

# Estrategias horizontales de intervención en la cooperación española: el desarrollo institucional<sup>1</sup>

JAVIER GARCÍA FERNÁNDEZ

Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad de Alicante

## **1. CONSIDERACIONES PREVIAS: ¿POR QUÉ LA COOPERACIÓN EN EL ÁMBITO DEL DESARROLLO INSTITUCIONAL?**

La mera lectura de la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación al Desarrollo (Ley española de Cooperación al Desarrollo en lo sucesivo), es suficiente para responder a este interrogante. En los principios de la política española de cooperación internacional para el desarrollo [artículo 2.b)], en los objetivos de esta política [artículo 3.a) y d)], en la definición de las prioridades sectoriales [artículo 7.d)] y de la cooperación técnica (artículo 10) y, en fin, en la descripción de la ayuda humanitaria como instrumento esa misma política (artículo 12) encontramos referencias a la defensa y promoción de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, a la promoción de la estabilidad y de la participación democrática, al fortalecimiento de la estructura democrática y a las actuaciones de rehabilitación institucional. Basta comparar estos enunciados con la dimensión economicista que inspiraba el artículo 7 del Real Decreto-Ley 16/1976, de 24 de agosto, precepto que creó el Fondo de Ayuda al Desarrollo, para comprender el notable giro que han experimentado las concepciones sobre el contenido y los fines de la cooperación internacional para el desarrollo y que tan bien refleja la Ley española de Cooperación al Desarrollo. El giro se empezó a percibir en España a mediados de los años ochenta, cuando el Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de diciembre de 1987, por el que se aprobaron las líneas directrices de la política española para la cooperación al desarrollo, que incluyó el desarrollo institucional entre los sectores prioritarios de acción intensiva.

Ello es así porque, como se ve muy bien en la "Declaración sobre la cooperación para el desarrollo en los años 90" del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organization for Economic Co-operation and Development (O.C.D.E.), que vino a su vez a teorizar los cambios profundos experimentados, en aquel momento, en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo, se ha pasado de una concepción meramente económica a otra noción mucho más rica y compleja, en la que el fin último de lucha contra la pobreza se ve

recubierto por un conjunto de medios y de instrumentos de carácter institucional (o mejor dicho, institucional-democrático), que se justifican a partir de una idea central: sin instituciones democráticas y participativas que respeten y fomenten los derechos fundamentales y las libertades públicas, la pobreza no se puede erradicar sino, a lo sumo, paliar muy transitoriamente.

Ese cambio no fue casual. A finales de la década de los ochenta entraron en crisis, casi simultáneamente, las dictaduras militares que predominaban en Iberoamérica y las dictaduras comunistas de Europa central y oriental. Y, sin entrar en una crisis generalizada, también se observó cómo empezaban a debilitarse los fundamentos de los regímenes autoritarios africanos, tal y como se evidenció en la cumbre franco-africana de La Baule, en julio de 1991, especialmente en el discurso del Presidente Mitterrand. A finales de la década de los ochenta, los regímenes autoritarios de Europa, Iberoamérica y África pierden la cobertura que habían recibido de una parte de la comunidad internacional y se abre paso la idea de que la pobreza y el subdesarrollo, que iban enlazados a la ausencia de democracia, no se pueden superar sin una transformación de las instituciones políticas, que asegure una gestión pública más participativa y más eficaz. E, inmediatamente, emerge la noción de gobernabilidad, como paradigma de buenas prácticas en la gestión de los asuntos públicos. Un paso modesto, pero muy significativo fue, primero en Europa central y oriental y luego en Iberoamérica y en África, la asistencia internacional para la celebración de las primeras elecciones democráticas, tanto en la formación del personal, que había de nutrir las Administraciones electorales (caso de Europa central y oriental), como en el despliegue de observadores electorales internacionales (en Iberoamérica y en África).

Lo cierto es que, a mediados de la década de los noventa, ya se ha generalizado, tanto en el ámbito multilateral como en el bilateral, una idea básica: la asistencia técnica institucional y el refuerzo de formación en el campo de la reforma del Estado y de las prácticas de buen gobierno constituyen un *prius* de la lucha contra la pobreza, expresada en la asistencia para las necesidades sociales básicas, en la inversión en el ser humano o en la promoción del tejido económico. Otro tanto puede decirse, aunque en este caso es *a posteriori*, en la cooperación como consecuencia de la finalización de los conflictos bélicos. Así lo expresó la declaración titulada "La visión parlamentaria de la cooperación internacional al amanecer del siglo xxi", que adoptó el Consejo de la Unión Interparlamentaria, en su sesión especial de Nueva York en 1995.

Esto es lo que justifica los numerosos programas y proyectos que los Estados donantes, los Bancos de Inversión y las Organizaciones internacionales

les, han diseñado en los últimos años, con el objetivo de asentar (cuando no recrear) instituciones democráticas, participativas y transparentes. Y ello no sólo por un muy legítimo punto de partida ideológico (la democracia representativa es el mejor modo de gobierno), sino, también, porque para la conformación de un sistema económico más libre, más abierto al exterior y menos restrictivo, se hace necesario un ordenamiento jurídico que garantice la transparencia y la certeza del Derecho que está vigente. Un ejemplo de esta orientación es el documento *El papel de la Unión Europea en el fomento de los derechos humanos y la democratización en terceros países*, que la Comisión Europea presentó al Consejo y al Parlamento Europeo en mayo de 2001<sup>2</sup>, en el que se señalan tres áreas en las que Comisión debe actuar (impulso de políticas coherentes y consecuentes en apoyo de los derechos humanos y la democratización; conferir mayor prioridad a los derechos humanos y a la democratización en las relaciones de la Unión Europea con terceros países, y adoptar un enfoque más estratégico en la Iniciativa Europea para la Democracia y los derechos Humanos), áreas que coinciden plenamente con los campos de cooperación para el reforzamiento institucional democrático que se plantean Estados donantes y organizaciones internacionales.

Todo ello hace del desarrollo institucional un eje estratégico horizontal o transversal de toda política de cooperación internacional para el desarrollo. Si bien la Ley española de Cooperación al Desarrollo califica, con buen criterio conceptual, a los programas y proyectos de refuerzo institucional como una de las modalidades de la cooperación técnica (que a su vez es uno de los varios instrumentos de la política española de cooperación internacional para el desarrollo), lo cierto es que estos programas y proyectos no se pueden situar a la misma altura que los restantes, que también se insertan en la cooperación técnica, ni tampoco en el mismo nivel que los restantes instrumentos. Son, como hemos señalado más arriba, un *príus* de cuyo buen uso depende el éxito de otros programas y proyectos. Esto tiene consecuencias prácticas relevantes, pues el eje horizontal recorre transversalmente el Plan Director de la Cooperación. Quizá sea algo más que una prioridad sectorial, aunque el vigente Plan Director de la Cooperación 2001-2004 ha de ubicarlo en esta categoría, por fidelidad a la estructura sistemática de la Ley de Cooperación al Desarrollo. Y creemos que es algo más que una de las varias prioridades sectoriales porque condiciona las restantes: el suministro de agua, el saneamiento y la vivienda (otras prioridades sectoriales bajo la calificación común de necesidades sociales básicas) alcanzan mayores grados de eficiencia si la contraparte local es una entidad municipal democrática, participativa y con capacidad de buena gestión administrativa. O, por poner otro ejemplo, la promoción del tejido económico (igualmente otra prioridad sectorial) es tanto más intensa si la contraparte local es uno o varios Departamentos ministeria-

les, gestionados eficiente y transparentemente, cuyo titular esté, además, sometido al control parlamentario. Finalmente, la defensa del medio ambiente, en cuanto prioridad sectorial, se gestiona mejor cuando está garantizada la participación de los sectores sociales interesados y existe un marco normativo tuitivo, aprobado por un Parlamento, no sólo democrático, sino dotado de una organización y unos procedimientos modernos.

En conclusión, la consideración del apoyo institucional, como eje estratégico horizontal de la política española de cooperación internacional para el desarrollo, contribuye a diseñar un marco de prioridades para hacer más eficaz e intensa esa política, política que siempre está condicionada por limitaciones presupuestarias. Ningún Estado puede consagrar a la cooperación internacional para el desarrollo todos los fondos que serían necesarios y deseables, pero las inversiones en apoyo institucional crean el marco jurídico-político adecuado para que el resto de las dotaciones presupuestarias se gestionen con más eficiencia y transparencia.

## **2. APROXIMACIÓN AL ESCENARIO INSTITUCIONAL DE IBEROAMÉRICA. PROBLEMAS Y CARENCIAS**

En este trabajo vamos a centrarnos en los problemas de asistencia técnica institucional en Iberoamérica. Es cierto que, tanto en la Ley de Cooperación al Desarrollo como en el vigente Plan Director de la Cooperación, se contemplan otras varias prioridades geográficas para la cooperación bilateral pero, en este concreto ámbito del reforzamiento institucional, el área geográfica más relevante es Iberoamérica, pues constituye para España el ámbito privilegiado, por razones históricas, culturales y jurídicas. Pero esto no es evidente, pues la opción iberoamericana, como es sabido, no deja de ser polémica en el mundo de la cooperación, ya que la visión anglosajona y escandinava considera que ésta debe dirigirse a los países de renta más baja, condición que no tienen la mayoría de los países iberoamericanos. Este enfoque reduccionista (y en parte interesado, sobre todo por parte del Reino Unido, cuyas ex-colonias africanas y su área de influencia ostentan esa poco honrosa calificación) ha supuesto un desencuentro Unión Europea-Iberoamérica, cuya superación corresponde, muy primordialmente, a España, como se argumentó recientemente en la serie de artículos de *La Vanguardia* del 12 de mayo pasado.

¿Qué problemas y carencias encontramos en Iberoamérica desde el punto de vista del reforzamiento institucional? En un trabajo como éste sólo es posible apuntar algunos trazos, necesariamente gruesos, que sirvan de guía elemental para las estrategias de intervención de la cooperación española. Y para ello, el punto de partida es la histórica inestabilidad política (y por ende,

constitucional) que ha sufrido este área desde, como mínimo y por poner un límite cronológico, el comienzo del último cuarto del siglo xx. Poquísimos son los países iberoamericanos que, a lo largo de los últimos veinticinco años, no han sufrido golpes de Estado, guerras civiles y guerrillas. Poquísimos son también los países iberoamericanos que, en los últimos veinticinco años, han disfrutado de un marco político-institucional, fundado en la democracia representativa. Ello hace de los países iberoamericanos un campo estratégico fundamental para la cooperación de reforzamiento institucional. Ciertamente que se puede afinar más, utilizando las herramientas de evaluación de las instituciones que ha establecido el *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA) de Estocolmo y que están recogidas en su excelente trabajo *International IDEA Handbook on Democracy Assessment International IDEA Handbook on Democracy Assessment*, pero, a los efectos de analizar la estrategia de un Gobierno, no es preciso descender a estándares detallados que exigirían, incluso, una tabulación de los Estados iberoamericanos.

El primer problema, en sentido sistemático, que podemos encontrar en Iberoamérica es la escasa intensidad que posee el sentimiento constitucional, es decir, la escasa valoración que se da a la Constitución, como norma jurídica. En Iberoamérica el constitucionalismo tiene orígenes más antiguos y más profundos que en muchos países de Europa, pues no se debe olvidar que, a mediados del siglo xix, había muchos Estados europeos que carecían de Constitución o éstas tenían un perfil meramente nominal. Pero, paradójicamente, la tradición constitucional iberoamericana se ha quedado hibernada y, allí donde las Constituciones seguían teniendo vigencia, quedaron prisioneras del dogma de la Ley, como expresión de la voluntad general, sin otorgar mayor fuerza normativa a la Constitución. El constitucionalismo iberoamericano de los años ochenta y noventa ha tratado de actualizar esta concepción, introduciendo instituciones y órganos a los que se atribuyen funciones de justicia constitucional más o menos plena (de lo que hablaremos más abajo), pero lo cierto es que, este menguado sentimiento sobre el valor jurídico de la Constitución, constituye un obstáculo para reasentar la convivencia democrática sobre bases amplias e institucionalmente enriquecidas.

Si pasamos del sentimiento constitucional, en su conjunto, a los órganos constitucionales del Estado encontramos, también, algunos problemas que obstaculizan el reforzamiento institucional. Como es sabido, la forma de gobierno predominante en Iberoamérica es el presidencialismo. Sin entrar en consideraciones de dogmática constitucional y reflexionando exclusivamente con criterios de gobernabilidad, debe señalarse que el Jefe del Estado, en los sistemas presidencialistas, se ve abocado, en cierto modo, a gobernar sin

apoyo parlamentario, lo que en principio parece que refuerza su capacidad de actuación. Pero, como en el presidencialismo existen muchos ámbitos de interrelación Ejecutivo/Legislativo (la aprobación de la Ley y del Presupuesto, principalmente), la aparente fortaleza del Poder Ejecutivo resulta ficticia, pues necesita al Parlamento, esto es, a los partidos políticos, para gobernar. Al final, el Presidente ostenta, en ocasiones, una posición relativamente débil, debilidad que se acrecienta en muchos países cuando transcurre la mitad del mandato presidencial, pues muchas Constituciones prohíben la reelección presidencial, al menos de forma inmediata. Ésta es una realidad política que no siempre se percibe pero que condiciona la dinámica de la gobernabilidad<sup>3</sup>. Existen, no obstante, instrumentos para atenuar los efectos de este fenómeno, como podremos ver en el epígrafe siguiente.

Otro problema que distorsiona el buen gobierno en Iberoamérica es la notable desestructuración de sus Parlamentos. Incluso en los países de más estabilidad democrática, dotados de Parlamentos que ocupan una posición central dentro del sistema político, se percibe una dinámica de constante desestabilización. La causa de esta dinámica es la posición, excesivamente reforzada o central, del parlamentario individual, cuya autonomía, frente a los Grupos Parlamentarios, Bancadas o Bloques, es desmesurada. Si en Europa se introdujo el parlamentarismo racionalizado, a partir de la década de los años veinte del siglo xx, con sus efectos sobre unas Cámaras que tenían como protagonistas a los partidos políticos, a través de sus Grupos Parlamentarios, Bancadas o Bloques, los Parlamentos de muchos Estados iberoamericanos son Asambleas de parlamentarios individuales, donde el protagonismo de los partidos, a través de los Grupos Parlamentarios, Bancadas o Bloques, está muy mermado, siendo excepcionales las previsiones que tienden a reforzar el papel del partido ante el parlamentario individual<sup>4</sup>. Las consecuencias de este fenómeno son también muy negativas: el proceso de elaboración de la Ley se *prolonga innecesariamente* y los *órganos de gobierno de las Cámaras* no pueden controlarlo<sup>5</sup>; los debates resultan estériles y la función de control se difumina o se convierte en una caricatura, y los partidos no pueden desarrollar una política parlamentaria coherente y provechosa. Curiosamente, esta desestructuración, que se dirige frecuentemente a favorecer los intereses caciquiles de los parlamentarios en sus circunscripciones<sup>6</sup>, no prestigia al personal parlamentario, sino que los sume en un descrédito cada vez preocupante<sup>7</sup>. Pero existen remedios a esta lacra, como veremos más abajo.

El Poder Judicial en Iberoamérica tampoco ofrece muchas garantías para ejercer sus funciones con rigor y como instrumento que promueve la seguridad jurídica y la certeza del Derecho. Ello se debe a tres causas principales: la no profesionalidad de los Jueces, que suelen carecer de inamovilidad y de

carrera profesional; la politización de sus instancias superiores (fundamentalmente, el Tribunal Supremo), que, con frecuencia, suelen ser designadas con criterios políticos por el Parlamento y con un mandato limitado, y, en tercer lugar, el constante trasvase de la judicatura a la abogacía y viceversa, lo que resta independencia a la hora de impartir justicia. Es cierto que algunas Constituciones han ido creando órganos de gobierno del Poder Judicial, al estilo de los Consejos europeos de la Magistratura, o han atribuido funciones de gobierno judicial a los Tribunales Supremos, pero en ambos casos la politización de Consejos y Cortes Supremas sigue condicionando la forma de administrar la Administración de Justicia.

La justicia constitucional no ha tenido, hasta hace escasos años, gran relevancia en Iberoamérica que, a lo sumo, adoptó el modelo estadounidense de un Tribunal Supremo dotado de ciertas funciones de control de constitucionalidad, si bien es cierto que el recurso de amparo ha estado muy extendido en su vertiente judicial ordinaria, esto es, atribuido ordinariamente a la jurisdicción ordinaria. Desde la década de los ochenta se ha producido un cierto cambio y se han creado Tribunales Constitucionales *ad hoc* o bien se ha dotado a algunas Cortes Supremas de una Sala de lo constitucional. Pero, a causa de la concepción escasamente normativa de la Constitución y como consecuencia, igualmente, de una ampliación absolutamente desmesurada de la legitimación activa para interponer recursos de inconstitucionalidad, la justicia constitucional necesita todavía muchas mejoras para cumplir sus funciones.

Si pasamos de los órganos constitucionales a otros Entes de relevancia jurídico-política, podemos detectar que la situación es muy similar. La Administración pública sigue pareciéndose a la Administración europea del siglo XIX, pues el sistema de reclutamiento de la función pública no ha sido suficientemente profesionalizado y descansa, en buena parte, en el *spoils system*, lo que probablemente constituye el factor más desestabilizador para la gestión pública iberoamericana. Y al lado de una función pública, que se renueva en un porcentaje muy elevado después de cada elección presidencial, se detecta, como corolario de ello, la ausencia de carrera administrativa y de Cuerpos con atribuciones definidas, todo ello enmarcado, además, en unos niveles retributivos muy escasos y una carencia de medios materiales muy amplia. Lógicamente, este modelo de Administración y, más concretamente, de función pública, es una invitación a la corrupción y una vía directa a una gestión ineficaz, cuando no ineficiente. Y, naturalmente, este tipo de Administración es un muy intenso coadyuvante para el mantenimiento de las situaciones de pobreza, pues desalientan toda inversión extranjera<sup>9</sup>. Y, además, como escribió el sociólogo argentino Marcelo Leiras, “el gobierno democrático de sociedades complejas no puede sostenerse indefinidamente

sobre mecanismos de compensación directa para los seguidores de uno u otro partido”<sup>9</sup>.

Sin salir del ámbito de la Administración, las Fuerzas Armadas y la Policía responden, naturalmente, a similares planteamientos. Aunque la cooperación internacional, tanto multilateral como bilateral, está realizando en toda Iberoamérica un esfuerzo considerable para formar al personal militar y policial en la asunción de valores democráticos y constitucionales, así como en el respeto por los derechos fundamentales, este esfuerzo no siempre fructifica positivamente, a causa de las ínfimas retribuciones (especialmente de la Policía) y de sus importantes carencias materiales y de equipamiento. Puede decirse, con todo, que las Fuerzas Armadas se están adaptando, salvo algunos casos singulares, a la subordinación al poder civil. Y esa sería también la conclusión respecto a la Policía, si no fuera por la espiral de inseguridad y delincuencia en que han entrado varios países iberoamericanos, lo que, por otra parte, provoca muy directamente la huida de la inversión extranjera.

Por último, se debe señalar la creciente preocupación que emerge en toda Iberoamérica (y quizá más aún en los países centroamericanos) por la reforma municipal y, en su caso, por la descentralización territorial. La preocupación está, sin duda, justificada: los grandes municipios y las capitales de los Estados están inmersos en una crisis de gestión y financiera que les imposibilita para prestar los servicios urbanos esenciales, de modo que se multiplica una población marginal y carente de los mínimos estándares de sanidad o transporte, al tiempo que las clases medias pueden acceder a tales servicios a un coste económico muy elevado. Y en las áreas rurales nos encontramos con una organización municipal, no sólo imposibilitada de prestar servicios básicos (igual que en los distritos urbanos), sino, cada vez más, desprovista de las mínimas dotaciones administrativas y de personal.

### **3. PRINCIPALES CAMPOS DE ACTUACIÓN DE LA ESTRATEGIA HORIZONTAL**

Como se desprende del apartado anterior, las carencias jurídicas y organizativas que hemos repasado constituyen otros tantos campos de actuación, dentro de una estrategia horizontal de cooperación. Siguiendo el esquema empleado en este último apartado, se pueden detectar los siguientes componentes de una estrategia de refuerzo institucional:

a) **Reforzamiento del sentimiento constitucional.** Aquí caben actuaciones de refuerzo de formación, de modo que se capacite al personal, que está al servicio de los órganos constitucionales y de todas las Administraciones Públicas, en los principios constitucionales (especialmente de supremacía normativa de la Constitución) y en la dogmática de los derechos fundamen-



tales y de las libertades públicas. Este refuerzo de formación ha de articularse en cascada, es decir, extendiéndose hasta la formación de formadores, para concluir en acciones de divulgación de tales valores y principios. En algunos países iberoamericanos (a veces con financiación de la cooperación española) se han realizado interesantes campañas de divulgación constitucional, que buscan interiorizar tales principios y valores. Sus destinatarios suelen ser las clases medias urbanas o los centros educativos, pero su eficacia se multiplica hacia sectores más amplios de población.

**b) Reforzamiento de los servicios de la Presidencia del Estado.** Con alguna frecuencia, la cabeza del Poder Ejecutivo iberoamericano es un gigante con pies de barro. En apariencia, es el órgano constitucional dotado de más poder en el Estado pero, en realidad, su capacidad de acción es limitada. Y lo es porque suele carecer de buenos y eficientes instrumentos de coordinación gubernamental, de apoyo técnico y, por supuesto, como hemos visto más arriba, de incidencia política hacia el Parlamento. Sería útil que la cooperación española proporcionara asistencia técnica para dotar y poner en funcionamiento los servicios de apoyo de la Presidencia de la República, para crear mecanismos de coordinación intragubernamental y para asegurar las relaciones políticas y administrativas del Ejecutivo con el Parlamento.

**c) Reforma de la organización y de los servicios del Parlamento.** En Iberoamérica se puede, por lo general, reformar y modernizar el Parlamento, sin necesidad de reformar la Constitución. A lo sumo, bastaría con cambiar los Reglamentos parlamentarios. Aunque hay interesantes antecedentes de asistencia bilateral y multilateral, el trabajo de asesoramiento parlamentario es un campo muy abierto y ha de ir dirigido a reforzar los órganos de gobierno y la presencia política de los Grupos Parlamentarios, Bancadas o Bloques, en detrimento del parlamentario individual. Se trata de una actuación con un doble componente de asesoramiento técnico y, al mismo tiempo, de refuerzo de formación (o, quizá, sería mejor decir concienciación de los destinatarios). Con alguna frecuencia, especialmente en Centroamérica, esta clase de acciones se contempla con una perspectiva muy economicista y se solicitan fondos internacionales para mejorar la informática o las instalaciones, pero este enfoque es engañoso: la cooperación internacional ha de dirigirse a promover los cambios de organización y funcionamiento, redactando incluso los proyectos de normas. Por otro lado, los Reglamentos parlamentarios siguen siendo, como vemos en muchos países, Reglamentos de sesiones, es decir, normas anticuadas, cuya única vocación es disciplinar las sesiones plenarias, sin afrontar la ordenación del trabajo parlamentario en su conjunto. Sería interesante que la cooperación española continuara dando asistencia técnica para la redacción de Reglamentos parlamentarios rigurosos y modernos.

Un ejemplo de esta clase de iniciativa es el apoyo que ha dado el Programa de Naciones Unidas (P.N.U.D.) para la reforma y publicación de los Reglamentos de las Cámaras parlamentarias de Bolivia.

d) **Reforma del Poder Judicial.** Éste es uno de los campos más desarrollados por la cooperación española, en el que hace tiempo colaboran la A.E.C.I. y el Consejo General del Poder Judicial. En este ámbito, es muy notable el esfuerzo realizado para la formación directa de Jueces, para la creación de Centros de formación judicial, para mejorar las dotaciones materiales e, incluso, para dar apoyo en la redacción de códigos básicos, sobre todo procesales. Sin embargo, la necesidad de mejorar la Administración de Justicia en toda Iberoamérica es tan intensa que todo esfuerzo que se haga siempre será insuficiente. Más aun, en ocasiones, la asistencia judicial se realiza en detrimento de un apoyo similar al Ministerio Fiscal pues, lógicamente, la importante y valiosa cooperación que brinda el Consejo General del Poder Judicial (en Guatemala, en Honduras, en Bolivia, etc.) apenas tiene un correlato en la Fiscalía General del Estado, por lo que se da el curioso fenómeno de un fuerte apoyo a la judicatura y un muy limitado apoyo al Ministerio Fiscal. Hay que tener en cuenta que, en este campo de la reforma judicial, la cooperación española no sólo contribuye a crear un marco jurídico más seguro, que refuerza a la sociedad civil y abre paso a la inversión extranjera. Crea lazos jurídicos muy estrechos entre los países iberoamericanos y España, difunde la cultura jurídica española y otorga a España una posición de referencia para las élites políticas y judiciales de estos países.

e) **Reforzamiento de la justicia constitucional.** Lo que acabamos de decir sobre el asesoramiento técnico en materia de Poder Judicial, es igualmente válido para la justicia constitucional, máxime cuando en el continente americano no se suelen percibir diferencias conceptuales entre la jurisdicción ordinaria y la justicia constitucional. Aunque existen conexiones entre el Tribunal Constitucional español y los Tribunales Constitucionales o Supremos iberoamericanos, éste es un campo en el que habría que insistir más.

f) **Modernización de la Administración pública.** Se puede afirmar que estamos ante un campo estratégico inacabable e inabarcable y no por pasividad de la cooperación española que, a través del Instituto Nacional de Administración Pública (I.N.A.P.) y de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (F.I.I.A.P.), lleva muchos años proporcionando asistencia a las Administraciones iberoamericanas, especialmente en proyectos de refuerzo de formación. Sobre esta última categoría de proyectos no parece necesario añadir nada, salvo constatar su utilidad y resaltar el esfuerzo del I.N.A.P. Y respecto a los proyectos de asesoramiento técnico, con-

viene señalar que el modelo organizativo y funcional de la Administración General del Estado en España (expresado en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, y en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno) es un modelo perfectamente traspasable a algunos Estados iberoamericanos, por lo que la cooperación española debería hacer un esfuerzo de difusión para que la organización administrativa española fuera un punto de referencia en Iberoamérica. Y no hay, en esta afirmación, el menor chovinismo: las tres Leyes antes citadas son modernas, vienen a organizar las estructuras administrativas con criterios racionales y realistas y son el producto de una extensa reflexión que se realizó en las dos últimas décadas, sobre la reforma administrativa.

Dentro del asesoramiento técnico para la reforma de la Administración Pública, merece la pena señalar la asistencia para la reforma tributaria y para los métodos de control interno, sobre lo que la cooperación española ha tenido algunas experiencias, no siempre positivas. Aunque se trata de un ámbito delicado, pues la Hacienda Pública (especialmente en los tributos sobre la renta y el patrimonio y en las tasas aduaneras) es la sede privilegiada de los grupos de presión nacionales que pugnan contra las reformas económicas, si la contraparte local se compromete a asumir y facilitar la asistencia internacional, estamos ante un campo donde los efectos de la cooperación pueden alcanzar resultados más inmediatos y visibles. Siempre, sin embargo, que la asistencia técnica sea el fruto de un consenso político amplio.

g) **Modernización de las Fuerzas Armadas y de la Policía.** En el marco de la cooperación multilateral, especialmente, algunos miembros de las Fuerzas Armadas y de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad de España han desarrollado interesantes y alentadoras actividades de asesoramiento técnico en Iberoamérica. Parece un ámbito, no sólo necesario, sino extraordinariamente estratégico pues, como veíamos en el punto relativo a la reforma judicial, la cooperación española no sólo está bien diseñada y aporta una capacitación de gran utilidad, sino que los modelos españoles de organización militar y de organización policial son un contrapunto a otros modelos. Hay que tener en cuenta que la cooperación multilateral [especialmente el P.N.U.D. y la Comisión Europea (con participación de funcionarios españoles)] desarrolla frecuentes programas de esta naturaleza en Iberoamérica, lo que muestra su naturaleza urgente y prioritaria. No obstante, los militares, policías y guardias civiles españoles ofrecen un *plus* de cultura y lenguas comunes, así como constituyen un ejemplo de adaptación a la democracia, que los convierte en un excelente personal para las actividades de capacitación.

**h) Asistencia para la reforma municipal y para la descentralización.** Para el modelo español de cooperación para el desarrollo, la asistencia técnica para la reforma municipal y regional tiene una dimensión estratégica de primer orden. Como es sabido, tanto la Ley de Cooperación al Desarrollo como el vigente Plan Director de la Cooperación contemplan un conjunto de prioridades sectoriales, que han de ejecutarse en ámbitos espaciales infraestatales. Para asegurar la debida ejecución de tales programas y proyectos, es necesario contar con una estructura institucional (municipal o regional) participativa, eficaz y transparente. Por eso, toda la cooperación que proporcione asesoramiento técnico para alcanzar instituciones municipales y regionales democráticas y modernas, es una garantía de buena gestión para los programas y proyectos que despliegue la cooperación española para contribuir a la mejora de las necesidades sociales básicas, a la inversión en el ser humano, a la promoción económica y a la defensa del medio ambiente. A ello se añaden otras circunstancias, que hacen particularmente adecuada la cooperación española para la reforma municipal: España y los países iberoamericanos poseen un pasado municipal común, a pesar, incluso, de la falta de uniformismo del Antiguo Régimen; España ha llevado a cabo, a mediados de los ochenta, una importante reordenación municipal que no se ha anquilosado, como lo prueban las reformas de 1999 que se aprobaron como consecuencia del Pacto Local; finalmente, el régimen local español se ha conformado en un marco de descentralización regional, que obliga a articular jurídica y políticamente el municipio, la provincia y la Comunidad Autónoma, lo cual ofrece un marco normativo novedoso y profundamente descentralizador. En conclusión, los Estados iberoamericanos pueden obtener importantes beneficios para la gestión de sus estructuras locales, si reciben la asistencia técnica española y ello en una triple dimensión: colaborando en el diseño de la reforma normativa; colaborando en la redacción de planes de actuación para municipios singulares o para categorías específicas de municipios, y proporcionando formación al personal municipal o, mejor todavía, organizando la formación de formadores. El apoyo que la cooperación española está dando a la Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y el Caribe (Fundación DEMUCA) o, la más reciente, asistencia para el reforzamiento municipal de Panamá (organizada por el Banco Interamericano de Desarrollo (B.I.D.) pero con fondos españoles) son interesantes ejemplos a seguir en el cono Sur.

**i) Privatización y reforma del sector público estatal.** Por motivos distintos del punto anterior, la asistencia técnica para la privatización y reforma del sector público estatal posee también un alcance estratégico para la cooperación española. La estrategia contra la pobreza, como eje central del vigente Plan Director, ha de aplicarse, tras alcanzar un marco institucional favorable al que puede llegarse a través de los instrumentos usuales, mediante reformas económicas de

largo alcance que transformen unas estructuras productivas anquilosadas, cerradas al exterior y nada competitivas. Dado el grado de inversión privada española en Iberoamérica, resultaría irresponsable que la asistencia técnica, en materia de reforma del sector público productivo, quedara atribuida a otros Estados cooperantes. Así lo ha entendido el Gobierno español que, a través del Ministerio de Economía, va sustituyendo la antigua, de créditos Fondo de Ayuda al Desarrollo (F.A.D.), por la asistencia a instituciones económicas.

#### **4. ESTRATEGIA DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA. RASGOS GENERALES, REQUISITOS DE LA ASISTENCIA TÉCNICA Y MARCO POLÍTICO. PRINCIPALES PROBLEMAS PRÁCTICOS DE LA COOPERACIÓN EN EL ÁMBITO DEL REFORZAMIENTO INSTITUCIONAL**

El epígrafe anterior nos muestra el amplísimo campo de actuación que la cooperación española en Iberoamérica puede desarrollar para ejecutar estrategias horizontales, que permitan asentar otras prioridades sectoriales. La determinación concreta de estas estrategias va a depender del grado de rigor con que se proceda a identificar cada proyecto y puede, incluso, apuntarse que el éxito de un proyecto depende de la calidad de la misión de identificación que debe realizarse, a ser posible, *in situ* y mediante técnicos específicos, sin vincularse a las peticiones que realice la parte local en las correspondientes Comisiones Mixtas. Las Oficinas Técnicas de Cooperación desbrozan siempre el camino, pero la calificación que realice la Oficina Técnica de Cooperación debe complementarse con una misión específica.

La identificación correcta y rigurosa del proyecto no garantiza, sin embargo, su éxito. Hay que ponderar ciertas circunstancias que, con frecuencia, merman el esfuerzo de la cooperación que ofrece el país donante, especialmente en el ámbito de reforzamiento institucional, donde los factores políticos emergen con una fuerza que no siempre se ha podido prever. Los principales problemas que suele encontrar la asistencia técnica para el reforzamiento institucional se pueden sintetizar de la siguiente manera:

a) **Aplicación del principio de neutralidad política.** Cuando un Estado despliega su política de cooperación al desarrollo no puede plantearse que ésta sirva de apoyo a un Gobierno afín. Esta idea está cada vez más asentada, en parte porque los partidos políticos europeos y estadounidenses, a través frecuentemente de sus fundaciones, realizan una cooperación mucho más orientada políticamente, lo que permite que los Gobiernos actúen con criterios más neutrales. Pero el hecho de que un Gobierno actúe con absoluta neutralidad no le libra de encontrarse con problemas, que acaban dando una falsa imagen partidista a proyectos perfectamente neutrales. Estos problemas pueden tener diversos orígenes. Puede ocurrir, por ejemplo, que la orientación partidista de

un determinado órgano constitucional no coincida con la de otro órgano (Ejecutivo *versus* Legislativo, cohabitación en un Ejecutivo dual, fracciones enfrentadas de un mismo partido en el Ejecutivo y en el Parlamento, etc.). En estos casos, la asistencia técnica a un órgano puede conducir al efecto no deseado de que el partido, o fracción de partido dominante en otro órgano, interprete falsamente que el Estado donante, a través de su Gobierno, toma partido a favor de la fuerza política que domina en el órgano que ha recibido la asistencia técnica. También se puede dar este efecto no deseado, cuando está finalizando el mandato de un Presidente, en que una petición local de asistencia técnica o un ofrecimiento por parte del Estado donante, puede ser considerada, por los restantes candidatos, como una toma de partido a favor del candidato del partido gobernante. Estos riesgos no deben paralizar la cooperación, pero exigen actuar con mucha delicadeza y una labor previa de comunicación y diálogo con todas las fuerzas políticas, estén o no representadas en el órgano al que se pretende dar asistencia.

b) **Planear proyectos realistas.** A diferencia de los servicios sociales básicos, que se pueden dar por concluidos cuando acaba la obra concreta que ofrece el país donante, la vida de las instituciones políticas es un *continuum* que nunca se puede considerar concluido. Parece aconsejable, por ello, establecer proyectos realistas y modestos, de una duración media (no más de tres o cuatro años) y nunca sobrecargados de expertos o consultores. Los proyectos demasiados ambiciosos chocan con un *tempus* local que se mide con criterios más lentos, se ven perturbados por la dinámica política local y, al final, se convierten en operaciones que han perdido el horizonte y sofocan la corresponsabilidad de la parte local.

c) **Hay que contar con la resistencia de las élites burocráticas o económicas locales.** Todo proyecto de reforma institucional encuentra resistencias, bien en la burocracia administrativa, bien en las élites económicas o políticas locales, que temen perder pequeñas o grandes posiciones de poder. No es un problema insalvable, sobre todo porque, en ocasiones, esos temores están injustificados y la reforma puede incorporar, y no excluir, a los sectores políticos o económicos que temen verse marginados. En estos casos, nada infrecuentes, la gestión del proyecto debe llevarse con gran discreción y delicadeza, dedicando una parte significativa del trabajo a dialogar con los representantes de los grupos hipotéticamente afectados. En este punto, las misiones diplomáticas y las O.T.C. pueden contribuir a establecer canales de comunicación y a disipar temores.

d) **No conceder ni imponer proyectos que pretendan implantar miméticamente instituciones del país donante (y viceversa).** En ocasiones, el país donante o el

país receptor de la cooperación tienden a implantar instituciones del país donante en un contexto histórico o político nada similar. La operación es fácil y suele cerrarse rápidamente, pero está condenada al fracaso. En cualquier misión de asistencia técnica de reforzamiento institucional, hay que combinar el Derecho y las instituciones nacionales del Estado donante con el Derecho comparado, sin olvidar un estudio riguroso de la terminología jurídica del país receptor. Toda operación de trasplante institucional acrítico suele ser, a la larga, un fracaso, que se puede evitar con un buen y profundo análisis de la realidad y de la historia institucional que se pretende reformar. Y también se debe evitar el fenómeno inverso, es decir, que la parte local presente en la correspondiente Comisión Mixta proyectos de reforma institucional muy alejados al diseño de cooperación que debe realizar la A.E.C.I., en coordinación con otros Ministerios. En ocasiones, se observan proyectos, redactados "a la carta" por petición expresa de la parte local, que contienen muy poco valor añadido (en proporción al esfuerzo económico y personal que comportan) y que no encajan adecuadamente en la estrategia diseñada por el Estado donante.

## **5. LA COORDINACIÓN CON OTROS SUJETOS DE LA COOPERACIÓN Y LA COOPERACIÓN BILATERAL**

La Ley de Cooperación al Desarrollo contempla dos modalidades básicas de ejecución: bilateral y colaboración y cofinanciación en programas de organismos internacionales. A su vez, esta última puede consistir en las contribuciones a organismos internacionales, de carácter financiero y no financiero, o en aportaciones españolas a programas de cooperación de la Unión Europea. No vamos a entrar aquí a examinar los aspectos positivos y negativos que contiene cada modalidad, pero sí conviene, para acabar este trabajo, apuntar tres circunstancias que enmarcan la decisión que han de adoptar en cada momento los órganos ejecutivos de la cooperación española.

En primer lugar, no debemos olvidar el carácter crecientemente competitivo que adopta la cooperación internacional, sobre todo, cuando se ejecuta por medio de empresas o entidades del sector privado. La "batalla" previa que se puede producir por obtener un concurso (con utilización incluso, por ciertos Estados, de las Embajadas acreditadas en los países, especialmente cuando la adjudicación del concurso se ha realizado descentralizadamente, como se da cada vez con más frecuencia en la Comisión Europea) debe llevar a reflexionar si, en ocasiones, es preferible renunciar a cofinanciar un proyecto multilateral o de la Unión Europea y orientar los siempre escasos fondos a acciones bilaterales. La decisión dependerá de la capacidad de iniciativa que sea posible u oportuna desplegar por parte del Gobierno español, sobre todo, en aquellos casos que, conforme al nuevo procedimiento des-

centralizado de la Comisión Europea, el concurso se resuelve en el propio país receptor.

La segunda circunstancia que debe apuntarse (que no es contradictoria con la anterior) es que, con independencia de cual sea la unidad que gestione el proyecto, la cooperación española debe garantizar la presencia de expertos españoles, cuando se trate de asistencia técnica en Iberoamérica. La finalidad de este esfuerzo es clara: el consultor internacional expresa la cultura jurídica, administrativa y organizativa de su país de origen y, al final, es el correo que transmite esa cultura, combinándola con el conocimiento comparado. Por eso, la presencia de consultores españoles en proyectos de cooperación multilateral supone un enriquecimiento de tales proyectos, siempre que se distancien de visiones localistas. Más aun, es positivo que España, desde Madrid o desde las Embajadas correspondientes, impulse proyectos ejecutables por organizaciones internacionales, pues ello permite asegurar la presencia de la cooperación española, sin tener que dirigir a tales países los no muy cuantiosos medios de que se dispone, que siempre podrán ir a otros proyectos bilaterales.

En tercer lugar y, por último, hay que señalar la creciente tendencia de organismos internacionales de atribuir parte de la ejecución de un concurso, y de manera obligatoria, a una O.N.G. No siempre es la vía más adecuada porque las O.N.G.s expresan, legítimamente, la visión de la sociedad civil y, en ocasiones, muestran cierta incomprensión por los mecanismos y la lógica que mueve a las organizaciones administrativas o gubernamentales. Dicho en otras palabras, en el campo de la cooperación internacional para el desarrollo, las O.N.G.s son útiles, y hasta imprescindibles, para trabajar en el seno de la sociedad civil del país destinatario pero, por situarse en la posición del “cliente” de los servicios administrativos, no siempre entienden la lógica del trabajo administrativo o del trabajo político. Hay casos recientes en los que proyectos interesantes de reforzamiento institucional se ven trabados porque los Términos de Referencia exigen la presencia de O.N.G.s en la ejecución de parte del proyecto, lo que probablemente conducirá a desviarse del objetivo principal del Proyecto, que es el reforzamiento y democratización del Estado.<sup>10</sup>

## **6. NOTA BIBLIOGRÁFICA**

El Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de diciembre de 1987, por el que se aprobaron las líneas directrices de la política española para la cooperación al desarrollo, está publicado en la obra de Pablo LÓPEZ BLANCO *Legislación básica de cooperación internacional*, Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Madrid, 1989. Para las nor-



mas actualmente vigentes sobre cooperación véase la excelente compilación coordinada por Joaquín ANTORANZ ORTIZ *Normas de la Cooperación Española para el Desarrollo*, Agencia Española de Cooperación Internacional, Madrid, 2002. La propia Agencia Española de Cooperación Internacional ha publicado también una compilación más breve pero igualmente útil *Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo y disposiciones reglamentarias*, Madrid, 2002.

Sobre el giro de las concepciones sobre la cooperación internacional para el desarrollo el *Rapport 1991. Coopération pour le développement* de la OCDE, especialmente la “Vue d’ensemble par le Président” del Comité de Ayuda al Desarrollo y el apartado III de la Parte Segunda dedicada al desarrollo participativo (Servicio de Publicaciones de la OCDE, París, 1991). Las nuevas concepciones sobre la asistencia internacional para el reforzamiento democrático están bien descritas en la citada obra de David BEETHAM, Sarah BRACKING, Iain KEARTON y Stuart WEIR: *International IDEA Handbook on Democracy Assessment*, Kluwer Law International, La Haya, 2002. Un buen trabajo sobre los principales problemas que plantea en el momento actual la cooperación para el reforzamiento institucional es el informe *Building Legal Institutions: The Next Human Rights Challenge* que presentó Richard E. MESSICK, Codirector del Grupo Temático sobre Instituciones Legales del Banco Mundial, en el Seminario sobre Democracia y Desarrollo que organizó la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica en Valladolid los días 7 y 8 de marzo de 2002. En el mismo Seminario también presentó otro trabajo interesante Bengt SÅBE-SÖDERBERG, Secretario General de International IDEA: “Assisting Democracy: Opportunities and Limitations”. Finalmente, debe citarse el estudio dirigido por José Antonio ALONSO: *Estrategia para la Cooperación Española*, Secretaría de Estado para la Cooperación internacional y para Iberoamérica, Madrid, 1999.

Sobre los problemas que conlleva la marginación de Iberoamérica para orientar la ayuda al desarrollo hacia los más pobres, véanse los artículos de Jacint JORDANA: “La ausencia de Europa en América Latina”, Antoni ESTEVEDEORDAL: “Europa, América latina y el caribe: en busca del tiempo perdido”, y Antón COSTAS: “Ayudar sí, pero ¿cómo?”, publicados en *La Vanguardia*, 12 de mayo de 2002. Incide en este tema el último informe del Comité de Ayuda al Desarrollo de la O.C.D.E. titulado *Review of the Development Co-operation and Programme of Spain*, cuyo borrador se difundió el 9 de abril de 2002. Para la preparación de los trabajos de la Presidencia española de la Unión Europea de 2002 el Ministerio de Asuntos Exteriores preparó un interesante documento-resumen titulado *Actuaciones*

en el sector gobernabilidad que describe todas las actuaciones actualmente en curso (Madrid, 2002). Anteriormente, la Agencia Española de Cooperación Internacional publicó otro trabajo *Gobernabilidad democrática en América Central* (Madrid, 1998, presentación de Fernando VILLALONGA y de James Gustav SPETH) que describe las acciones del Fondo Fiduciario para Apoyar el Fortalecimiento de la Gobernabilidad Democrática en Centroamérica, constituido por Acuerdo de 1995 entre España y el P.N.U.D. Con motivo de la cumbre de Monterrey, el Secretario de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Miguel Ángel CORTÉS publicó en *El País* del 17 de marzo de 2001 un artículo "Las claves del desarrollo" que compendia bien la posición del Gobierno español. Este artículo es complementario con otro que también publicó Miguel Ángel CORTÉS en *ABC* el 7 de marzo de 2002 "Democracia y desarrollo" donde se describe con precisión la visión del Gobierno español sobre la cooperación en materia de gobernabilidad.

Sobre la noción de gobernabilidad, hay que empezar citando los diversos documentos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, y muy especialmente el informe *Gobernabilidad y desarrollo*, del Banco Mundial publicado en 1992, cuyo traducción española fue publicada por el Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 1996. Además, de estos textos internacionales, véase la buena síntesis de Xavier ARBÓS y Salvador GINER *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Siglo XXI, Madrid, 1993 así como el excelente trabajo de Manuel ALCÁNTARA *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994. En el ámbito iberoamericano, coetáneo de las obras anteriores, hay que citar el trabajo de Carlos MATEO BALMELLI *El desarrollo institucional*, Ed. El Lector, Asunción, 1995 que describe diversos procesos de gobernabilidad de subcontinente meridional. Y entre los trabajos más recientes podemos citar el núm. 155, mars 1998, de la *Revue internationale des sciences sociales*, dedicado monográficamente a "La gouvernance". Por último, aunque sea, en apariencia, poco aplicable a la problemática iberoamericana debe tenerse en cuenta el documento de la Comisión de las Comunidades Europeas *La gobernanza europea. Un libro blanco*, COM (2001) 428 final, Bruselas, 25 de julio de 2001, pues en el arriba citado documento *El papel de la Unión Europea en el fomento de los derechos humanos y la democratización en terceros países* se señala textualmente: "(la Unión Europea) continuamente intenta mejorar su propia gobernanza democrática, tema sobre el que la Comisión aprobará en breve un Libro Blanco" (pág. 4). A su vez, este Libro Blanco ha dado lugar a algún artículo interesante como el de Alain LAMASSOURE "La gouvernan-

ce dans l'Union européenne", *Défense nationale*, 57 année, núm. 12, décembre 2001, págs. 5-18.

Sobre la asistencia electoral internacional, se puede citar el librito de Yves BEIGBEDER *Le contrôle international des élections*, Bruylant-Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Bruselas, 1994. Y en lengua española, más reciente, el trabajo de Anna BADÍA MARTÍ *La participación de la ONU en procesos electorales*, McGraw-Hill, Madrid, 1998.

"La visión parlamentaria de la cooperación internacional al amanecer del siglo XXI" del Consejo de la Unión Interparlamentaria adoptada en su sesión especial de Nueva York los días 30 de agosto y 1 de septiembre de 1995 está publicada por la Unión Interparlamentaria, Ginebra, 1995.

Si se desea un enfoque general de las instituciones políticas iberoamericanas se puede manejar el trabajo recién publicado que han compilado Isidoro CHERESKY e Inés POUSADELA *Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas*, Paidós – Equipo de Investigación Nuevas Formas Políticas de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2001. Para un momento anterior, cuando todavía se vivía la transición desde las dictaduras, sigue siendo útil el libro que coordinó Colin I. BRADFORD, Jr., *Redefinir l'État en Amérique Latine*, O.C.D.E., París, 1994.

Sobre la posición del Presidente de la República en el marco de la separación de poderes de Iberoamérica se puede citar el reciente trabajo compilado por Scott MAINWARING y Matthew Soberg SHUGART *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Paidós, Buenos Aires, 2002.

Sobre las características del parlamentarismo iberoamericano es muy útil de Francisco BERLÍN VALENZUELA *Derecho parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, D. F., 1995, 3a reimp., con información sobre todos los Parlamentos iberoamericanos. Y en la misma línea el monumental tratado de Pedro PLANAS *Parlamento y gobernabilidad democrática en América Latina*, Fondo Editorial del Congreso del Perú, Lima, 2001, 3 tomos. Entre las obras que describen Parlamentos singulares se pueden citar: Oscar MARTÍNEZ PEÑATE *El Salvador. La Asamblea Legislativa*, Ed. Nuevo Enfoque, San Salvador, 1998; Rubén HERNÁNDEZ VALLE: *Derecho Parlamentario Costarricense*, Ed. Investigaciones Jurídicas, San José, 1991; y Jorge H. GENTILE: *Derecho Parlamentario Argentino*, Eds. Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1997. El correlato de la institución parlamentaria son los partidos políticos que para Iberoamérica han merecido un reciente y

completo análisis en la obra de Manuel ALCÁNTARA y Flavia FREIDENBERG (comp.) *Partidos políticos de América Latina*, Universidad de Salamanca, Salamanca, 2001, 3 vols. La curiosa institución panameña de la “revocatoria del mandato” está bien descrita en el artículo de Simeón Emilio GONZÁLEZ H.: “¿Qué es la revocatorio de mandato?”, *La Prensa* (Ciudad de Panamá), 16 de enero de 2002.

Sobre el Poder Judicial y la jurisdicción constitucional de los Estados iberoamericanos (que con frecuencia están fundidos en un mismo órgano), es muy útil el trabajo de Domingo GARCÍA BELAÚNDE y Francisco FERNÁNDEZ SEGADO (coords.) *La jurisdicción constitucional en Iberoamérica*, Dykinson-Ediciones Jurídicas de Lima-Editorial Jurídica E. Esteva-Editorial Jurídica Venezolana, Madrid, 1997. Con posterioridad a esta obra, el *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional* que publica en Madrid el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, ofrece una rica información doctrinal y jurisprudencial.

Para la reforma de la Administración existe, en España y en toda Europa, una bibliografía inabarcable. Como texto reciente y representativo de debe citar el informe redactado por Edwin LAU *Un gobierno del futuro*, auspiciado y publicado por la O.C.D.E., París, 2001. La propia O.C.D.E publicó en junio de 2001 una interesante nota de síntesis titulada *Construire aujourd'hui l'administration de demain*. También es interesante el reciente *paper* de Oscar OSZLAK *Profesionalización de la función pública en el marco de la nueva gestión pública* preparado para la IV Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Santo Domingo, junio de 2002. En el campo más específico de la reforma de las Fuerzas Armadas y de la Policía deben tenerse en cuenta las breves pero muy atinadas observaciones de Cristina EGUIZÁBAL y Rut DIAMINT en “La guerra contra el terrorismo y el futuro de las democracias latinoamericanas”, *Foreign Affairs en español*, vol. 2, núm. 1, primavera 2002, págs. 39-51.

La compleja realidad municipal iberoamericana no cuenta con una obra de síntesis reciente. Pero la *Revista Iberoamericana de Administración Pública* que publica en Madrid el Instituto Nacional de Administración Pública contiene numerosos trabajos sobre los diversos regímenes municipales iberoamericanos. Además hay que citar, en Centroamérica, las diversas publicaciones de la Fundación DEMUCA y, como síntesis, el reciente trabajo del español Daniel GARCÍA GONZÁLEZ *La cuestión municipal en Centroamérica: un desafío para la consolidación democrática y la modernización del Estado (una década en claroscuro)*, Fundación DEMUCA –Cooperación Española, San José, 2001. ●

## NOTAS

---

- 1 Este trabajo constituye una versión ampliada de la ponencia presentada en el Seminario sobre "Elaboración de estrategias de gobernabilidad en la cooperación española", organizado por la Agencia Española de Cooperación Internacional y el C.I.D.E.A.L, que se celebró en Madrid 18 de diciembre de 2001. Agradezco a don Luis Tejada, Subdirector General Jefe de la Oficina de Planificación Estratégica de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, la oportunidad de presentar estas reflexiones y la autorización de publicarlas, si bien su contenido es de exclusiva responsabilidad de su autor. La presente versión ha sido cerrada el 1 de junio de 2002.
- 2 COM (2001) 252 final, 8 de mayo de 2001.
- 3 Un ejemplo muy rotundo de la debilidad de los Presidentes iberoamericanos es Méjico donde Vicente Fox está encontrando dificultades insuperables en el Parlamento para sacar adelante algunos de sus proyectos. Véase la crónica de Joaquín IBARZ, corresponsal de *La Vanguardia* de 18 de junio de 2002.
- 4 Como el artículo 145 de la Constitución de Panamá que contempla la revocación de los Legisladores por violación grave de los Estatutos del partido o de su plataforma ideológica, política o programática. La aplicación, en los primeros meses del 2002, de este precepto a un Legislador del principal partido de la oposición ha dado lugar a una extensa polémica en la prensa.
- 5 Un ejemplo de la capacidad obstruccionista de los parlamentarios frente al Poder Ejecutivo lo tenemos en el artículo "Naufraga en el Congreso el pacto de reforma política" de Martín RODRÍGUEZ YEBRA, en *La Nación* de Buenos Aires, del 20 de mayo de 2002, sobre los doce puntos de reforma política acordados entre el Presidente Duhalde y los Gobernadores de las Provincias: de los doce puntos, ninguno de los que requiere aprobación parlamentaria ha podido cerrarse.
- 6 Incluso, aunque no es la regla general, esos parlamentarios se imbrican en la Administración local como ocurre con las "partidas circuitales" de que disponen los parlamentarios panameños que las invierten en sus Distritos sin coordinarse, y a veces sin informar, con los órganos de la Administración Local. Además, la discrecionalidad con que el Poder Ejecutivo emplea estas "partidas circuitales" puede ser una fuente de corrupción como se vio, por ejemplo, en el diario panameño *La Prensa* de 19 de enero de 2002 que revela el pacto entre un legislador opositor y la Presidente de la República en donde aquél votó a favor de un nombramiento de Magistrado en la Corte Suprema a cambio de la devolución de las "partidas circuitales" que el habían retirado.
- 7 La prensa iberoamericana refleja constantemente ese descrédito. Por poner dos ejemplos entre muchos se puede citar, con cifras sobre la valoración social de los parlamentarios argentinos, el editorial "El descrédito de la labor legislativa", *La Nación* (Buenos Aires), 21 de mayo de 2002. Otro ejemplo de este descrédito es el trabajo de Mónica GUARDIA y Tilcia Elena DELGADO "Remedios para combatir la corrupción", *Martes financiero* (Ciudad de Panamá), 22 de enero de 2002, que informa sobre las medidas propuestas por la Comisión presidencial para Combatir la Corrupción, medidas que en gran parte van dirigidas a los parlamentarios. Hay que señalar, además, que el descrédito se acrecienta cuando se conoce cómo los parlamentarios aprueban decisiones que van a favorecer directamente sus intereses, como

- ocurrió en Argentina a finales de 2001 cuando los Diputados y Senadores extendieron desmesuradamente las pensiones gratificables a favor de sus familiares y amigos [véase el artículo de Andrés KLIPPAN: “¡Y que siga la joda!”, *Veintitrés* (Buenos Aires), 24 de enero de 2002].
- 8 Hace algún tiempo se publicó en *Clarín* (Buenos Aires) de 9 de febrero de 2002 un ponderado artículo, “Un estado moderno es un Estado capaz”, de Marcos MAKÓN, ex Secretario de Estado argentino para la Modernización del Estado, que señala con mucha precisión las líneas de reforma para hacer de la Administración Pública un instrumento de reforma del Estado argentino.
  - 9 Marcelo LEIRAS: “El voto regional en Argentina”, *La Vanguardia*, 24 de abril de 2003.
  - 10 Éste no es el lugar para comentar otro problema que afecta a la cooperación internacional para el desarrollo que es la creciente “oenegización” de muchos planes de cooperación, lo que se traduce en una opción micro-asistencial (social y territorialmente limitada) frente a alternativas de macro-asistencia que pueden contribuir a un despegue efectivo de un país. Por poner un ejemplo, es preferible que la comunidad internacional destine sus fondos de ayuda a diseñar un plan de cuencas hidráulicas que a financiar diez proyectos de conducción hidráulica en diez municipios pues sólo un plan general de cuencas hidráulicas asegura la sostenibilidad y la extensión del acceso de un país a los recursos hídricos. Desgraciadamente, es más fácil distribuir los fondos a diez O.N.G.s para que cada realice su micro-proyecto que diseñar una plan general que implica a varios Departamentos ministeriales.



Salón fumador neóárabe. Residencia familia Caso, Puebla (Siglo XIX).