



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 30.8.2006
COM(2006) 421 final

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

La gobernanza en el consenso europeo sobre la política de desarrollo

Hacia un enfoque armonizado en la Unión Europea

{SEC(2006) 1020}
{SEC(2006) 1021}
{SEC(2006) 1022}

ÍNDICE

Introducción	3
1. Un enfoque reforzado e innovador de la gobernanza democrática	5
1.1. Las múltiples facetas de la gobernanza.....	5
1.2. Apropiación, diálogo y medida de los progresos realizados.....	6
1.3. Responder al doble problema de legitimidad política y desarrollo de las capacidades	9
1.4. Armonizar los enfoques en la UE y con los otros agentes internacionales.....	10
2. Iniciativa gobernanza: los países ACP y la estrategia para África.....	11
2.1. Países ACP: diálogo sobre la gobernanza y programación de la ayuda	11
2.2. Países ACP: prioridades y programas en el ámbito de la gobernanza	13
2.3. África: apoyo a los mecanismos africanos.....	14
2.4. Del nivel comunitario a la escala europea.....	15
3. Diálogo y programas en el ámbito de la cooperación con otros países y regiones ...	16
3.1. La gobernanza y la política europea de vecindad (PEV)	16
3.2. América Latina.....	18
3.3. La gobernanza en Asia	19
Conclusiones	21

INTRODUCCIÓN

La reducción de la pobreza y los Objetivos de Desarrollo del Milenio no podrán realizarse sin un avance decisivo en materia de gobernanza, tanto en su dimensión económica, social y medioambiental como política. El desarrollo, los derechos humanos, la paz y la seguridad son indisolubles y se refuerzan mutuamente. En un mundo cada vez más globalizado e interdependiente, la paz y la seguridad dependen en gran medida de la voluntad política y la capacidad de los Estados e instituciones públicas para aplicar políticas que giren en torno al Estado de Derecho, la protección de los derechos humanos, la gobernanza democrática, la erradicación de la pobreza, el desarrollo sostenible y la reducción de las desigualdades, que constituyen los principales retos a los que se enfrenta la humanidad.

En el marco del Consenso europeo sobre el desarrollo, la UE definió su planteamiento y sus medios de acción para contribuir a estos objetivos, definiendo, en particular, la buena gobernanza, la democracia y el respeto de los derechos humanos como componentes de pleno derecho de los procesos de desarrollo sostenible y de los objetivos importantes de la política de desarrollo de la UE. El aumento sustancial de los volúmenes de ayuda previsto para los próximos años requiere la implantación de una gobernanza que permita garantizar la eficacia y el impacto efectivo de este nuevo esfuerzo de ayuda europeo. Para lograr los ODM, sin embargo, no bastan los medios financieros.

Las políticas comunitarias, cada una de ellas con una dimensión externa, deben asimismo contribuir a la buena gobernanza. Los útiles de que dispone la UE son muy diversos, e incluyen el diálogo político, las medidas en materia de prevención de conflictos, la cooperación con las organizaciones regionales e internacionales, los programas temáticos, la observación de elecciones así como los programas nacionales de ayuda al desarrollo, objeto de una programación conjunta plurianual.

El diálogo político y la programación de la ayuda al desarrollo, objeto de la presente Comunicación, constituyen dos momentos privilegiados en las relaciones de la UE con los países en desarrollo para evaluar juntos la situación y las necesidades de reforma, impulsar el cambio y decidir las medidas de apoyo necesarias. Permiten además aclarar las cuestiones de gobernanza cuyas implicaciones tienen carácter internacional.

Los principios adoptados en marzo de 2005 en el marco de la Declaración de París y por el Consejo en abril de 2006 para garantizar la eficacia de la ayuda deben aplicarse plenamente al tema de la gobernanza. Es, pues, con espíritu de complementariedad y armonización como deben trabajar la Comunidad y los Estados miembros, conjuntamente y con los demás donantes y organizaciones internacionales, para apoyar los esfuerzos de los países socios en este ámbito.

En esta perspectiva, la Comisión propone que la Comunidad y los Estados miembros armonicen su forma de actuar y los principios que deben aplicarse en el diálogo y la cooperación con los países en desarrollo en el ámbito de la gobernanza. El objetivo consiste en desarrollar progresivamente un enfoque común y coherente para promover la gobernanza democrática en todas sus dimensiones. Esto reforzará el concepto de gobernanza, que ya fue

objeto de una Comunicación y de conclusiones del Consejo en 2003¹, y le dará un nuevo lugar en la política de desarrollo. La Comisión propone también modalidades de aplicación innovadoras en el marco de la cooperación con los Estados ACP, recuerda algunas prioridades propuestas para el Caribe y el Pacífico y lanza una iniciativa específica para África, como se anunciaba en las conclusiones del Consejo Europeo de diciembre de 2005, «La UE y África: Hacia una Asociación Estratégica», a las que los Estados miembros están invitados a asociarse.

La presente Comunicación está estructurada en tres partes. La primera presenta las maneras de plantear la gobernanza y de apoyar los procesos de gobernanza democrática en el marco de la cooperación para el desarrollo. La segunda parte presenta su aplicación en África y en los países ACP. La tercera describe el enfoque de la Comunidad en materia de gobernanza democrática en la cooperación con otros países y regiones.

Al elaborar la presente Comunicación², se han tenido en cuenta las conclusiones y recomendaciones de una evaluación temática sobre el apoyo de la Comunidad Europea a la buena gobernanza - finalizada en marzo de 2006 y que merece un amplio debate con el fin de mejorar la acción de la Comunidad en este ámbito.

Esta Comunicación completa trabajos en curso, por ejemplo los trabajos sobre el enfoque de la Unión en materia de promoción de la democracia en las relaciones exteriores, y podrá ir seguida de otras iniciativas como el establecimiento de un marco de acción para la buena gobernanza financiera, fiscal y judicial en la acción exterior de la Unión.

¹ COM(2003) 615 «Gobernanza y Desarrollo». La gobernanza alude a la capacidad del Estado de servir a los ciudadanos. 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. La gobernanza es 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.

² Véase la evaluación de impacto SEC(2006) 1021.

1. UN ENFOQUE REFORZADO E INNOVADOR DE LA GOBERNANZA DEMOCRÁTICA

1.1. Las múltiples facetas de la gobernanza

La gobernanza se ha convertido en una prioridad en las políticas de desarrollo y en los programas de cooperación de numerosos donantes. Es el centro de numerosas estrategias de desarrollo de los países socios. En efecto, lograr los ODM requiere la adecuada prestación de servicios públicos y un proceso constante de crecimiento económico basado en el desarrollo del sector privado que sólo puede producirse en condiciones de buena gobernanza. En un contexto de incremento de los presupuestos de ayuda, de compromisos asumidos para garantizar la eficacia de la ayuda internacional y de una interdependencia económica y financiera cada vez mayor, la aparición en los países en desarrollo de una gobernanza a la altura de las expectativas de sus ciudadanos y la comunidad internacional es hoy en día una apuesta importante.

Progresivamente se va extendiendo el consenso sobre la pertinencia de un enfoque amplio de la gobernanza en la cooperación al desarrollo, basado en objetivos y principios universales³ y en aspiraciones comunes que deben aplicarse a las grandes funciones de gobierno y al conjunto de los ámbitos de intervención del Estado, así como a las interacciones entre las instituciones públicas y los ciudadanos.

Un enfoque amplio

La gobernanza democrática no implica un modelo institucional único sino que, en una perspectiva de desarrollo sostenible, privilegia la afirmación de los derechos de todos los ciudadanos. En ella se incluye el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales (incluida la libertad de expresión, información y asociación); el apoyo a los procesos de democratización y la participación de los ciudadanos en la elección y el control de quienes les gobiernan; el respeto del Estado de Derecho y el acceso para todos a una justicia independiente; el acceso a la información; un gobierno que garantice una gestión transparente y que rinda cuentas ante las instituciones pertinentes y los electores; la seguridad humana; la gestión de los flujos migratorios; instituciones eficaces; el acceso a los servicios sociales básicos; la gestión duradera de los recursos naturales y energéticos y del medio ambiente, así como la promoción de un crecimiento económico sostenible y de la cohesión social en un clima favorable a las inversiones privadas.

Los diferentes niveles de gobernanza son igualmente importantes (local, nacional e internacional). Hay que destacar, en especial, el papel esencial que pueden desempeñar las autoridades locales en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Pero asimismo es necesario tener en cuenta la cooperación que se espera a nivel internacional o regional para solucionar los problemas globales.

La gobernanza no se limita a la lucha contra la corrupción

La buena gobernanza no puede reducirse a la lucha contra la corrupción. Aunque la UE tiene una política extremadamente firme en este ámbito, por considerar que la corrupción

³ Estos principios fueron desarrollados con la adopción por la comunidad internacional de numerosas convenciones internacionales e instrumentos normativos.

constituye un obstáculo principal para alcanzar los objetivos de desarrollo, considera, no obstante, que la corrupción es una de las consecuencias de las prácticas de gobernanza erróneas y de la falta de sistemas de gestión y control transparentes que rindan cuentas. La lucha contra la corrupción no debe, pues, considerarse de forma aislada sino que debe integrarse en las estrategias de desarrollo y lucha contra la pobreza y en el apoyo a los procesos de gobernanza democrática. Esto implica, en particular, un refuerzo del papel de la sociedad civil y los medios de comunicación, la protección del pluralismo político y la competencia electoral, un sistema transparente de financiación de los partidos políticos y el respaldo al control parlamentario y a las demás instituciones públicas y judiciales.

El carácter pluridimensional de la gobernanza en los programas de cooperación

La gobernanza democrática debe enfocarse de manera global, tomando en consideración todas sus dimensiones (política, económica, social, cultural, medioambiental, etc.). Este carácter pluridimensional debe reflejarse en la práctica de la cooperación al desarrollo. Así, en cada programa sectorial deberá integrarse el concepto de gobernanza democrática⁴.

Debe evitarse abordar las cuestiones de gobernanza a través de categorías distintas y aisladas dado que las interacciones entre el aspecto político, económico, social y medioambiental son a menudo muy estrechas. Así, por ejemplo, la buena gobernanza de las instituciones del Estado, en particular de las responsables de las finanzas públicas, y el respeto del Estado de Derecho contribuyen a un entorno favorable al crecimiento económico sostenible y a la inversión privada. La mala gobernanza de los recursos naturales y energéticos en países que disponen de recursos como diamantes, petróleo, madera o recursos de la pesca, puede conllevar violaciones de los derechos humanos y del Estado de Derecho, y originar conflictos violentos. La promoción del trabajo digno, en especial, a través del diálogo social y la aplicación efectiva de los convenios de la OIT, se acompaña a menudo de medidas que faciliten el acceso a los servicios sociales esenciales, y tiene efectos positivos sobre la cohesión social, los resultados económicos y la reducción de la pobreza.

En el documento de trabajo de los servicios⁵ figuran algunos ejemplos concretos de programas de apoyo a la gobernanza: apoyo a los procesos electorales, a la sociedad civil, a los parlamentos, a la descentralización, a la reforma del sistema judicial y del sector de la seguridad, a la gestión de las finanzas públicas, etc.

1.2. Apropiación, diálogo y medida de los progresos realizados

La Comunidad Europea apoya los procesos de gobernanza democrática según un enfoque asociativo, a través del diálogo con las autoridades de los países socios y, como proveedor de fondos, con sus diferentes instrumentos financieros. Para maximizar su impacto, debe combinar mejor el conjunto de sus medios de acción con el fin de reforzar su papel como agente de cambio, respetando los principios de asociación y apropiación.

Nuevas oportunidades para un diálogo reforzado sobre la gobernanza

Se han creado nuevas oportunidades en el diálogo entre socios de desarrollo. En efecto, hoy en día existe una voluntad política de cambio en numerosos países.

⁴ El Consenso europeo sobre el desarrollo establece este principio de «integración de los aspectos horizontales» de la gobernanza, la democracia, los derechos humanos.

⁵ SEC(2006) 1020.

Por otra parte, todos los proveedores de fondos toman conciencia de la necesidad de promover formas innovadoras y más eficaces de cooperación, incluso en los «Estados frágiles», y de coordinar mejor sus enfoques. La importancia concedida a la gobernanza democrática en sentido amplio pide por sí misma nuevos métodos y nuevas formas de actuar, cambios en la «gobernanza de la ayuda», fundados en la idea de compromisos mutuos.

Por último, dado que los Estados son cada vez más interdependientes, un diálogo sobre las consecuencias y las responsabilidades que se derivan de esta situación permitirá definir el impacto de las políticas aplicadas por un país sobre sus socios, por ejemplo en ámbitos tales como la política financiera y fiscal, en los que la interdependencia entre Estados es importante.

Apropiación y no condicionalidades

Los procesos de gobernanza democrática basados en los principios universales expuestos no pueden imponerse desde el exterior. En el contexto de las relaciones entre el país socio y los donantes, es esencial respetar la apropiación de los procesos de reforma. Sólo los propios países están en condiciones de decidir y aplicar sus reformas. Una ayuda exterior sin voluntad política interna tiene pocas posibilidades de dar resultados. Los proveedores de fondos tienen, no obstante, un papel importante que desempeñar desarrollando enfoques que incentiven.

Respetar esta apropiación implica también respetar el ritmo y el calendario de los procesos de reforma, que son por definición complejos y a largo plazo, ya que afectan al corazón de la organización de un Estado y de una sociedad. No obstante, esto no puede en ningún caso justificar ni el incumplimiento de los convenios o instrumentos internacionales ratificados acerca de los «elementos esenciales», ni la falta de ambición o credibilidad en la realización de las reformas esperadas.

Diálogo y no sanciones

El diálogo debe constituir el medio privilegiado para animar a los países a emprender la vía de las reformas. Debe evitarse imponer unilateralmente nuevas condicionalidades. El diálogo ha de tener una dimensión preventiva importante y permitir abordar los aspectos políticos, a menudo delicados, del respeto de los derechos humanos, de los principios democráticos y del Estado de Derecho, la reforma de los sistemas de seguridad, la gobernanza económica y financiera, la gestión de los recursos naturales y energéticos, o incluso las cuestiones que competen a la gobernanza social. Es evidente que en los casos graves pueden resultar necesarias las sanciones. En estos casos deben desarrollarse también enfoques incitativos para dar solución a los problemas planteados.

La UE debe hacer más eficaces los distintos mecanismos de diálogo de que dispone y las orientaciones existentes, vinculándolos de forma más operativa a la programación, al seguimiento y al diálogo sobre los programas de cooperación⁶.

Evaluar la gobernanza

⁶ Directrices de la UE en materia de diálogo sobre los derechos humanos adoptadas por el Consejo en diciembre de 2004 (doc. 15810/104). Diálogos estructurados (con China e Irán), diálogos basados en el Acuerdo de Cotonú (artículos 8, 96/97), en los Acuerdos de asociación con los países del Mediterráneo, y en los Acuerdos de comercio y cooperación (por ejemplo, Filipinas, países del Cáucaso y Asia Central), diálogos por decisiones *ad hoc* (por ejemplo, Rusia, Vietnam, Pakistán, la India).

En el marco del diálogo, deben abordarse las cuestiones de la evaluación de la gobernanza y los progresos realizados, así como las medidas adecuadas ante situaciones de mala gobernanza. La evaluación de la situación de gobernanza en un país no tiene como fin principal establecer una clasificación sino que debe, en primer lugar, servir para identificar las reformas y las medidas de ayuda más convenientes.

El conjunto de los socios de desarrollo deben poder evaluar la calidad de la gobernanza en un país y juzgar la ambición, la pertinencia y la credibilidad de los compromisos de reformas de los Gobiernos, basándose en indicadores adecuados. Éstos deben poder adaptarse a la situación particular de los Estados frágiles o que salen de un conflicto. El análisis a fondo del contexto local, de los sistemas políticos y la identificación de los factores y agentes del cambio son esenciales para prestar una ayuda eficaz.

Este análisis, al igual que los indicadores utilizados, serán objeto de un diálogo regular y transparente con el fin de apreciar las tendencias y evoluciones.

Recientemente se ha visto que es posible medir los progresos en la gobernanza democrática. Esta evolución, que no debe llevar a un enfoque mecánico, es políticamente importante ya que permite, por una parte, desarrollar indicadores útiles para ayudar a identificar las reformas necesarias y, por otra, contribuir a las comparaciones entre países a nivel internacional. Es útil disponer de indicadores a estos dos niveles, nacional e internacional y global, ya que tienen finalidades diferentes. Los indicadores internacionales permiten comparaciones globales. Los indicadores nacionales facilitan el establecimiento de normas nacionales sobre la base de las prioridades del país para mejorar la gobernanza. Los indicadores desarrollados por el país socio tienen un valor incitativo más fuerte ya que animan a los agentes políticos a rendir cuentas a los ciudadanos y a las instituciones, y permiten a la sociedad civil y a los medios de comunicación emprender un proceso de seguimiento. Estos distintos tipos de indicadores no deben percibirse como excluyentes sino que constituyen más bien una caja de herramientas complementarias cuya utilización depende de las situaciones o de los problemas que se planteen.

Fomentar las evaluaciones participativas

Es importante animar a los gobiernos, agentes políticos, organismos públicos independientes o a la sociedad civil a desarrollar sus propias herramientas y capacidades para definir las reformas necesarias, calibrar la situación y los progresos realizados. Estos indicadores a nivel nacional deben respetar los principios de apropiación, participación y transparencia, y permitir identificar las reformas necesarias⁷. Este enfoque puede estimular la demanda de reformas, reforzando así los procesos de gobernanza democrática.

Enfoques graduales

Los apoyos a la gobernanza deben adaptarse a la situación de cada país. Ante problemas de mala gobernanza o cuando los análisis indican la necesidad de reformas, el enfoque de la UE debe ser gradual, proporcionado, transparente y fundado en el diálogo, buscando alcanzar progresivamente normas más elevadas. Esto es válido para los elementos políticos e

⁷ El proyecto METAGORA descrito en el documento de trabajo ilustra este proceso.

institucionales⁸ y también para el aspectos sociales, medioambientales o económicos de la gobernanza.

1.3. Responder al doble problema de legitimidad política y desarrollo de las capacidades

En numerosos países en desarrollo es importante solucionar de manera duradera el desfase entre la legalidad de las instituciones del Estado y su legitimidad a los ojos de los ciudadanos. Si la legalidad democrática exige unas elecciones libres, la legitimidad depende en primer lugar de la capacidad del Gobierno de cumplir sus promesas electorales y de responder a las necesidades de los ciudadanos. En este contexto, los procesos internos de diálogo e interacción entre los distintos agentes de los países socios tienen una importancia capital. La UE apoya la aplicación progresiva de enfoques participativos por los gobiernos en la elaboración de sus estrategias de desarrollo. Promover la implicación activa de toda una serie de agentes de la sociedad civil (asociaciones, organizaciones de base, organizaciones no gubernamentales, medios de comunicación, interlocutores económicos y sociales), de los movimientos políticos y de las instituciones representativas de los ciudadanos (parlamentos, autoridades locales y descentralizadas) constituye una aplicación de los principios de la gobernanza democrática y favorece la viabilidad de los programas de reforma.

La ayuda presupuestaria, modalidad preferente

Para proporcionar las respuestas adecuadas y las ayudas necesarias para el esfuerzo de reforma de los países socios puede utilizarse una gama muy extensa de instrumentos de cooperación al desarrollo. La tendencia a recurrir cada vez más a instrumentos basados en el diálogo y la demanda de los países socios (enfoque programa/SWAP, ayuda presupuestaria general o sectorial) abre oportunidades reales de promover la gobernanza democrática.

Así pues, la adhesión a las estrategias de desarrollo del país socio y la mayor utilización de la ayuda presupuestaria refuerzan el papel de las instituciones democráticas nacionales como los parlamentos, directamente implicadas en los procesos de toma de decisiones correspondientes según las legislaciones nacionales aplicables. Las estrategias de descentralización también deben tenerse en cuenta adecuadamente en la aplicación de estos instrumentos, con el fin de evitar que produzcan un reforzamiento del grado de centralización.

La comunidad internacional debería, además, reflexionar más a fondo sobre los mecanismos de ayuda más previsibles, que permitan respaldar procesos de cambio a largo plazo, especialmente pertinentes en este contexto. El seguimiento regular y coordinado de la evolución de los procesos de gobernanza deberá basarse en la puesta en común de información, evaluaciones y análisis, que deben, a su vez, servir de base a un diálogo transparente entre socios sobre las reformas prioritarias. Los procesos y los criterios de asignación de la ayuda en función de la evolución de la situación de gobernanza deben ser transparentes para el país socio.

Un enfoque preventivo de la fragilidad de los Estados

No obstante, deben explorarse nuevos enfoques complementarios, especialmente en los Estados frágiles.

⁸ El diálogo sobre los elementos esenciales del Acuerdo de Cotonú se describe en el Anexo 1 del documento de trabajo.

En los Estados frágiles, y, en particular, en las asociaciones difíciles, a menudo se conjuga el doble problema de la falta de legitimidad política con las escasas capacidades. La gobernanza en estos Estados debe abordarse en el marco de un enfoque gradual encaminado a alcanzar progresivamente niveles más elevados. Numerosos países deben, en primer lugar, lograr las condiciones de estabilidad básicas y de desarrollo institucional mínimo para poder comenzar a aplicar una política de desarrollo a largo plazo. Para mejorar la eficacia de la ayuda de la UE a los Estados frágiles, es esencial aprender de errores pasados, en concreto de decisiones de financiación «stop-go» basadas en resultados a corto plazo del gobierno que conducen a la volatilidad de los flujos de ayudas y a la incertidumbre sobre futuras financiaciones; imponer condicionalidades en función de resultados anteriores en materia de gobernanza; falta de armonización entre donantes; marginalización de algunos Estados frágiles; falta de acciones exteriores coherentes en materia de gobernanza, seguridad y desarrollo.

En las situaciones de poscrisis, se trata además de aplicar estrategias integradas de transición para restablecer las capacidades institucionales y administrativas, las infraestructuras y los servicios sociales esenciales, mejorar la seguridad alimentaria y aportar soluciones duraderas para los refugiados y los desplazados y, en términos generales, la seguridad de los ciudadanos. La necesidad de prevenir las situaciones de Estados frágiles, el deseo de no marginalizar a los países y a las poblaciones más vulnerables, son parte integrante del enfoque de la Unión tanto por razones de solidaridad y de seguridad internacional como de eficacia de la ayuda.

1.4. Armonizar los enfoques en la UE y con los otros agentes internacionales

La mayoría de los proveedores de fondos consideran hoy en día la gobernanza como una prioridad. Es importante que cada uno comparta sus propios instrumentos de análisis y evite emprender diálogos individuales con los países socios para apoyar algunas reformas de manera unilateral y no coordinada. La Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda y las conclusiones del Consejo sobre el mismo tema⁹ deben aplicarse plenamente al ámbito de la gobernanza. Los Estados miembros y la Comisión se comprometieron, en concreto, a avanzar hacia una programación común, a desarrollar principios operativos para aplicar el principio de complementariedad y división del trabajo y a facilitar las operaciones de cofinanciación.

No se trata de preconizar enfoques uniformados. No sería ni realista ni deseable. Sin embargo, conviene entablar un diálogo abierto con el país, en el que participen el conjunto de los donantes, y ponerse de acuerdo sobre las acciones y respuestas a las cuestiones prioritarias de gobernanza. La ayuda exterior debe basarse en las prioridades y programas nacionales, utilizando las estructuras nacionales o regionales existentes. Los procesos de elaboración de las estrategias de lucha contra la pobreza, las «Joint Assistance Strategies» así como el Mecanismo africano de evaluación inter pares pueden en muchos países servir como punto de partida.

Los agentes emergentes

Asimismo, debería entablar un diálogo con los agentes políticos y financieros emergentes¹⁰ sobre la gobernanza en la cooperación al desarrollo. Esta cuestión podría proponerse en el marco del diálogo bilateral entre la UE y estos países. También debería ocupar un lugar

⁹ Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores de 11 de abril de 2006.

¹⁰ BRICS: Brasil, Rusia, la India, China, Sudáfrica.

importante en el marco de los esfuerzos por hacerlos participar en el programa multilateral para la eficacia de la ayuda en las organizaciones y foros pertinentes¹¹.

2. INICIATIVA GOBERNANZA: LOS PAÍSES ACP Y LA ESTRATEGIA PARA ÁFRICA

2.1. Países ACP: diálogo sobre la gobernanza y programación de la ayuda

La UE espera de los Estados ACP socios que emprendan la vía de las reformas necesarias para garantizar el impacto positivo y duradero de la ayuda al desarrollo y de la cooperación internacional. Si la gobernanza forma ya parte sistemáticamente del diálogo político regular con los países ACP, ocupará un lugar más estratégico en un futuro, en concreto en la programación del 10º FED. Se aplicará un nuevo enfoque incitativo. Se pondrá en marcha un diálogo en profundidad y estructurado en torno a parámetros para medir los progresos y los resultados alcanzados, en el que participen los Estados miembros y los demás proveedores de fondos presentes. Los instrumentos de análisis y de diálogo desarrollados en el marco de la programación, que integran la dimensión política de la asociación a la vez que abordan las múltiples facetas de la gobernanza, deberían a su vez alimentar el diálogo político en virtud del artículo 8 del Acuerdo de Cotonú.

Tres mil millones de euros al servicio de la gobernanza

En el marco de la preparación de las nuevas estrategias de cooperación con los Estados ACP, la Comisión propondrá conceder una ayuda financiera adicional a los países que hayan adoptado o estén dispuestos a emprender un plan a la vez ambicioso y creíble de acciones concretas y reformas.

Este enfoque innovador, que hace operativos los principios desarrollados en la parte 1 y está basado en el diálogo y los incentivos, tiene por objeto suscitar cambios reales y avances decisivos en materia de gobernanza democrática.

En términos financieros, una parte de los importes que se asignen a los países ACP de conformidad con el 10º FED constituirá una reserva incitativa. En las dotaciones nacionales se ha designado un importe de 2 700 millones de euros¹² al efecto, al que se añadirá un capítulo regional. El acceso a esta reserva incitativa estará condicionado por los resultados de un diálogo en profundidad entablado por la Comisión con cada país sobre su plan de gobernanza.

El perfil de gobernanza, presentado en el documento de trabajo de los servicios¹³, es un instrumento que busca facilitar este diálogo y esta evaluación detallada. Basándose en preguntas sencillas, da una visión sintética de la situación en un país socio con el fin de orientar el diálogo sobre las reformas en curso o previstas, definir las principales dificultades y facilitar la definición de ámbitos de cooperación. La gobernanza se aborda en sus dimensiones política, económica e institucional, social, financiera, fiscal y judicial y en lo referente a la gestión de los recursos naturales y de gestión de los flujos migratorios. Consciente de la necesidad de, por una parte, no crear nuevas condicionalidades a la ayuda y, por otra, de armonizar en la medida de lo posible los enfoques entre proveedores de fondos,

¹¹ Véase, en particular, el documento del CAD «Options for differentiated engagement with no DAC donors», DCD/DAC(2006)31/ rev1.

¹² El importe total del 10º FED asciende a 22 600 millones de euros en el período 2008-2013.

¹³ SEC(2006) 1020, Anexo 2.

con miras evidentes de eficacia, la Comisión Europea ha articulado este perfil con los indicadores y análisis existentes¹⁴, completados por algunos elementos propios de la política de la Unión, procedentes principalmente del diálogo político entablado con los países socios en los ámbitos de los derechos humanos, la democracia, o incluso temas como la seguridad o las migraciones.

Considerando el valor y la importancia de los procesos de evaluación realizados por los propios países según enfoques participativos y transparentes, la Comisión tomará en cuenta estas «autoevaluaciones» cuando existan. Así, en particular, en los países en los que se haya realizado el proceso de evaluación inter pares (MARPE), estos informes servirán de base para el perfil.

Seis etapas para determinar el acceso a la reserva incitativa y garantizar el seguimiento de los resultados

1. La evaluación de la situación de gobernanza y de la tendencia

La evaluación de la situación se hace basándose en los indicadores identificados en el perfil y de su tendencia en el tiempo, así como en los indicadores internacionales. Estos dos cuadros de indicadores informan un debate que tiene lugar en cada país socio entre la Comisión y los Estados miembros presentes, con el fin de llegar a una valoración cuantitativa de la situación de gobernanza del país y de la tendencia. Los indicadores internacionales sirven de punto de referencia puesto que toda divergencia importante con relación al perfil debe dar lugar a un debate a fondo que permita explicar y justificar la divergencia constatada. No hay ponderación a priori de los distintos indicadores utilizados ya que debe tenerse en cuenta cada una de las nueve categorías definidas en el perfil.

2. Evaluación de las principales deficiencias

Sobre la base del perfil, la Comisión y los Estados miembros presentes en el país identifican, a partir del conjunto de indicadores facilitados por el perfil, los ámbitos en los que se observan deficiencias y requieren reformas. También se aprecia el grado de importancia de estas deficiencias.

3. Diálogo de programación e identificación de los principales compromisos del Gobierno en materia de reformas (plan de gobernanza del país)

En el diálogo emprendido, se pide al Gobierno que presente su plan de reformas en curso. Este plan se discute a la vista de las deficiencias definidas en el perfil que se pone en común con el Gobierno. Este diálogo tiene por objeto, en concreto, incitar al Gobierno a comprometerse a adoptar las medidas necesarias para remediar las deficiencias encontradas. La lista de los compromisos asumidos por el Gobierno tras este diálogo se anejará al DEP.

4. Evaluación de los compromisos del Gobierno: pertinencia, ambición, credibilidad

La Comisión y los Estados miembros evalúan en qué medida los compromisos asumidos por el Gobierno responden a las principales deficiencias definidas y son pertinentes, ambiciosos y

¹⁴ En particular los indicadores de gobernanza seguidos por el World Bank Institute para 204 países desde 1996.

creíbles. La idea es evitar promesas poco realistas o medidas parciales que no respondan a los problemas planteados.

5. Decisión de acceso al tramo incitativo

La decisión de conceder el acceso al tramo incitativo y la importancia relativa de este tramo con relación a la asignación inicial se toma sobre la base de la evaluación de la situación y los compromisos de reformas asumidos en el marco del diálogo. Se da prioridad al aspecto incitativo y el estímulo a las reformas sin por ello penalizar (relativamente) a los países que ya han alcanzado niveles de gobernanza satisfactorios. Se tiene en cuenta también, como factores correctivos, la capacidad de absorción de los países así como situaciones particulares, por ejemplo las de países que salen de un conflicto.

6. Seguimiento de los resultados

El perfil de gobernanza y los compromisos serán objeto de un seguimiento regular y los resultados efectivos de las reformas emprendidas serán analizados por la Comisión, los Estados miembros presentes sobre el terreno y el país socio. Sobre la base de este análisis y con arreglo al Acuerdo de Cotonú revisado, el importe de las asignaciones podrá en caso de resultados excepcionales revisarse al alza cada año. Además, en las revisiones intermedias (2010) y finales (2012) podrán revisarse las asignaciones al alza o a la baja. De esta forma, se tendrán en cuenta a lo largo del ciclo de programación el perfil de gobernanza y los compromisos, base de un nuevo enfoque contractual.

El perfil de gobernanza, que se probará durante la fase inicial de la programación del 10º FED para los países ACP, podrá ser objeto de mejoras y adaptaciones en función de la experiencia adquirida.

2.2. Países ACP: prioridades y programas en el ámbito de la gobernanza

En los programas de cooperación comunitaria por país, la gobernanza podrá definirse como un sector prioritario, o como un ámbito no focal, en particular para ayudas a las reformas institucionales, al refuerzo de las capacidades o para favorecer la instauración de las condiciones necesarias para la ayuda presupuestaria. Por último, en todos los países, la gobernanza se integrará como temas horizontales, en los ámbitos focales y no focales.

La Comunidad está ya presente en toda una serie de ámbitos¹⁵ con el fin de promover procesos de gobernanza democrática por el diálogo y a través de ayudas financieras. Para los países ACP, en la programación del 9º FED se definía la gobernanza como sector prioritario en una veintena de programas orientativos, por un importe total de 870 millones de euros, es decir, el 10% del importe total de las dotaciones programables, incluidas las ayudas a los agentes no estatales por un importe que superaba ligeramente los 200 millones de euros. Además hay que considerar que una parte de la ayuda presupuestaria general constituye una ayuda a la gobernanza y, en particular, a las reformas económicas e institucionales.

¹⁵ Para información más detallada sobre los programas y proyectos, sobre las evaluaciones e informes de aplicación de la ayuda comunitaria al desarrollo véase
http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/index_en.htm
<http://europa.eu.int/comm/europeaid/evaluation/index.htm>
http://europa.eu.int/comm/europeaid/reports/index_en.htm

Se proseguirán e intensificarán todas estas actividades. Además, se desarrollarán y aplicarán nuevos métodos según los principios del enfoque reforzado antes mencionado, integrando las conclusiones y recomendaciones de los informes de evaluación, y teniendo en cuenta las nuevas disposiciones del Acuerdo de Cotonú (nuevo Anexo VII, enmiendas a las disposiciones sobre el diálogo político sobre los elementos esenciales) y las estrategias regionales recientemente adoptadas para África¹⁶, el Caribe¹⁷ y el Pacífico¹⁸ que dan un lugar preferente a la gobernanza.

La prioridad para África será apoyar los esfuerzos por el cambio y la aplicación de las reformas de gobernanza a nivel local, nacional y regional y animar a los países africanos a participar en los procesos de evaluación por los pares. El refuerzo de las dinámicas socioeconómicas a nivel local es un motor para el crecimiento económico y una apuesta por el desarrollo sostenible, habida cuenta del papel de las autoridades locales en garantizar el acceso a los servicios directamente vinculados a los ODM (agua y saneamiento, etc.). El apoyo a las otras instituciones democráticas, como los Parlamentos nacionales, así como el refuerzo de las capacidades del Parlamento panafricano, estarán también entre las prioridades. Para el Caribe y el Pacífico, la Comunidad se propondrá promover prioritariamente la buena gobernanza financiera, fiscal y judicial. La rápida aplicación de las normas de la OCDE en materia de transparencia e intercambio efectivo de información en el ámbito fiscal, así como la eliminación de las prácticas fiscales perjudiciales son una necesidad. Se prestará especial atención a problemas como el blanqueo de dinero, la delincuencia organizada y la financiación del terrorismo.

2.3. África: apoyo a los mecanismos africanos

La voluntad política de reformas y de progreso hacia la buena gobernanza está consolidándose entre los socios africanos. La Unión Europea se comprometió a apoyar los programas de buena gobernanza en los países y a contribuir a reforzar las capacidades de la Unión Africana y de las instituciones africanas regionales y nacionales y a apoyar, a través del diálogo y las consultas con los socios africanos, los esfuerzos africanos para mejorar la gobernanza y garantizar su seguimiento¹⁹. La gobernanza se integra ahora en el diálogo y la cooperación entre las instituciones panafricanas y la UE.

En este contexto, el Mecanismo de evaluación inter pares africano (MARF) ofrece un verdadero potencial de incentivo a las reformas y de aprendizaje mutuo. Se propone un apoyo específico de la UE a este mecanismo a tres niveles:

- a nivel panafricano: apoyo a la Secretaría del MARF, a su trabajo de evaluación, sus misiones;
- a nivel regional: respaldo de la implicación de las organizaciones regionales en la divulgación de los resultados de los procesos de evaluación (debate de los informes sobre los países, intercambios y difusión de buenas prácticas, promoción de la adhesión al MARF, etc.);

¹⁶ La UE y África: Hacia una asociación estratégica - Consejo de la UE - doc. 15961/05 de 19.12.2005.

¹⁷ Una asociación UE-Caribe para el crecimiento, la estabilidad y el desarrollo - COM(2006) 86 de 2.3.2006.

¹⁸ Relaciones de la UE con las Islas del Pacífico - Estrategia para una asociación reforzada - COM(2006) 248 de 29.5.2006.

¹⁹ La UE y África: Hacia una asociación estratégica - Consejo de la UE - doc. 15961/05 de 19.12.2005.

- a nivel nacional: integración de la ayuda a las reformas definidas en el marco del proceso de evaluación en los instrumentos de cooperación existentes (especialmente el PIN). El capítulo nacional del apoyo específico al MARP pretende solamente apoyar y facilitar el proceso en sí en los países (implicación de la sociedad civil, mecanismos de consulta y seguimiento), siempre que el país en cuestión lo solicite.

La contribución comunitaria al MARP debería preverse a partir de los fondos intra ACP y debería completarse con contribuciones de los Estados miembros. La UE debería estar dispuesta a responder a las necesidades de financiación y cubrir una parte del presupuesto del MARP, lo que probaría un apoyo político fuerte (y respetuoso del principio de apropiación) a este proceso. La contribución comunitaria debería ir dirigida a cubrir el proceso de evaluación en los tres niveles mencionados (independientemente de las ayudas a las reformas en los países mediante los PIN).

Para los países africanos no ACP, el enfoque de la Comunidad se inserta en la política de vecindad (véase la sección 3).

2.4. Del nivel comunitario a la escala europea

La importancia concedida a la gobernanza en el marco de la política de cooperación al desarrollo de la UE debería traducirse 1) en un enfoque político armonizado a nivel europeo y 2) en ayudas adicionales coordinadas a los esfuerzos de reforma de los países socios, en función de los resultados obtenidos y de la credibilidad de los compromisos para el futuro.

De acuerdo con el principio de armonización antes enunciado, la aplicación de este enfoque no puede depender únicamente de la Comisión. Hay que trabajar en una aplicación a nivel de la Unión Europea, lo que supone dirigir los análisis y el diálogo conjuntamente en los países socios y trabajar en el marco de una programación común. Es evidente que este esfuerzo de armonización no se limita a la UE: debe hacerse con el conjunto de los proveedores de fondos y organizaciones internacionales presentes en un país dado.

Así, a nivel de la UE, el perfil de gobernanza debería establecerse conjuntamente y, en los países donde se prevé una programación común, servir de base al análisis conjunto de las cuestiones de gobernanza. En la medida de lo posible, este perfil podría también ser utilizado por los Estados miembros en sus relaciones bilaterales con los países ACP.

En las ayudas financieras, la UE debería reforzar colectivamente su ayuda a los procesos de reforma en materia de gobernanza en los países. Podrían considerarse varias fórmulas, no necesariamente excluyentes entre sí:

- a) el aumento de los programas bilaterales, por lo tanto de las asignaciones por país, de manera coordinada entre la Comisión y los Estados miembros (análisis compartido, criterios comunes).

Además, deberían desarrollarse las fórmulas de cofinanciación y/o los fondos fiduciarios de donantes múltiples que movilizan estos importes adicionales para apoyar programas de ayuda a las reformas.

- b) importes adicionales (procedentes del aumento del APP) que vendrían a añadirse al PIN y se pagarían en el marco de los PIN gestionados por la Comisión.

Cualquiera que sea la opción elegida, estos aumentos se decidirían tanto en el momento de las asignaciones por país como en las evaluaciones (anuales o intermedias).

A nivel regional y continental, la UE debería prever contribuciones a los fondos fiduciarios para facilitar una ayuda coordinada a los mecanismos e iniciativas de gobernanza, en particular al MARP antes descrito.

3. DIÁLOGO Y PROGRAMAS EN EL ÁMBITO DE LA COOPERACIÓN CON OTROS PAÍSES Y REGIONES

El ámbito de la gobernanza constituye una prioridad también en las relaciones de la UE con otras regiones, en el diálogo político y en la programación de ayuda. Los enfoques de la promoción de la gobernanza democrática varían según las regiones y países, en función de sus particularidades y de la historia de sus relaciones con la UE, pero se inscriben en un enfoque holístico, que tiene en cuenta sus diversas dimensiones. Prueba de ello es la política europea de vecindad y las relaciones con América Latina y con Asia, cuyas peculiaridades se describen más adelante.

Por lo que se refiere al diálogo político, por ejemplo, existen distintas estructuras para un diálogo privilegiado en materia de derechos humanos²⁰. La utilización de instrumentos de carácter incitativo ya se experimentó con los socios mediterráneos, incluso para los países africanos no ACP. La política de vecindad muy especialmente se concibe como un conjunto integrado de instrumentos incitativos destinados a fomentar el proceso de reforma y a aumentar progresivamente el alcance de la cooperación. En cuanto a la asistencia financiera para las próximas perspectivas financieras, la programación de ayuda está ya muy avanzada para los países de América Latina y Asia, así como para los países afectados por la política de vecindad. Se hace sobre la base de un análisis profundo de la situación de cada país, en cuanto a su dimensión política, económica, social, etc. Aún cuando no haya una preasignación de ayuda para el ámbito de la gobernanza, la gobernanza democrática figura, según el caso, como un sector prioritario, o como un ámbito no focal. El concepto de la gobernanza como la buena gestión pública constituye por otra parte una preocupación horizontal que condiciona la manera de abordar la cooperación en todos los sectores.

La cooperación entre la Comisión y los Estados miembros se expresa de distintas maneras, no sólo en los diálogos políticos institucionalizados, sino también, por ejemplo, en el marco de las misiones de observación de la Unión Europea en las elecciones. La coordinación está garantizada durante el proceso de programación y se continúa en la fase de identificación de los proyectos, muy especialmente en los ámbitos «regios» de la reforma del sector de la seguridad o del poder judicial. Existen, además, los dispositivos de coordinación y armonización entre proveedores de fondos que acompañan todo programa de ayuda presupuestaria.

3.1. La gobernanza y la política europea de vecindad (PEV)

La relación privilegiada con los países vecinos de la UE (cubierta por la política europea de vecindad) se basa en **un compromiso recíproco** en favor de valores comunes principalmente en los ámbitos del Estado de Derecho, la buena gobernanza, el respeto de los derechos

²⁰ Véase la nota a pie de página nº 8.

humanos, en particular, de los derechos de las minorías y las normas fundamentales del trabajo, de la promoción de las relaciones de buena vecindad y los principios de la economía de mercado y el desarrollo sostenible. El nivel de ambición de las relaciones de la UE con sus vecinos tendrá en cuenta en qué medida se comparten efectivamente estos valores. Como paso previo, por ejemplo, es necesario que esté en vigor un acuerdo de asociación o de cooperación.

Las prioridades de los países socios se integrarán en **planes de acción adoptados conjuntamente**. La gobernanza en sentido amplio es el núcleo de éstos, que comprenden siete capítulos y contemplan en particular:

- el refuerzo de la democracia, del respeto de los derechos humanos, del Estado de Derecho, y la lucha contra la corrupción;
- el establecimiento de una gestión saneada de la economía basada en los principios de la economía de mercado y la transparencia, así como de las políticas activas ***destinadas a promover el desarrollo sostenible, incluida la lucha contra la pobreza y las desigualdades y el diálogo en materia de empleo y política social;***
- la introducción de reformas en el ámbito del comercio, el mercado interior y la reforma normativa, incluido el ámbito de la política de competencia, la propiedad intelectual, los contratos públicos y la lucha contra el fraude aduanero;
- la cooperación en materia fiscal, la cooperación en el ámbito judicial y policial y la gestión de las fronteras, con el fin de combatir el fraude y la evasión fiscal, el blanqueo de dinero y el terrorismo.
- la cooperación en la gestión de los flujos migratorios, la inmigración ilegal y la lucha contra la trata de seres humanos están entre las prioridades;
- la introducción de reformas sectoriales (transporte, energía, sociedad de la información, medio ambiente etc.) con el fin de mejorar la gestión e incitar a las autoridades a rendir cuentas de las decisiones adoptadas ante los administrados;
- el desarrollo de los contactos entre las comunidades, el desarrollo de los recursos humanos y el refuerzo de la sociedad civil.

Actualmente se aplican planes de acción, que constituyen un marco de referencia político que permite orientar la cooperación financiera bilateral de los Estados miembros y los demás proveedores de fondos, en siete países cubiertos por la PEV y están en curso de adopción en otros cinco países. Su aplicación se acompaña de un **seguimiento regular** de los progresos realizados en los distintos ámbitos de gobernanza. Se establece un diálogo con el país socio en el marco de subcomités sectoriales (democracia y derechos humanos, sistema jurídico, economía y comercio, etc.) y se efectúa un análisis de los progresos realizados con motivo de los comités de asociación o de cooperación. Es importante tener en cuenta que los progresos se miden con relación a los objetivos fijados en los planes de acción y no con relación a índices internacionales.

La elección de ámbitos prioritarios para la asistencia financiera de la CE, señalada en un documento de estrategia por país, se basa en los planes de acción y tiene por objeto apoyar la mejora de la gobernanza en sentido amplio: el refuerzo de la democracia y los derechos humanos, la lucha contra la corrupción, la mejora de la gestión económica y sectorial, el refuerzo del sistema judicial, así como incitar a las autoridades locales a rendir cuentas ante los administrados. Los mecanismos de cooperación como el hermanamiento, el TAIEX y la

iniciativa SIGMA²¹, desarrollados en el contexto de la ampliación y cuya aplicación se hizo extensiva a los países cubiertos por la PEV, contemplan muy especialmente el ámbito de la gobernanza y permiten, entre otras cosas, que participen los Estados miembros en las medidas de cooperación y en el apoyo a la aplicación de los planes de acción.

Uno de los elementos contemplados para determinar el **nivel de ayuda financiera** asignado a cada país es el grado de compromiso y aplicación de las reformas previsto en el plan de acción del país socio. A raíz de la Comunicación de la Comisión en mayo de 2003 «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», se ha puesto en marcha un «Instrumento democracia MEDA» en 2006. Tenía por objeto sostener a los socios que mostraran los progresos más significativos en el ámbito de la democracia y los derechos humanos y ha constituido una etapa piloto. Posteriormente, en el marco de la política europea de vecindad, la Comisión prevé un «**Instrumento Gobernanza**» encaminado a promover las reformas políticas y económicas en el conjunto de los países cubiertos por esta política. El «Instrumento Gobernanza» podría consistir en una ayuda financiera complementaria a los países vecinos que realicen progresos importantes en la aplicación de los «planes de acción». Se tendrá en cuenta el MARP en este contexto.

3.2. América Latina

Basada en un pasado común, en valores compartidos y una amplia comunidad de puntos de vista en cuanto a los retos futuros, la relación privilegiada que une a la Unión Europea con América Latina concede naturalmente un lugar importante a la gobernanza. Ésta se expresa, en particular, por los objetivos fundamentales de *cohesión social* y de *integración regional* que se asignaron los jefes de Estado de las dos regiones en las cumbres de Guadalajara (2004) y Viena (2006). Cada uno de estos objetivos implica una dimensión esencial de gobernanza, que también es objeto de una atención especial por parte de la Comisión en su Comunicación²² al Consejo y al Parlamento Europeo.

La persistencia de desigualdades sociales especialmente agudas en la mayoría de los países latinoamericanos erosiona la legitimidad democrática y perjudica a los resultados económicos de estos países emergentes. Sin un progreso social tangible, el desencanto democrático que se abre paso en la región podría traer la inestabilidad política. La lucha contra la exclusión y las discriminaciones de todo tipo, así como la participación de todos los agentes implicados en este proceso, deberían, pues, permitir la consolidación de la democracia y la gobernanza. Buscando este objetivo, la Comisión desea seguir integrando el objetivo de la cohesión social en todas las acciones que emprenda en asociación con los países de América Latina.

La promoción de los derechos humanos, de la democracia y la buena gobernanza está presente en los distintos diálogos políticos entablados entre la Unión Europea y América Latina, de conformidad con los acuerdos de asociación firmados con México o Chile, por una parte, y con los acuerdos de diálogo político y cooperación firmados con América Central y la Comunidad Andina, por otra, pero también en el marco del Acuerdo de cooperación en vigor con MERCOSUR.

²¹ Véase http://ec.europa.eu/comm/enlargement/institution_building/twinning_en.htm;
<http://taiex.cec.eu.int>; <http://www.sigmaxweb.org>

²² Una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina - COM(2005) 636 de 8.12.2005.

En este mismo espíritu, la Unión Europea se esfuerza por trabajar en el arraigo y la credibilidad de las instituciones democráticas, enviando misiones de observación de las elecciones cuando las circunstancias lo requieran (Nicaragua, México, Bolivia, Venezuela etc.).

Por lo que se refiere a la cooperación, la Comisión se propone proseguir en la mayoría de los países de América Latina una política de apoyo activo a la gobernanza aportando su apoyo a la **modernización del Estado**, en particular, en los siguientes ámbitos: representación de todos los ciudadanos en la vida política, cooperación con la sociedad civil, promoción del diálogo entre interlocutores sociales, acceso a la justicia, refuerzo del poder judicial, refuerzo de la capacidad del sector de seguridad, supeditación de este sector al Estado de Derecho, descentralización y buena gobernanza, gestión responsable de los recursos naturales, lucha contra la corrupción y contra la impunidad. Los programas sectoriales de ayuda presupuestaria, a los que se da prioridad en varios países de la región, son también portadores de efectos inducidos en materia de buena gobernanza (exigencia de fiabilidad del gasto público, consolidación de las administraciones fiscales, aplicación de políticas públicas a largo plazo).

El enfoque de la gobernanza varía obviamente según los países: constituye un tema central de las relaciones con Colombia, así como con la mayoría de los Estados centroamericanos, estructuralmente frágiles, que se caracterizan por grandes desigualdades sociales y, muchos de ellos, salen **de conflictos civiles** prolongados. En estas condiciones, la consolidación del Estado de Derecho, de las estructuras de diálogo o reconciliación internas y la promoción de la democracia participativa constituyen ejes esenciales de la cooperación. Por el contrario, en el caso de Estados más consolidados como México o Brasil, el apoyo a la gobernanza se traduce cada vez más en el establecimiento de un diálogo y de una asociación profunda en cierto número de sectores de interés común, entre ellos la reforma del Estado.

Dado que dicha reforma implica la instauración y el respeto de normas comunes y encuadramientos jurídicos internacionales, **la integración regional** constituye también un potente vector de buena gobernanza (en particular, en el ámbito económico y comercial) y representa a este respecto uno de los ejes principales de la política de la Comisión Europea dirigida a América Latina.

3.3. La gobernanza en Asia

Con más de la mitad de la población mundial, y más de dos tercios de los pobres, Asia se caracteriza por una enorme diversidad tanto política y económica como social y cultural, que se refleja en unas relaciones muy diferenciadas con la UE. El marco político de cooperación de la UE con Asia refleja un compromiso general en apoyo de la democracia, la buena gobernanza y los derechos humanos. Para desarrollar estos objetivos se recurre a toda una panoplia de instrumentos. Éstos incluyen **el diálogo político**, así como otras iniciativas utilizadas para abordar los derechos humanos: en todos los acuerdos firmados con Estados terceros se incorporan cláusulas sobre derechos humanos. En algunos países se han creado grupos de trabajo sobre la gobernanza y los derechos humanos en el marco de los comités conjuntos-CE con el fin de garantizar un verdadero diálogo político y una cooperación sobre este tema. El diálogo es la base de las relaciones con China y la India, los dos países más poblados del mundo. Con China, - más allá del diálogo político estructurado - se trata de más de una veintena de diálogos sectoriales relativos a la cooperación y la gobernanza económica, el mercado interior, la ciencia y tecnología, el medio ambiente, etc. Con la India, aparte de los diálogos de políticas sectoriales, el rasgo distintivo de los diálogos es la gobernanza a escala

mundial, la cooperación multilateral y las cuestiones de la paz y la seguridad. «IDEAS»²³ es una iniciativa particular que permite una cooperación con la India como proveedor de fondos emergente que, a su vez, trata de la gobernanza.

En los países de Asia Central, el diálogo político tiene lugar a nivel regional y a nivel bilateral (en el marco de las distintas estructuras de los Acuerdos de asociación y cooperación para los países que los hayan ratificado o, si no, de manera *ad hoc* con los representantes de la UE sobre el terreno (para Turkmenistán y Tayikistán). El diálogo en materia de gobernanza democrática y derechos humanos se ve reforzado, en el caso del Asia Central, por la presencia de un ponente especial para la región. Con los países del Sudeste asiático, la UE ha desarrollado también el diálogo a nivel regional: la gobernanza figura en la cooperación con organismos regionales como la ASEAN («APRIS II» - Programa de apoyo a la integración regional ASEAN), así como en el marco de diálogos informales de la ASEM (reunión Asia – Europa). El Foro Regional ASEAN permite también promover la cooperación trilateral.

En la programación de la cooperación 2007-2013, la gobernanza, el Estado de Derecho y los derechos humanos constituirán un sector prioritario para varios países, adaptado según sus necesidades, muy diferenciadas. La cooperación con Afganistán representa un caso completamente especial, desde el punto de vista del alcance del compromiso de la UE, la importancia del marco multilateral y los enormes retos en materia de gobernanza democrática y apropiación por el país. La gobernanza democrática es un elemento esencial del trabajo de la CE en otras **situaciones de conflicto**, en particular, en Indonesia (Aceh). Además, la gobernanza será un tema transversal en todas las actividades de cooperación en los países de Asia, desde China hasta el plan de acción conjunto UE- India. En Asia Central, la gobernanza democrática y económica figura como sector prioritario, y va desde el apoyo a la sociedad civil hasta la reforma judicial y la gestión de las finanzas públicas.

Los **proyectos específicos** en materia de gobernanza y de desarrollo de instituciones democráticas reflejan la gran diversidad de los países de la región. Citemos, por ejemplo, la reforma y el apoyo a la capacidad de los organismos públicos (judicial, penitenciaria, electoral); la creación de nuevas instituciones democráticas (por ejemplo las comisiones de derechos humanos) o el desarrollo de las administraciones locales. En algunos países está previsto el refuerzo más directo de los procesos democráticos, con un énfasis particular en los partidos políticos y el proceso electoral, así como acciones para facilitar el acceso a la justicia de los grupos vulnerables, en particular, las mujeres, los niños y las minorías. Reforzar las capacidades de la sociedad civil es una preocupación constante, ya se trate de campañas de educación e información generales o de campañas específicas, por ejemplo contra el trabajo de menores. Según los países, está previsto el apoyo a la reforma administrativa, a la buena gestión de las finanzas públicas, que incluye la transparencia fiscal y la buena gestión de los recursos naturales, y la reforma de la seguridad social, así como de las medidas específicas contra la corrupción.

La evolución hacia programas **de ayuda presupuestaria** globales y sectoriales, como en otras regiones, se convierte en un medio de refuerzo de la gobernanza y de las instituciones a nivel central y descentralizado en los países de Asia, incluida Asia Central. Requieren, en efecto, que previamente se den las condiciones adecuadas de control democrático, gestión financiera y desarrollo institucional, aumentando de la misma forma la transparencia y la responsabilidad hacia las partes involucradas.

²³ *Indian Development and Economic Assistance Scheme.*

Dado que existen varias "**asociaciones difíciles**" en la región, el papel de los instrumentos temáticos (en particular, el IEDDH) que pueden utilizarse sin depender del acuerdo del Gobierno, sigue siendo muy importantes en el apoyo a las iniciativas de la sociedad civil en favor de la democratización y los derechos humanos. En tales casos, la UE puede también apoyarse en puntos de referencia en materia de gobernanza, como los compromisos OSCE. Las cuestiones de gestión pública en sectores como el agua, vinculada a los cambios climáticos, pueden también servir de «puntos de partida» para un diálogo en materia de gobernanza, como fue el caso de la Conferencia UE-Asia Central de Alma Alta celebrada en abril de 2006.

CONCLUSIONES

Sólo un enfoque concertado permitirá a la Unión Europea hacer oír su voz en el debate internacional sobre la gobernanza. La UE debe posicionarse sobre una temática central en la cooperación al desarrollo basándose en la defensa de los siguientes principios:

- Si bien es cierto que la gobernanza y el desarrollo de las capacidades deben ocupar una posición estratégica en el orden del día de la cooperación al desarrollo, la reducción de la pobreza y los demás ODM siguen siendo los objetivos prioritarios de la política de desarrollo de la UE establecidos en el Consenso europeo. La buena gobernanza, que constituye al mismo tiempo un objetivo complementario, tiene un carácter instrumental con relación a estos objetivos prioritarios.
- La UE basa su enfoque en una definición amplia de la gobernanza, concebida como un proceso de cambio a largo plazo, fundado en objetivos y principios universales y aspiraciones comunes que deben aplicarse a las grandes funciones gubernamentales y al conjunto de los ámbitos de intervención del Estado, así como en las interacciones entre las instituciones públicas y los ciudadanos. La gobernanza democrática resalta la afirmación de los derechos de todos los ciudadanos, hombres y mujeres, por lo que no puede reducirse únicamente a la lucha contra la corrupción.
- La gobernanza democrática debe plantearse de manera holística, teniendo en cuenta todas sus dimensiones (política, económica, social, cultural, medioambiental, etc.). Los procesos de gobernanza democrática serán más eficazmente respaldados por el diálogo que por las sanciones y la condicionalidad.
- La apropiación de las reformas por los países socios y un enfoque basado en el diálogo, integrando la ayuda al desarrollo de las capacidades y la prevención de la fragilidad de los Estados, reforzarán los procesos de gobernanza democrática y contribuirán a legitimar a las instituciones frente a los ciudadanos.

Con el fin de aumentar la eficacia de los apoyos a la gobernanza y de promover los procesos hacia la gobernanza democrática de manera armonizada, la Comunidad y los Estados miembros deberán armonizar los métodos en este ámbito:

- El diálogo con cada uno de los países socios sobre las reformas en materia de gobernanza debería ser llevado conjuntamente por la Comisión y los Estados miembros presentes sobre el terreno. Este diálogo debería después traducirse en enfoques coherentes en la programación de la ayuda y en la coordinación de las ayudas a los programas de reforma de los Gobiernos.

- A través de la iniciativa «Gobernanza para los países ACP y África», la Unión Europea crea un nuevo mecanismo incitativo que permitirá a los países socios acceder a fondos suplementarios en función de sus compromisos de gobernanza. A tal efecto se constituirá una reserva incitativa de aproximadamente 3 000 millones de euros. La UE apoyará también el Mecanismo africano de evaluación inter pares tanto a nivel político como financiero, respetando al mismo tiempo la apropiación del proceso por los países africanos.

Esta contribución a la elaboración de un enfoque común de la Unión europea de las cuestiones de gobernanza democrática debe situarse en el contexto más amplio de las políticas externas de la Unión, el fomento de la paz, la seguridad y el desarrollo sostenible, y teniendo en cuenta las perspectivas de aumento sustancial de la ayuda pública al desarrollo y la voluntad de garantizar la eficacia de la ayuda, que justifican plenamente la profundización del debate sobre la gobernanza en la cooperación al desarrollo.