



El apoyo de España a la Gobernanza Democrática en América Latina

Marisa Ramos Rollón

Profesora Titular de Ciencia Política y de la Administración
en la Universidad Complutense de Madrid

mramos[@]uclm.es

Con la colaboración de

David Rodríguez Seoane

Resumen

En el actual contexto de deterioro democrático y de esfuerzos por revitalizar el sistema democrático por parte de diferentes países e instituciones, entre ellos España, se estima oportuno analizar y revisar la trayectoria de la Cooperación Española en el sector del apoyo a la democracia y a sus instituciones en América Latina entre 1981 y 2019. Para ello, se pone el foco en la labor realizada por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), enmarcándola en la agenda internacional de la cooperación al desarrollo y en la coyuntura política nacional en la que fue desplegando sus intervenciones. El trabajo revisa, además, los marcos normativos y presupuestarios del sector, así como los subsectores a los que se ha orientado. Asimismo, se plantean cinco modelos de intervenciones en la región, que dan cuenta de diferentes enfoques en la forma de abordar el sector. Finalmente, se exponen algunos aprendizajes de estos más de 30 años de trayectoria, identificando también algunos desafíos que afronta en la actualidad el apoyo de España a la democracia y a sus instituciones en América Latina.

Palabras clave

América Latina, democracia, gobernanza, cooperación, desarrollo, instituciones.

Abstract

In the current context of democratic deterioration and efforts to revitalise the democratic system by different countries and institutions, including Spain, it is deemed appropriate to analyse and review the trajectory of Spanish Development Cooperation in the sector of support for democracy and its institutions in Latin America between 1981 and 2019. To this end, this document focuses on the work carried out by the Spanish Agency for International Development Cooperation (AECID), framing it within the international development cooperation agenda and the national political context in which its interventions were deployed. The document also reviews the sector's regulatory and budgetary frameworks, as well as the sub-sectors to which it has been oriented. In addition, five models of interventions in the region are presented, which show different approaches to the sector. Finally, some of the lessons learned from more than 30 years of experience are presented, as well as some of the challenges that Spain's support to democracy and its institutions in Latin America is currently facing.

Keywords

Latin America, democracy, governance, cooperation, development, institutions.

Documento enmarcado en la iniciativa



Marisa Ramos Rollón

Profesora Titular de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Actualmente es asesora en temas de Cooperación al Desarrollo del Vicerrectorado de Relaciones Internacionales y Cooperación de la UCM. Su perfil de investigación se centra en las áreas de políticas e instituciones públicas en América Latina y en cuestiones de gobernanza democrática y políticas de desarrollo. Autora de numerosas publicaciones sobre el tema, además ha participado en 15 proyectos de investigación de convocatorias oficiales y en más de 20 proyectos de transferencia y contratos. Es codirectora del Máster Título Propio “Cooperación Internacional y Políticas Públicas para la Agenda 2030” (UCM-USACH). Asimismo, entre 2005 y 2018, ha trabajado en instituciones públicas vinculadas al desarrollo. Específicamente, ha sido coordinadora del área de Gobernanza Democrática del Programa Europeo EUROSociAL+ gestionado por la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP); responsable del programa de Gobernabilidad Democrática de América Latina en la AECID de 2005 a 2008; jefa del área de Gobernanza Democrática del Departamento de Cooperación Sectorial de la AECID de 2008 a 2010, y coordinadora general de la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos (COMJIB), de 2010 a 2015. (<https://ucm.academia.edu/MARIALUISARAMOSROLLON>; https://www.researchgate.net/profile/Marisa_Ramos3).

David Rodríguez Seoane

Licenciado en Periodismo por la Universidad Complutense de Madrid y Máster en Relaciones Internacionales, con especialidad en Política Económica del Desarrollo, por el Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI). Profesionalmente ha trabajado en el ámbito de la cooperación pública, para la AECID en Argentina y Bolivia y, desde 2018, para la FIIAPP en un proyecto sobre transparencia, comunicación y gestión del conocimiento de la Cooperación Española, en colaboración con el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. Tiene, además, experiencia en organizaciones de la sociedad civil como Oxfam Intermón y Solidarios para el Desarrollo. Actualmente trabaja como consultor y realiza sus estudios de doctorado en la Universitat de Barcelona.

1. Introducción: el deterioro actual de la democracia en América Latina

Los países de América Latina transitaron de forma generalizada a la democracia en torno a la década de 1980, en una etapa de generalizado “éxito de la democracia” en la región, que dotó al sistema democrático de un valor intrínseco (Pérez-Liñán y Mainwaring, 2014; Levitsky y Way, 2010). A esta valorización del modelo contribuyeron diversos factores, entre otros, la reacción social y política a la represión de las dictaduras de la década de 1970 y la consiguiente valorización de los derechos humanos como bien supremo a proteger, o la asociación del modelo de democracia liberal al bloque occidental en el contexto de política de bloques todavía vigente. Desde entonces, el modelo democrático ha gozado de una estabilidad en la región latinoamericana como nunca antes en su historia (con importantes excepciones, como a continuación se verá). A esta perdurabilidad contribuyen los cambios económicos, sociales y culturales de estas últimas décadas (Pérez-Liñán y Mainwaring, 2014) o la influencia del contexto regional e internacional (Carothers, 1999, 2006; Perina, 1993).

Así, al acceso a la democracia y a su perdurabilidad en la región contribuyeron actores externos. Apoyaron las transiciones democráticas EE.UU. (Carothers, 1999) y varios países europeos (Toro, 2012), desde enfoques y lógicas muy distintos, así como diferentes organismos internacionales (OOII) (Pérez-Liñán y Mainwaring, 2014). Estos mismos actores continuaron apoyando la consolidación democrática y contribuyeron a fortalecer sus principales instituciones, especialmente cuando la agenda del desarrollo incorporó el sector del apoyo a la democracia y a sus instituciones.

También, desde sus inicios, la calidad y el rendimiento de las democracias latinoamericanas han estado cuestionados. De hecho, el modelo democrático convive, desde el principio, con altos niveles de descrédito y desafección por parte de la ciudadanía, así como con niveles bajos de rendimiento político e institucional. El argumento de la incapacidad de las democracias para resolver los problemas de la ciudadanía ha estado presente en casi todos los diagnósticos realizados al sistema, poniéndose el foco en la debilidad de los Estados (Levitsky y Way, 2010), en problemas estructurales como la desigualdad (PNUD, 2010) o en la captura de las élites (Oxfam, 2018), entre otras muchas causas. De hecho, hace años que se viene analizando la denominada calidad de la democracia en la región, identificando las dimensiones intrínsecas que marcan las diferencias de calidad entre unos sistemas y otros (O’Donnell, 2004; Diamond y Morlino, 2004). Una de estas dimensiones, según la tesis clásica de O’Donnell, sería el rendimiento de las políticas, en cuanto que las democracias de la región ofrecen, en general, débiles respuestas a los problemas de los ciudadanos. Es también en esta dimensión en la que se apoya el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para poner en contraste la dimensión formal de la democracia con los aspectos sustantivos del sistema, contraponiendo la democracia formal con la democracia para los ciudadanos (PNUD, 2010). Sin abordar con la profundidad que requeriría esta afirmación, desde hace años se viene considerando a buena parte de las democracias de América Latina como democracias de baja calidad, defectuosas o delegativas, débiles institucionalmente, marcadas por una deficiente representación política y por una secular falta de respuesta a los problemas

de los ciudadanos. Obviamente, este diagnóstico no se aplica a todos los países, incluso algunos de ellos, como Uruguay o Costa Rica, son considerados democracias de calidad¹.

Los datos procedentes de la valoración del sistema por parte de los ciudadanos avalan, en parte, esta percepción, así como los índices elaborados por distintos organismos a partir, habitualmente, de valoraciones de expertos. El Latinobarómetro (Corporación Latinobarómetro, 2021) muestra que, para el periodo 1995-2020, en torno a un 15% de la ciudadanía habría estado dispuesta a apoyar un gobierno autoritario si fuera necesario, y que en toda esta etapa al 20% le ha resultado indiferente el modelo político. Además, en la mejor valoración de la etapa, la del año 2010, solo seis de cada diez ciudadanos latinoamericanos consideraban que la democracia era el mejor sistema posible. Según el Proyecto *V-Dem*, solo cinco países de América Latina se sitúan entre los 50 más democráticos (Costa Rica, Uruguay, Chile, Argentina y Brasil), y de estos, solo Costa Rica y Uruguay están entre los 40 mejor ponderados (Luhrman *et al.*, 2019).

En los últimos años, sin embargo, se ha acentuado la idea del deterioro de la democracia en la región, en cuanto proceso que va más allá del descrédito o de la desconfianza habitual de los ciudadanos en el sistema o de los problemas para ofrecer resultados. Levitsky y Ziblatt (2018) han puesto el foco en la fragilidad de los sistemas democráticos, no solo en América Latina, sino también en el mismo EE.UU. Distintos análisis vienen insistiendo en la regresión democrática o en la erosión democrática, en los rasgos autoritarios de los gobiernos, que están cada vez más extendidos o en el desarrollo de prácticas iliberales (Sahd *et al.*, 2022; *V-Dem*, 2021; Foa y Mounk, 2017; Luhrman *et al.*, 2019). Análisis más recientes están marcando además el impacto de la pandemia en las regresiones autoritarias de varios países (Kurmanaev, 2020; Idea Internacional, 2021). Para llegar a conclusiones tan contundentes, se identifican problemas que están minando especialmente la división de poderes —con poderes judiciales controlados por el ejecutivo o con injerencias exageradas del ejecutivo en el legislativo—, el respeto a los derechos humanos (con violaciones que afectan especialmente a quienes los defienden) o el mismo funcionamiento del Estado de derecho (con índices de inseguridad inasumibles en países como Brasil, Honduras o Guatemala, por citar algunos). Y, además, la lucha contra la pandemia ha agravado esta situación con la adopción de medidas excepcionales que ponen de manifiesto la pulsión por métodos autoritarios y antidemocráticos de muchos líderes, gobiernos y grupos políticos.

Este deterioro de la democracia está acrecentando los niveles de desafección ciudadana, contribuyendo también al aumento de la desconfianza en sus instituciones y generando lo que algunos han denominado *malestar con la democracia* (Cantillana *et al.*, 2017). Este malestar, que afecta también a otras partes del mundo, va asociado a factores económicos y a la falta de oportunidades, pero sobre todo a factores políticos (Verdes-Montenegro, 2021; Malamud, 2020). Se ha reflejado, ante todo, en la ola de protestas sociales, impulsadas sobre todo por jóvenes, que comenzaron a finales de 2019 en Chile y que han desembocado en la conformación de un proceso constituyente y en la elección como presidente de uno de sus líderes, Gabriel Boric, elegido al margen de los partidos tradicionales². Aunque las causas de cada protesta son distintas, en todos los casos se generan a partir de un detonante específico canalizado al margen de los partidos políticos, poniendo de manifiesto la insatisfacción con la democracia (Resina, 2020).

También los datos del Latinobarómetro (2021) avisan de este deterioro, ya que muestran que el apoyo a la democracia ha descendido 14 puntos desde 2010, siendo entonces que el 63% de los encuestados

¹ De acuerdo con los indicadores internacionales más utilizados (Freedom House, Democracy Index o *V-Dem*).

² Estos dos procesos abren un nuevo panorama en el país con una nueva generación de políticos. Está por ver el impacto que este cambio tendrá en la ciudadanía (en cuanto a la generación de afección a la democracia), especialmente en las generaciones chilenas más jóvenes y el efecto que podría implicar para la región en el medio plazo.

consideraba que la democracia era el mejor sistema posible; en tanto que, en 2020, solo piensan eso el 49%. Es significativa la caída del porcentaje, por ejemplo, en El Salvador, con un 69% en 2009 y tan solo un 28% en 2020. El dato de 2018 ofrece los peores resultados desde 1995: la proporción de personas insatisfechas con la democracia pasó del 51% en 2009 al 71%. Debe señalarse, sin embargo, que la proporción de apoyo a un gobierno autoritario, si fuera necesario, se mantiene relativamente estable, desde un 16% en 1995 a un 13% en 2020, por lo que quizá el dato más significativo es el de la indiferencia respecto al sistema, que ha pasado de un 17% en 1995 a un 27% en 2020. Por tanto, y de acuerdo con Verdes-Montenegro (2021), el Latinobarómetro (2021) podría corroborar la idea de que “la crítica de los ciudadanos a la democracia es una demanda de democracia”, situándose el malestar más bien en el funcionamiento particular del sistema democrático en cada país, sin que ello ponga necesariamente en duda, de forma generalizada, a la democracia como régimen político.

Este malestar, además, va asociado a una desconfianza en las instituciones y a una desaprobación de la gestión pública. Así, un 60% de los latinoamericanos no confía en su gobierno, porcentaje mucho mayor que el de otras regiones, y hay una proporción alta de personas que piensa que se gobierna para los grupos poderosos y en su propio beneficio, proporción que pasa del 61% al 79% en estos 25 años. En cualquier caso, y dado que en la democracia los problemas de la ciudadanía no se resuelven, su malestar ha creado un caldo de cultivo idóneo para el crecimiento de grupos de extrema derecha que tensionan el orden liberal (Sanahuja y López Burian, 2020), para el surgimiento de líderes que confrontan o cuestionan las formas democráticas —como Jair Bolsonaro en Brasil o Nayib Bukele en El Salvador— o que blanquean los gobiernos autoritarios, como la propuesta del candidato Juan Antonio Kast en las recientes elecciones chilenas. Ello, por supuesto, sin incluir en esta valoración a los gobiernos claramente antidemocráticos de Cuba, Venezuela o Nicaragua.

Hay que señalar que el deterioro de la democracia o el malestar respecto a la misma no es privativo de América Latina, sino que procesos similares podrían estar afectando a sistemas tan sólidos como el de EE.UU. En diversos países, también europeos, se han tambaleado algunas de las estructuras básicas de la democracia. Según los datos recientes de *Freedom House* (2021), 73 países de los 195 analizados han empeorado sus calificaciones de calidad democrática siendo especialmente elocuente la caída de EE.UU., desde los 94 a los 83 puntos en solo un año. Por tanto, y aunque el problema de la democracia no sea el mismo en todos los países, la sincronización del deterioro sí es palpable a escala global, como pone de manifiesto el *Democracy Index* de 2021, que elabora la *Economist Intelligence Unit* (EUI), y que muestra una disminución promedio a escala global desde 5,44 en 2019 a 5,37 en 2020, dejando su peor registro histórico en 14 años de recorrido (Verdes-Montenegro, 2021: 4).

Como consecuencia, la revalorización del modelo democrático y sus formas y principios se ha situado como tema clave en la agenda de ciertos gobiernos y OOII, especialmente preocupados por los riesgos de involución democrática. El “cuidado a la democracia” ha marcado el discurso del presidente electo Boric en Chile y es especialmente significativa la reacción del gobierno de Biden en EE.UU., convocando en diciembre de 2021 una Cumbre para la Democracia³ con el fin de promover acciones de revalorización (Brown y Carothers, 2021), asumiendo que este esfuerzo requiere una acción coordinada internacionalmente que contribuya a recuperar el valor intrínseco del modelo democrático entre los países occidentales, y mirando con especial interés hacia América Latina. Por tanto, y tal como sucedió en la década de los ochenta, la comunidad internacional está convocada a promover y revalorizar el modelo democrático, aunque las circunstancias, actores e intereses sean muy distintos a los de entonces. De hecho, la principal diferencia es que, al menos en las declaraciones, esta iniciativa asume que

³ En la citada cumbre, realizada de forma telemática, se emplazó a todos los participantes a otra cumbre presencial en diciembre de 2022.

existe un problema común que requiere un programa de acción compartido, en contraste con el modelo de acción de los años ochenta, basado en acciones de refuerzo de los países ya democráticos a los que optaban a serlo. Aun así, puede resultar de interés analizar y aprender del proceso llevado a cabo entonces para atinar mejor con las acciones del presente.

España fue uno de los países que vivieron un proceso de democratización y apoyó después, de forma decidida y continuada, las transiciones a la democracia en América Latina. De hecho, la política exterior española, desde 1978 a la actualidad, ha hecho del apoyo a la democracia, a sus principios, valores e instituciones, un elemento de identidad (CAD- OECD, 2003). Tanto la Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo como la Ley 2/2014 de Acción Exterior y del Servicio Exterior del Estado o la reciente Estrategia de Acción Exterior aprobada en 2020 sitúan la promoción del Estado de derecho y de las libertades fundamentales y libertades públicas como objetivos prioritarios. De igual forma, el proyecto de Ley de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global, aprobada por el Consejo de Ministros en enero de 2022, incluye la promoción de la democracia como uno de sus principales objetivos. Y, más allá de los marcos normativos, el apoyo a la Gobernanza Democrática ha constituido uno de los sectores clave de la política de cooperación al desarrollo a lo largo de sus más de 30 años de trayectoria. De hecho, este sector ha contribuido a dar identidad propia a la política de cooperación internacional de España, por la que ha sido reconocida internacionalmente.

Sin embargo, la trayectoria y acervo de la Cooperación Española en el sector de la Gobernanza Democrática ha sido poco analizada, sin que se conozcan adecuadamente ni su perfil ni su impacto. Y en estos momentos, en los que los riesgos que afronta el sistema democrático parecen mayores que nunca, y en los que internacional y nacionalmente está aumentando el interés por revitalizar el apoyo a la democracia, especialmente en la región latinoamericana, puede resultar pertinente revisar y aprender de esta trayectoria.

De acuerdo con ello, el objetivo de este documento es analizar la trayectoria de la Cooperación Española en el sector del apoyo a la democracia y a sus instituciones en América Latina entre 1981 y 2019⁴, con el foco principal en la labor realizada por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) como principal actor de la misma. Para ello, se analizarán diferentes planos de la cooperación en este sector y en esta región. Inicialmente, se definirá la ubicación de la Gobernanza Democrática en la agenda internacional de la cooperación al desarrollo. Posteriormente, se planteará el contexto político en el que se han ido desplegando las intervenciones de España en este sector y en esta región. El tercer epígrafe revisará su situación en los marcos normativos de la Cooperación Española. El cuarto apartado describe el perfil del sector de la Gobernanza Democrática, a través de dos dimensiones o ejes de análisis: la financiación, y los subsectores a los que se ha orientado la cooperación en este ámbito en América Latina. El siguiente epígrafe abordará los diferentes modelos de intervención del sector en la región y, finalmente, se plantearán algunos aprendizajes y desafíos que se afrontan en la actualidad.

Debe señalarse, como cautela inicial, que este es un trabajo analítico y de reflexión en torno a la experiencia acumulada en el sector, pero no constituye un diagnóstico preciso del mismo ni una evaluación de su impacto, tareas que trascenderían, con creces, las posibilidades de este documento. El trabajo se ha realizado utilizando tres tipos de fuentes: análisis bibliográfico y de documentos oficiales, incluidos informes y documentos de carácter interno (AECI, 2006; AECID, 2009; AECID, 2012; AECID, 2020) y a los que se ha podido acceder ahora o en momentos anteriores (Ramos, 2013); análisis de los

⁴ Aunque este es el marco genérico del estudio, en algunos epígrafes el análisis se realizará sobre un rango de tiempo inferior, por no contar con datos en los años más remotos.

datos generados por el portal *Info@OD de la Cooperación Española*; y entrevistas en profundidad realizadas a un número limitado de personas que tuvieron o tienen responsabilidades en el sector, cuyo listado se presenta al final⁵. Mucha información utilizada en este análisis procede de la experiencia propia de la autora en la gestión de la cooperación en este sector.

Finalmente, con este trabajo se pretende, también, poner en valor la intensa trayectoria de la Cooperación Española en el sector de la Gobernanza Democrática, al que se han dedicado recursos financieros, pero sobre todo humanos, de primer orden. Valgan también las próximas páginas para reconocer el trabajo realizado por todas las personas que han participado en las múltiples y diversas acciones orientadas a mejorar la democracia y sus instituciones en la región latinoamericana.

2. El apoyo a la Gobernanza Democrática en la agenda de la cooperación para el desarrollo

Antes de abordar el análisis del sector de la Gobernanza Democrática se hace necesario plantear algunas sucintas ideas relacionadas con el apoyo externo a la democracia, así como con la incorporación del tema en la agenda de la cooperación al desarrollo, en cuanto dos procesos diferentes, aunque vinculados entre sí (Carothers, 1996; 2010)⁶. Por tanto, más allá del debate ya clásico en torno a la asociación positiva entre el desarrollo económico y la probabilidad de alcanzar un régimen democrático, y de los análisis específicos sobre el impacto del desarrollo económico en la democratización (Lipset, 1959; Huntington, 1991; Przeworski y Limongi, 1994; Linz, 1996)⁷, a efectos de este trabajo interesa abordar, por una parte, la influencia de actores externos en los procesos de democratización a través de la denominada asistencia o apoyo a la democracia y, por otra, la incorporación de esta asistencia en la agenda del desarrollo.

El apoyo externo a la democracia se asocia a la política exterior de determinados países comprometidos con el modelo de democracia representativa, cuyo mayor exponente es EE.UU. Siguiendo a Carothers (1996; 1999; 2010), como referencia básica para analizar este proceso, la promoción o apoyo a la democracia se inicia en la etapa de la Guerra Fría, en el marco de las políticas estadounidenses de captación de zonas de influencia. El objetivo de las acciones llevadas a cabo bajo esta categoría, entre las que estaba el apoyo a la celebración de elecciones, el refuerzo a grupos políticos o el acompañamiento a la sociedad civil, no resultaba ser la democracia en sí, sino la generación de áreas de influencia en pleno contexto de competencia geoestratégica, para lo cual resultaba instrumental, inicialmente, la promoción del régimen político asociado al modelo capitalista. La Alianza para el Progreso de Kennedy

⁵ Se agradece especialmente a la actual responsable de la Unidad de Gobernanza Democrática, Auxiliadora Manrique, y a la jefa del Departamento de Cooperación Sectorial, Miriam Císcar, el apoyo prestado y la posibilidad de acceder a los datos actuales. La autora agradece también muy sinceramente la disposición y generosidad de todas las personas entrevistadas.

⁶ El análisis sobre el apoyo externo a la democracia, la relación entre democracia y desarrollo, y la inclusión del apoyo a la democracia en la agenda del desarrollo, requeriría un análisis mucho más profundo que el que se puede realizar en este texto.

⁷ La tesis clásica la planteó Lipset (1959) al sostener que “cuando mejor le va a un país en términos económicos, mayores son las oportunidades de mantener gobiernos democráticos”, en lo que se conoce como la teoría de la modernización. Igualmente, son referentes en las ciencias sociales las reacciones a esta teoría, como las de Barrington Moore (1966), quien sostuvo que el desarrollo económico no siempre propicia un régimen democrático, de O'Donnell (1973), que cuestiona el vínculo determinante entre desarrollo económico y democracia, de Huntington (1991), que ilustra el alto número de democratización en los años setenta y ochenta por parte de países situados en niveles intermedios de desarrollo, o de Przeworski y Limongi (1994), que ponen el foco de la democratización, sobre todo, en la decisión de ciertos actores políticos clave en momentos determinantes. También desde las ciencias sociales se ha abordado la influencia de factores vinculados al desarrollo con el mantenimiento de la democracia (Linz y Stepan, 1996), y algunos trabajos recientes ponen el foco, no solo en el mantenimiento de las democracias, sino en su deterioro y muerte (Levitsky y Ziblath, 2018).

representa bien este modelo, a través del cual se impulsó, en los años sesenta, la modernización económica y social como forma de contrarrestar la influencia soviética, contando con que la democracia vendría después del proceso, tal como habían descrito los teóricos de la modernización (Lipset, 1959).

Por tanto, en esa etapa, no hubo como tal una política de promoción de la democracia, sino de promoción de la modernización como paso previo a la democracia. El apoyo a la democracia como tal se desarrolla en la década de los ochenta, ya que, durante los años setenta, para frenar al comunismo, se consideraron más útiles los regímenes autoritarios promovidos también por EE.UU. a través de la Doctrina de la Seguridad Nacional. Es a partir de 1979, con la creación de la American Political Foundation (APF), cuando se asume un compromiso específico de promover la democracia en el extranjero. Después, en 1981, Reagan creó el Proyecto Democracia y dos años más tarde la Fundación Nacional para la Democracia (NED), que trabajó sobre todo en países comunistas apoyando a grupos insurgentes (Carothers, 1999: 29; Robinson, 1996: 93); también lo hizo en países en transición, siempre y cuando resultara ajustado a sus intereses⁸, potenciando así el impacto del factor externo que tan claramente describieron los teóricos de las transiciones (O'Donnell, Schmitter y Whitehead, 1989). A través de acciones directas o a través de fundaciones y organizaciones sociales y políticas, se apoyaron actividades de asistencia y observación de elecciones, de acompañamiento a grupos y partidos políticos, de refuerzo de capacidades de la sociedad civil y de apoyo al pleno ejercicio de derechos, especialmente al de información. Y, aunque los impactos del factor externo en los procesos de transición son debatibles (Linz y Stepan, 1996), resulta difícil no compartir con Carothers *et al.* (2007: 113) la idea de que la “democracy aid was not the driver of the ‘third wave’ of democracy, but it was a useful partner in the process”.

Sin embargo, no fue solo EE.UU. quien estuvo detrás del apoyo a la democracia en el contexto de las transiciones democráticas. Destaca en este aspecto tanto la labor de la entonces Comunidad Europea (CE/UE) como la de algunos de sus países, especialmente España o Alemania, o de los partidos políticos, especialmente los de la Internacional Socialista, aunque también los de la Internacional Demócrata Cristiana y la Internacional Liberal. En el caso europeo, hay que recordar que la democracia y los derechos humanos son consustanciales al mismo proceso de integración europea y que, en el diálogo que se impulsó entre la región latinoamericana y Europa a partir de los años ochenta, especialmente como consecuencia del ingreso de España y Portugal en 1986 (Del Arenal, 2007; Toro, 2012), se incluye el paradigma de la promoción de la democracia y los derechos humanos como parte sustancial del mismo. Durante esa década, fueron especialmente relevantes las acciones de la CE/UE en Centroamérica por medio del Diálogo de San José y del apoyo al Grupo de Río, optando de manera nítida por la promoción de la paz y la democracia de acuerdo a lo establecido por la Escuela de Copenhague (Toro, 2012), y desarrollando un importante papel como actor externo con lógicas bien diferenciadas a la “doctrina Kirkpatrick” de la etapa Reagan (Sanahuja, 2002). De igual manera, en lo que se refiere al apoyo a las transiciones a la democracia, es destacable, por ejemplo, el papel del Parlamento Europeo, al aprobar líneas de financiación para la oposición democrática en Chile.

Estas iniciativas europeas estuvieron impulsadas, fundamentalmente, por algunos de los gobiernos de entonces, sobre todo los de Alemania con Kohl, España, con Felipe González, o Mitterrand en Francia. Tanto Alemania como España desplegaron una importante acción de apoyo a las democracias en la región y al proceso de paz en Centroamérica, sin que se puedan diferenciar nítidamente las acciones de gobierno de las acciones de partido. Alemania utilizó ante todo el instrumento de la formación de cuadros a través de las fundaciones de los partidos políticos financiadas con cargo a fondos públicos. La Fundación Konrad Adenauer, Friedrich Ebert, Friedrich Neumann o Heinrich Boll son ejemplos

⁸ Algo que no sucedía, por ejemplo, en Nicaragua, ya que las “necesidades” de Seguridad Nacional para EE.UU. condicionaron absolutamente su política exterior. Para analizar el papel de EE.UU. en Centroamérica en esa etapa, ver Sanahuja (2002).

de un modelo de apoyo especialmente influyente en esa década en América Latina (Leininger, 2016)⁹. También países como España, como ahora se verá, o los países nórdicos, apoyaron la democracia en la región poniendo el foco en la defensa de los derechos humanos y en la promoción de la paz.

Destacan igualmente las acciones de las redes internacionales de los partidos políticos, siendo especialmente influyente en esta década la Internacional Socialista. Creada en 1951, había iniciado su expansión internacional en 1971 promoviendo una opción intermedia en el mapa geopolítico dominado por la URSS y EE.UU., incluyendo la promoción de los derechos humanos y de la democracia como elementos centrales de su acción externa (Pedrosa, 2010). A través de figuras clave como Willy Brandt, Olof Palme, Mario Soares o Felipe González se desplegó una intensa acción en América Latina, especialmente a través de encuentros informales (Alcántara, 1993), en pro de las negociaciones para facilitar las transiciones o los acuerdos de paz y facilitando la conformación de una reserva de élites que pudiera asumir funciones de gobierno cuando fuera necesario (Pedrosa, 2010). También son destacables las acciones de apoyo de otros partidos, singularmente de la democracia cristiana alemana y de los partidos conservadores, a líderes y grupos políticos en América Latina, siendo relevante el papel de la Unión Demócrata Cristiana alemana (CDU) en el respaldo a partidos como el Demócrata Cristiano (DC) chileno (Huneus, 2016).

De igual forma, diversos OOII promovieron, también en esta época, el fortalecimiento de las funciones nucleares de las nuevas democracias y, por tanto, estuvieron especialmente centrados en el apoyo a la celebración de elecciones y en el refuerzo de grupos políticos y sociales. Cabe destacar el papel de asistencia electoral de la Organización de Estados Americanos (OEA), la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES, por sus siglas en inglés) o el Carter Center.

Estas acciones se intensificaron a partir de los años noventa con la caída del Muro de Berlín. Además, el contexto de la consolidación de las democracias, muy distinto al de las transiciones, reclamó un apoyo externo también diferente, ya no solo centrado en la dimensión electoral y representativa de los nuevos regímenes (elecciones, partidos y derechos), como se había hecho en la década de los ochenta, sino también y sobre todo en dimensiones vinculadas a su eficacia y, por tanto, centrado en el refuerzo de las principales instituciones de las democracias (Carothers, 1999).

En este punto se produce una confluencia con la agenda de la cooperación al desarrollo, que vincula la democratización y el desarrollo desde un enfoque opuesto: la influencia o impacto de la democracia en el camino hacia el bienestar y la prosperidad. En la agenda de la cooperación al desarrollo tuvieron enorme influencia al menos dos corrientes (Barreda, 2008): por una parte, los análisis que, procedentes del ámbito económico, situaban a las instituciones como elemento clave para el desarrollo económico, en la denominada corriente del neoinstitucionalismo; por otra, la idea de desarrollo humano y la superación de la equiparación de desarrollo con el crecimiento económico. Ambas corrientes situaron dimensiones políticas en el corazón mismo del desarrollo¹⁰.

En el caso del neoinstitucionalismo, según North (1991) —principal exponente de esta visión—, las instituciones son importantes para generar eficacia económica, de forma que unas instituciones políticas eficientes generarán un intercambio económico eficiente, ayudando a reducir los costes de transacción. Del mismo modo, unas instituciones mal concebidas o diseñadas aumentarán los costes de transacción y obstaculizarán el desarrollo económico (Alonso, 2013). Distintos análisis pondrán, además,

⁹ Alemania había tenido ya un papel clave en la transición política española (Muñoz Sánchez, 2012; Inclán, 2012).

¹⁰ Barreda (2008) también contempla la influencia de la corriente de análisis sobre gobernanza pública que desarrollan autores como Mayntz (2000), entre otros.

el énfasis en la especificidad de las dimensiones democráticas de las instituciones como inductoras del desarrollo. Así, Rodrik y Subramanian (2003) indican que un régimen democrático está dotado de sistemas de rendición de cuentas que permiten generar estabilidad política y tasas de crecimiento a largo plazo, y que la protección de las instituciones, los derechos de propiedad y el cumplimiento de los contratos sientan las bases para atraer inversiones e incrementar la productividad de un país. Otros, como Maravall (1995: 50), afirman que existe “evidencia empírica que muestra que las democracias, viejas y nuevas, obtienen unos resultados económicos mejores de lo previsto, lo cual puede explicarse por razones que tienen que ver con el funcionamiento de los mercados democráticos y sus instituciones políticas”.

Estos análisis fueron especialmente influyentes en la agenda de los actores de la cooperación al desarrollo, los cuales asumieron que contar con instituciones sólidas y eficientes era una condición necesaria e ineludible para generar desarrollo. En contrapartida, la falta de instituciones protectoras de los derechos de propiedad y de control del Estado fomentaba la corrupción, la búsqueda de rentas y la inestabilidad política, y terminaba por socavar la eficiencia de los mercados. Eran necesarias, por tanto, reformas de “segunda generación”, destinadas a asegurar la transparencia de las agencias estatales, proteger los derechos de propiedad, y evitar la corrupción y la inestabilidad política¹¹ (Graham y Naim, 1998), en tanto que los malos resultados de las iniciales reformas macroeconómicas se explicaban fundamentalmente por un *déficit* institucional.

De acuerdo con ello, a partir de 1990, distintas entidades financieras, OOI y actores bilaterales abrazaron estas tesis, basadas en la idea de que, promoviendo instituciones sólidas y eficaces, se generarían las condiciones idóneas para el desarrollo (Prado Lallande, 2009; Revilla y Suárez, 2010). El Banco Mundial, con sus indicadores de calidad institucional, marcaron la pauta de este nuevo enfoque (Kauffman *et al.*, 1999; Kauffman, 2003). Ello se tradujo, en buena medida, en la promoción, por parte de agencias multilaterales, de la idea de gobernabilidad¹², como:

capacidad de los sistemas democráticos para aprobar, poner en práctica y mantener las decisiones necesarias para resolver problemas sociales, resultado de procedimientos democráticos institucionalizados que consideran plenamente los puntos de vista e intereses de los actores políticos y sociales relevantes (Payne, Zovatto, Carrillo y Alamand, 2003).

La gobernabilidad se entiende aquí como articulación de intereses, ya que “no solo se centra en cuestiones de eficiencia institucional, sino que refiere a la satisfacción de necesidades de la población, la construcción de ciudadanos como sujetos de derecho y la relación de estos con el sistema político” (Rojas *et al.*, 2004). De esta forma, la gobernabilidad quedó limitada al aspecto más tecnocrático del sector público, a su gestión y modernización¹³ (Fritz y Rocha, 2007), y se despojó al concepto y al sector

¹¹ En palabras de Carothers (1999): “Si la primera transición económica sólo requirió la toma de decisiones políticas de un grupo reducido de economistas, para la implementación de políticas de estabilización y ajuste estructural, la segunda etapa necesitó de la construcción y fortalecimiento de instituciones fuertes que garantizaran el funcionamiento del libre mercado”.

¹² Al mismo tiempo, el concepto de buen gobierno aparece también desde principios de los años noventa, a raíz de un estudio realizado por el Banco Mundial (1992) sobre la crisis en el África Subsahariana. El estudio señalaba que el fracaso en muchos países africanos de las políticas de ajuste estructural se habrían debido a la ausencia de un buen gobierno y, más bien, a la presencia de un mal gobierno (*poor governance*), que habría dificultado las inversiones extranjeras, por la falta de rendición de cuentas de los gobiernos, la poca transparencia de los poderes públicos, y la ausencia de un Estado de derecho capaz de dotar de seguridad jurídica a las nuevas reformas políticas e institucionales. En el campo de la cooperación para el desarrollo se han utilizado, como sinónimos, las expresiones *gobernabilidad* y *buen gobierno* (*good governance*).

¹³ El concepto de *gobernabilidad* se remonta a los años ochenta. En su desarrollo fueron clave los análisis de Offe (1982) sobre la crisis de la gobernabilidad en el marco de la crisis del Estado del bienestar o los análisis sobre la crisis del Estado como agente de desarrollo (Evans, 1992).

de sus componentes más políticos para evitar acusaciones de injerencia y condicionalidad. La agenda del apoyo institucional, de las reformas políticas y de la gobernabilidad se convirtió, así, en una agenda central para los “desarrollistas” (Carothers, 1999), no sin dificultades por parte de aquellos que aún percibían que el trabajo en pro de mejoras institucionales conduciría a una perniciosa politización de la ayuda (Court y Young, 2006), que acabaría generando callejones sin salida en torno a cuestiones como la de la condicionalidad (Santiso, 2001).

Tal como ha señalado Prado Lallande (2009: 66), “este fenómeno de reordenamiento de prioridades de la cooperación fue de tal envergadura en aquellos años, que el apoyo a la democracia y los derechos humanos mediante este instrumento de colaboración constituyó el denominado ‘nuevo paradigma ortodoxo de la ayuda’ (Archer, 1994: 8)”. Así, el mismo Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) estableció que la democracia, el respeto a los derechos humanos y el buen gobierno constituirían las condiciones esenciales para promover el desarrollo económico (OECD, 1992: 28).

Los mismos actores que habían apoyado a la democracia en la década precedente institucionalizaron sus acciones y las orientaron, en buena medida, hacia el refuerzo del marco que permitiese que la economía, el comercio y las inversiones prosperasen. Así, por ejemplo, la Unión Europea (UE) centró sus esfuerzos en facilitar el rendimiento económico, para lo cual estableció una condicionalidad basada en el cumplimiento democrático, la denominada “cláusula democrática” que se incorporó a todos los acuerdos comerciales firmados, empezando por el de Argentina en 1990 (Del Arenal, 2011). En 1994, con la aprobación de la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos, la UE generó el marco para el desarrollo de acciones de fortalecimiento de las principales instituciones democráticas en los países con los que coopera.

Respecto a la segunda corriente, también en la década de los noventa se despliega el concepto de *desarrollo humano*, que va a constituirse en paradigma esencial de las concepciones del desarrollo, superando su estrecha visión asociada al crecimiento económico. Desde este enfoque, y a través de la influyente obra de Amartya Sen, se posicionan en un lugar central las libertades, la democracia y los derechos, otorgándoles un valor en sí (Sen, 1999). En su artículo “La democracia como un valor universal”, Sen destaca que la plena vigencia de los derechos civiles y políticos permite que las personas demanden una acción pública adecuada frente a situaciones de prevención de desastres económicos y sociales, y que, por tanto, la afirmación de la democracia como un valor universal permitirá entender que la participación y la libertad política son importantes para la vida humana, que los incentivos políticos en democracia permiten un mayor control de los gobiernos, y que la democracia construye valores y genera derechos y deberes. La obra de Sen tuvo una enorme influencia en la construcción del concepto de *desarrollo humano* y del *Índice de Desarrollo Humano* (IDH), en la medida en que sugería que las instituciones deben evaluarse no tanto por su crecimiento económico, sino principalmente por su repercusión sobre las “capacidades” de las personas, que reflejan las oportunidades reales de elegir la vida que estimamos valiosa (Sen, 1992: 5).

El mismo concepto de desarrollo humano zanja la cuestión, al incorporar los valores y principios democráticos en la misma definición y medición del desarrollo, de forma que la democracia deja de ser una variable diferente —asociada de una forma u otra con el desarrollo— para pasar a ser una dimensión o indicador de desarrollo. Por tanto, el concepto de desarrollo humano que hacen suyo las Naciones Unidas incorpora la dimensión de los derechos políticos y democráticos como visión híbrida a la misma idea de desarrollo, de forma que la democracia se constituye en un fin en sí mismo. Desde esta óptica, la *agenda de la democracia* se asocia a la misma promoción del desarrollo.

En consecuencia, tanto asumiendo el planteamiento de la relación positiva de las instituciones para el desarrollo (*agenda de la gobernabilidad*) como el relativo a la asociación indisoluble del desarrollo

con los principios y valores democráticos (*agenda de la democracia*), los diferentes actores del desarrollo hicieron suya la necesidad de incorporar el apoyo a la democracia y a sus instituciones como parte de sus programas de cooperación.

En el primer caso —el de la *agenda de la gobernabilidad*— y desde un enfoque básicamente instrumental, se apoyaron las reformas políticas de los años noventa, así como los programas de fortalecimiento institucional, de reforma del sector justicia como marco para el funcionamiento económico, de la Administración pública o de las instituciones regulatorias de diferente tipo (Ortiz, 2016). Tal como destacan Fritz y Rocha (2007), “se promovieron tres categorías de programas de cooperación: i) los programas dirigidos a mejorar la capacidad burocrática y estatal (Administración pública y finanzas públicas); ii) los programas de promoción de rendición de cuentas, agencias reguladoras e instituciones de supervisión, transparencia, participación ciudadana, etc., y iii) los programas encargados de promover y medir el desempeño institucional (control de la corrupción, provisión de servicios básicos, etc.)”. El Banco Mundial y sus Indicadores de Gobernabilidad tuvieron en este punto una enorme influencia, así como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y otros actores (Payne *et al.*, 2003).

Ahora bien, sobre esta misma premisa se sustentan enfoques recientes de los que se derivan programas, acciones y propuestas de acción: la reflexión sobre las “trampas del desarrollo” de los países de ingreso medio (Gill y Kharas, 2015) que han hecho suyas la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2018) ponen el foco, entre otros factores, en el obstáculo que supone el déficit o la brecha institucional para el desarrollo, así como en la debilidad de las políticas. Incluso la propia Agenda 2030 promueve una visión de la Gobernanza Democrática como inductor o instrumento para el desarrollo sostenible, recogiendo en el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 16.6 la referencia específica a la “creación de instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas” y haciendo solo una referencia tangencial a la idea de democracia en el ODS 16.7, al apostar por la adopción de decisiones “inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades”. Se eludieron las referencias a la democracia precisamente por la oposición de los países no democráticos (Wolkner, 2015).

En el segundo caso —el de la *agenda de la democracia*—, también han sido numerosos los actores del desarrollo que han priorizado el valor intrínseco de la democracia, vinculándolo al ejercicio y protección de derechos y libertades, a la selección democrática de gobernantes y a la participación en la toma de decisiones. Así, numerosos donantes han promovido acciones de apoyo a la sociedad civil, de ampliación del espacio democrático, de garantía de los procesos electorales o de rendición de cuentas (OECD, 2014). La creación del Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA Internacional) en 1995, promovida por Suecia, pero con participación de otros 13 países europeos, es ilustrativa de este esfuerzo. Y en este punto se produce la confluencia con las acciones de apoyo a la democracia antes descritas que, en el plano de la acción exterior, se venían realizando desde los años sesenta. De esta forma, las intervenciones y los programas que llevaban a cabo fundaciones y organizaciones políticas, como parte del acompañamiento a sus socios o como parte de la política exterior, se integraron en las agendas de las instituciones promotoras del desarrollo, y se financiaron con esos fondos (Carothers, 2010: 157). El caso de EE.UU. y la integración de estas acciones en la agenda de su Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés), es ilustrativo y paradigmático de este proceso (Prado Lallande, 2009). También en España, como se verá, se produce esta confluencia.

Por tanto, en los años sucesivos se impuso un enfoque que combinaba las dos miradas, y que encontró en el concepto de Gobernanza Democrática un marco que permitía superar el ámbito político-institucional como vía instrumental para el desarrollo, recogiendo también los elementos nucleares de la democracia, es decir, la protección de derechos y la representación y participación política, que incluye

la ampliación de espacios públicos para facilitar la implicación de la sociedad civil en la toma de decisiones. Así, el concepto de Gobernanza Democrática de alguna forma condensa ambas visiones, y es el más utilizado no solo por la Cooperación Española desde el año 2005, sino también por otros actores de referencia, como la UE (Comisión Europea, 2004; Prado Lallande, 2009).

En el éxito y desarrollo del concepto de Gobernanza Democrática también influyeron los enfoques de la Nueva Gestión Pública, con autores de referencia como Mayntz (2005) o Peters (2005). Partiendo del análisis de la evolución del Estado moderno, que avanza hacia un modelo abierto a los procesos participativos en la toma de decisiones —con la inclusión de actores no estatales—, Mayntz entiende la gobernanza como un modelo de gobierno diferente del modo tradicional, fundamentado en la burocracia y el control jerárquico; en cambio, su planteamiento se basa en un enfoque más cooperativo, en el que los actores estatales y los no estatales participan de manera activa en redes mixtas público-privadas (Mayntz, 2005). Esta conceptualización fue adoptada por los actores internacionales, y su primera mención se encuentra en un informe del Banco Mundial de 1989; resultaba especialmente útil la idea de que la gestión pública y la solución de los problemas no pueden quedar únicamente circunscritas al ámbito estatal, sino que hay que apelar a una visión multinivel y multiactor, en la que tiene cabida el apoyo externo a través de la cooperación internacional para el desarrollo.

El rasgo dominante de esta concepción de la gobernanza es la influencia creciente de las redes en las políticas públicas (Peters y Pierre: 2005), en cuanto conjunto de actores ante los que el Estado ha ido perdiendo legitimidad y, en consecuencia, ha abandonado una posición central y de control directo, adoptando una postura más negociadora, en la que intervienen e influyen actores de diversa índole. Este cambio de paradigma, introducido por el concepto de la nueva gobernanza pública (NGP), en términos de Peters, ha dado lugar a la aparición de esquemas de relacionamiento entre actores que la cooperación para el desarrollo adoptó para sí, como, por ejemplo: los modelos de gobernanza supranacional del multilateralismo; el enfoque de resultados y el énfasis en la rendición de cuentas, así como la promoción de sinergias y partenariados público-privados que favorezcan el apalancamiento de recursos para afrontar los desafíos propios de la globalización.

El apoyo de la Gobernanza Democrática desde la agenda del desarrollo conduce a comprender este concepto desde una dimensión estructural, que debe tener en cuenta los diferentes elementos que componen el sistema sociopolítico en el que se interviene: el descubrimiento de su mapa de actores, sus expectativas, sus conflictos, y las estructuras y procesos de su interacción. En este sentido, no se debe entender la idea de gobernanza como un sustituto del gobierno y de las Administraciones públicas, sino como una modalidad sistémica de gobierno con la capacidad de producir gobernabilidad para su correcto funcionamiento en cuanto a eficiencia institucional y eficacia en la respuesta ante las necesidades de la población. Como han apuntado autores como Kooiman (2005), Mayntz (2005) o Prats (2005), la gobernanza no diluye, sino que fortalece y legitima la autoridad democrática, replanteando sus roles, sus formas organizativas y procedimentales o los instrumentos de gestión pública. Este concepto de Gobernanza Democrática es el que enmarca el presente análisis y sobre el que se apoyan las siguientes páginas.

En la primera década del nuevo milenio, y como consecuencia de diversos factores, entre ellos la utilización de la promoción de la democracia como instrumento de política exterior en la lucha antiterrorista de EE.UU. tras el 11-S, el apoyo a la Gobernanza Democrática se fue tecnificando, a la par que se asumió como sector clave para organismos como el PNUD o por los diferentes donantes, aunque ya sin el liderazgo de EE.UU. (Carothers, 2017). Solo la UE y algún otro donante han seguido apostando de forma indubitada por este sector, aunque sin los recursos ni las capacidades suficientes para impulsarlo, menos aún con una América Latina en proceso de graduación, y activa también como agente

de transferencia y acompañamiento al fortalecimiento de las instituciones democráticas y del funcionamiento del Estado de derecho. El apoyo a las políticas públicas, más coherente con el principio de apropiación que exigía la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo de 2005—basado en un enfoque de demanda y de liderazgo por parte de los países socios receptores de las intervenciones de cooperación internacional—, contribuyó a despolitizar las acciones que se integraron en el sector de la Gobernanza Democrática, a partir de una mayor sectorización en función de las prioridades identificadas en sus propias estrategias nacionales de desarrollo.

Aun así, el énfasis en una u otra dimensión marca diferencias, por cuanto la primera refuerza una visión instrumental de las instituciones democráticas, mientras que la segunda enfatiza los elementos nucleares del modelo democrático incidiendo en su valor intrínseco. Esta diferenciación resulta especialmente conveniente a la hora de repensar los modelos de apoyo a la democracia en el contexto actual, cuando más se cuestiona el modelo precisamente por su falta de resultados.

América Latina ha constituido un adecuado laboratorio para el contraste de estas visiones. Por una parte, los países recibieron apoyo externo durante el proceso de transición y consolidación a la democracia, especialmente por parte de EE.UU., de la UE y de países europeos, en ámbitos como el del reconocimiento y la garantía de derechos, el reforzamiento de los partidos o la celebración de elecciones. Por otra parte, en el contexto de las denominadas reformas de ajuste estructural o de segunda generación, en los años noventa, la región recibió importantes presiones internacionales para llevar a cabo reformas políticas y de refuerzo institucional, especialmente relevantes en el sector justicia o en el de la Administración pública. Este segundo bloque resultó, a la postre, mucho más contundente y numeroso. También en estos momentos de deterioro democrático y de necesidad de refuerzo, América Latina constituye un espacio relevante, no solo como campo de operaciones de fuerzas de todo tipo, sino como vector de renovación del modelo democrático en la línea de lo planteado por Kleinfeld *et al.* (2021).

3. La Gobernanza Democrática en la política exterior y de cooperación para el desarrollo de España (1981-2021)

España dejó de ser considerada un país en desarrollo en 1981, por lo que a partir de entonces inicia su proceso de transformación como país donante. En 1976 había aprobado la creación del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) y se había integrado en el BID. Desde ese momento, y durante toda la década de 1980, se fueron dando pasos para conformar una política de cooperación al desarrollo como tal, generando algunas orientaciones estratégicas, diseñando e implementando programas, y creando o reformando instituciones para gestionarlas (Yáñez, 1991). Este proceso se insertó en la política exterior de los sucesivos gobiernos del momento y, por tanto, estuvo marcada por los valores e intereses de la misma. También es importante remarcar la relevancia que, desde el inicio, tuvo el apoyo a la democracia y a los derechos humanos como elemento fundamental “no solo en la formulación y ejecución de la nueva política, sino también en el cambio de sentido que experimentan en sí mismas las relaciones entre España y América Latina” (Del Arenal, 2011: 120).

Los primeros gobiernos de la democracia hicieron de la acción exterior con la región una prioridad y seña de identidad, y los presidentes Adolfo Suárez y Felipe González asumieron un protagonismo indudable en la misma, promoviendo un modelo de relación con los países latinoamericanos que trataba de distinguirse claramente del de la etapa franquista (Del Arenal, 2011). Además, a lo largo de la etapa de cambio y normalización de la política exterior con la región, el apoyo a la democratización y la referencia a la propia transición española como modelo fue una constante (Del Arenal, 2011: 119). Suárez priorizó la región latinoamericana en su política exterior porque percibió que el establecimiento de

una nueva relación con América Latina, basada en el apoyo a la democracia y a los derechos humanos, le permitía una proyección internacional especialmente necesaria para romper con la resistencia que su gobierno todavía generaba a nivel europeo. Así, tuvo una presencia relevante, promoviendo y respaldando los procesos iniciales de transición a la democracia en algunos países de la región, poniendo en valor su propio protagonismo en la transición española, y contribuyendo a crear, así, un referente al que asociar su política¹⁴. Sin embargo, sus contradicciones ante algunos regímenes y su posición titubeante en relación, por ejemplo, con Nicaragua, restaron impacto a su política exterior (Del Arenal, 2011: 138).

Por contraste, Felipe González vio en la región latinoamericana, en general, y en la centroamericana, en particular, una oportunidad para desplegar una acción exterior basada en referentes y valores distintos a los del gobierno anterior y hacerlo además con profusión de medios y recursos (Blázquez, 2006; Del Arenal, 2011: 126; Pardo, 2011). Así, su gobierno llevó a cabo una intervención activa en el proceso de resolución del conflicto armado en la región centroamericana¹⁵, haciendo pivotar su acción exterior en torno a los valores de la democracia y los derechos humanos, pero añadiendo también los de la solidaridad y la justicia social. En ese espacio, además, González pudo desplegar sus habilidades internacionales, adquiridas en su rol de responsable de la Internacional Socialista y en cuya condición había acumulado experiencia y redes (Pedrosa, 2010; Alcántara, 1993). Así, inicialmente apoyó al gobierno sandinista, convertido en un símbolo de lucha popular, aunque muy pronto transformó ese apoyo en un respaldo al Grupo de Contadora y al posterior Diálogo de San José, entre la entonces Comunidad Europea y los países centroamericanos, pasando también a reforzar su política con las ideas de construcción de paz y promoción de la democracia. Este respaldo al proceso de paz en Centroamérica no solo catapultaba al gobierno de Felipe González como líder internacional en torno a estos valores, sino que también fortalecían internamente —a él, al gobierno y al PSOE—, frente a los grupos situados a su izquierda, que habían hecho de la región, y especialmente de Nicaragua, un símbolo de las luchas populares.

Este proceso tenía una importante dimensión europea, llevada a cabo como se ha indicado por la CE a través del Diálogo de San José y del Grupo de Río. De esta forma, los gobiernos del PSOE de esos años se insertaron en estos marcos, fomentando de forma activa una acción exterior de la CE basada en la promoción de la democracia y los derechos humanos, con una posición propia al margen de la lógica impuesta por Reagan en la región, lo que resultaba especialmente oportuno para compensar el giro atlantista que supuso el cambio de posición respecto al mantenimiento de España en la OTAN.

Debe destacarse que el papel del PSOE fue clave en este proceso¹⁶, de forma que no resulta sencillo diferenciar las acciones de gobierno de las acciones del partido (Pardo, 2011: 89). Basadas en relaciones personales adquiridas en el marco de la Internacional Socialista, el apoyo a las democracias en el Cono Sur, y al proceso de paz y democratización de Centroamérica que impulsó el PSOE se llevaron a cabo respaldando a líderes y partidos afines (Pardo, 2011; Alcántara, 1993), y participando o promoviendo debates y reflexiones en torno a la construcción democrática.

El gobierno socialista puso en marcha iniciativas e intervenciones de todo tipo en la región centroamericana, generando una densa presencia de personas y programas, sobre todo en Nicaragua, Costa

¹⁴ Del Arenal aporta la referencia a las palabras de Fernando Morán, ministro de Asuntos Exteriores del primer gobierno socialista, en relación a la modélica transición democrática española, indicando “que es, probablemente, el único motivo serio de orgullo nacional que el pueblo español ha tenido en siglos”, y que fue sin duda el motivo por el que, “por primera vez en mucho tiempo, los países americanos de expresión española [...] empezaron a tener algún interés en reivindicar sus referencias hispánicas como parte importante de su propia identidad” (Del Arenal, 2011: 120).

¹⁵ Ver al respecto Díaz Rato (2007: 349 y ss.).

¹⁶ Sobre el papel del PSOE y de la Internacional Socialista en América Latina en los años ochenta, ver Grabendorf (2003) o Fazio (2019).

Rica y Honduras. La mayoría de estas acciones se basaron en relaciones políticas, sin que se contemplaran ni definieran entonces como acciones de cooperación al desarrollo. España actuó como mediadora en los esfuerzos de pacificación de Centroamérica (acuerdos de Contadora y Esquipulas), y participó en las fuerzas de intermediación desplazadas por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) a Nicaragua y El Salvador. A Centroamérica se enviaron funcionarios y expertos, a los que se situó, como especialistas, en ministerios y en otras instituciones públicas, con el fin de trabajar desde dentro en la provisión de servicios, transfiriendo el modelo de funcionamiento de las instituciones españolas. Así, por ejemplo, se desplegó la iniciativa sanitaria en Centroamérica, consistente en el envío de más de 50 médicos a la región durante los años 1984 y 1985 (DGPOLDE, 2007). La creación del Plan Integral Centroamericano trató de acoger y ordenar este importante despliegue (Miralpeix, 1992).

Muchas de estas intervenciones se apoyaron en acciones de cooperación técnica previas, que venían desarrollando diversos ministerios españoles desde hacía años. Según refleja Jiménez (1986), desde los años cincuenta los ministerios españoles realizaban acciones de cooperación con sus homólogos latinoamericanos, enviando técnicos y funcionarios, en diversos ámbitos: agrarios, laborales, Administración pública o justicia. Entretanto, el Instituto de Cooperación Iberoamericano (ICI) promovía también intercambios centrados, sobre todo, en el ámbito cultural, científico y académico. Pronto se percibió el potencial de estas acciones, que se llevaban a cabo de forma fragmentada y dispersa, y a la que la creación de la Dirección General de Cooperación Técnica Internacional en la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional pretendió dotar de coherencia y unidad. En 1983, la cooperación técnica representaba el 47% del total de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de entonces (Jiménez, 1986: 59).

Adicionalmente, en esta década de 1980 el apoyo a la democracia en la región fue el elemento nuclear de la política exterior y, por ello, se realizó un esfuerzo notabilísimo de respaldo a las recién establecidas democracias latinoamericanas, a través de distintas iniciativas, con un despliegue de medios humanos muy considerable. Se promovieron debates y encuentros entre líderes, el más significativo de los cuales fue el I “Encuentro en la Democracia” que reunió a más de 50 líderes europeos y latinoamericanos¹⁷. Se apoyaron activamente los procesos de democratización del sur del continente (Argentina, Chile, Uruguay y Paraguay), secundando a sus líderes y grupos políticos. España elaboró, por ejemplo, el primer Registro Nacional de Bolivia, instrumento necesario para celebrar las primeras elecciones democráticas en 1983. En esa década también se creó el Programa Iberoamericano de Formación Técnica Especializada (PIFTE), en un intento de integrar las dispersas iniciativas de formación de los ministerios españoles en la región. Asimismo, se creó el Programa de Desarrollo Municipal de Centroamérica de la Agencia Española de Cooperación Internacional (Programa DEMUCA¹⁸), como instrumento de cooperación municipal para facilitar los procesos de pacificación y democratización a nivel local en Centroamérica. También fue el momento de la puesta en marcha de iniciativas de apoyo a las policías en Centroamérica, así como a los sistemas de protección civil, como parte de la implementación de los acuerdos de Contadora y en el marco de las recomendaciones de la Comisión Sanford¹⁹. De igual forma, se creó el Programa de Preservación del Patrimonio Cultural de Iberoamérica, que funciona desde 1984, cuando se inició el proyecto de Revitalización del Centro Histórico de Tlaxcala (México)²⁰ y que, si bien no encaja a cabalidad en este sector, contribuyó de forma decisiva al fortalecimiento municipal por medio, sobre todo, de la planificación urbana y de la recuperación del

¹⁷ Posteriormente, también en 1983, la Fundación Pablo Iglesias organizó el encuentro Caminos en la Democracia. El ICI promovió en 1984 el encuentro “Europa ante los cambios en el Cono Sur” y en 1985 se celebró el 2º “Encuentro en la Democracia Europa-Iberoamérica” ya incorporando a la entonces CE en el proceso (Alcántara, 1993).

¹⁸ http://fundaciondemuca.com/index.php/site/quienes_somos.

¹⁹ <https://biblioteca.hegoa.ehu.es/registros/461>.

²⁰ https://issuu.com/publicacionesaecid/docs/25_a_os_aecid_patrimonio_para_el_d.

patrimonio cultural e histórico de numerosas ciudades y espacios históricos en toda la región, tales como Quito (Ecuador), Antigua (Guatemala) o Comayagua (Honduras), entre muchas otras.

Por tanto, el diálogo político acometido no solo por el gobierno, sino también por el PSOE; el apoyo al proceso de paz centroamericano —promoviendo el diálogo y la vía democrática, y enviando técnicos y expertos—; la cooperación técnica de la Administración pública española; el fomento de las relaciones culturales y científicas entre España y los países de la región, las acciones de acompañamiento a la institucionalización a través de especialistas, y los créditos canalizados mediante el FAD, fueron acciones que sustentaron una acción exterior en la región intensa, decidida y comprometida con la consolidación de las nuevas democracias de la región.

Además, durante este tiempo se conformó la arquitectura institucional, marcada por la creación de la AECI sobre el anterior ICI, y se fue conformando una política de cooperación al desarrollo que tuvo como referentes a algunos países europeos, especialmente Alemania y Suecia²¹. La creación de las primeras oficinas de cooperación también se orientó, en buena medida, al apoyo a la consolidación democrática, además de a otros programas sociales, como los relativos a la educación. Sin embargo, muchas de estas acciones ni siquiera se incluían en la categoría de AOD. De hecho, en los primeros Planes Anuales de Cooperación Internacional (PACI) ni siquiera se contemplaban como AOD los sectores relativos al apoyo institucional, al buen gobierno o a la democracia.

Por tanto, el apoyo español a la democracia, y a las instituciones que desarrolló, constituía más un elemento de la política exterior de los gobiernos (y del PSOE) que un sector de la política de cooperación para el desarrollo. Serían, en consecuencia, acciones de asistencia a la democracia similares a las que llevaban a cabo EE.UU. o Alemania en esa misma época. Sin embargo, la particularidad es que, en el caso español, estas acciones nutrieron desde el inicio la peculiar política de cooperación que se estaba gestando.

Durante la década de 1990 se produce a escala internacional un decaimiento general de la ayuda, en un proceso de reorganización como consecuencia, fundamentalmente, de la caída del Muro, toda vez que la ayuda al desarrollo había surgido y había evolucionado de forma muy instrumental, acompañando a la política de bloques y a la promoción de áreas de influencia de cada potencia (Galán, 2001). Sin embargo, en España el proceso fue distinto por tres razones. Por una parte, España se encontraba en pleno proceso de consolidación de su propia política de cooperación para el desarrollo, que resultaba especialmente necesaria como complemento a una política exterior basada, todavía con los gobiernos del PSOE, en valores como la solidaridad o la democracia y, más aún, como instrumento esencial para la implementación de los acuerdos de paz de El Salvador y de Guatemala.

Por otra parte, y como parte central de su política exterior —aun con una importante dimensión de cooperación—, el gobierno aportó un contenido esencial a su política exterior con América Latina, basada en la idea de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, que se tradujo en el lanzamiento, en 1991, de la I Conferencia Iberoamericana en Guadalajara (México). La Comunidad Iberoamericana de Naciones y las Cumbres Iberoamericanas suponían la “normalización democrática” de las relaciones de España con América Latina, mediante las cuales el país podría ejercer una influencia basada en su modelo de democratización y modernización, rompiendo así no solo con la idea de Hispanoamérica, sino también con la de España como origen de todos los males de la región.

²¹ En 1985 se crea la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI), y en 1988 nacen la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI, posteriormente AECID) y la Oficina de Planificación y Evaluación (OPE).

Finalmente, y en tercer lugar, la época de auge de la *agenda de la gobernabilidad*, que abrazaban con entusiasmo los actores del desarrollo, y que impusieron los organismos multilaterales antes citados, encajaba especialmente bien con el relato desplegado por los gobiernos españoles de esa década, que tiene en el éxito de la modernización de las instituciones del país su principal referente. Esta agenda resultó especialmente bien acogida por el gobierno del PP, a partir de 1996, que hizo del nexo democracia-desarrollo una premisa esencial para su política exterior. De esta forma, la recién nacida política de cooperación no solo se ajustaba de forma idónea a las tesis de los OOII, sino que lo hacía de una forma poco controvertida²².

Además, hay otros tres elementos que actúan en el mismo sentido. Por una parte, España apoyó el proceso de pacificación de Centroamérica y el cumplimiento de los acuerdos de paz en países como El Salvador y Guatemala, con la participación importante de una diplomacia discreta, pero especialmente eficaz (Sanahuja, 2021a). Es destacable, en este punto, el relevante apoyo de las Fuerzas Armadas españolas en la pacificación, por medio de la participación en las misiones de las Naciones Unidas creadas en esos años. En ambos acuerdos, España se implicó activamente, promoviendo la tríada paz-democracia-desarrollo a través de acciones de apoyo a los refugiados, de respaldo a los procesos electorales, de refuerzo a los grupos políticos y, con especial énfasis, de apoyo a las instituciones del Estado de derecho en áreas que cubren la después denominada Reforma del Sector Seguridad (SSR) (Sanahuja, 2021a), entre las que destacan el apoyo a la Policía Nacional Civil de los dos países citados.

Asimismo, en esta década se produce en España el movimiento por el 0,7% (Jerez y Sampedro, 2004), que tuvo su momento más visible con las acampadas en el Paseo de la Castellana de Madrid en 1994. Este movimiento provocó que el gobierno de Aznar se comprometiese con esta política con el fin de acallar, por esa vía, un movimiento social que podría afectarle (Jerez y Sampedro, 2004). El otro elemento es el surgimiento de la cooperación oficial descentralizada (COD), como instrumento de implementación de la competencia compartida por Gobierno central y comunidades autónomas (CC.AA.). Las primeras CC.AA. que inician acciones de cooperación, País Vasco y Cataluña, las orientan básicamente hacia la promoción de servicios básicos, canalizando su ayuda sobre todo a través de las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo (ONGD). Así, las CC.AA. aprovecharon una competencia que les permitía desplegar una importante acción exterior, potenciando parte de su identidad y creando, de paso, una base social de apoyo a través de las ONGD que les resultaba muy ventajosa (Martínez y Sanahuja, 2012).

En estos años, la política de cooperación creció de forma importante, no solo en recursos financieros, sino también en recursos humanos, consecuencia principalmente de la cesión del 0,7% del IRPF a las ONGD que resultó de las movilizaciones sociales y que fue gestionada parcialmente por la AECI. En la década de los noventa se acometieron algunas acciones importantes para la consolidación de la política de cooperación. La principal fue la aprobación de la —hasta ahora (mayo de 2022) única— Ley de Cooperación al Desarrollo, la Ley 23/1998 de 7 de julio. Pero además se aprobaron numerosos programas y proyectos, muchos de ellos orientados al fortalecimiento institucional y a la entonces denominada “gobernabilidad democrática”, destacando especialmente el apoyo al sector justicia (Domingo y Ramos, 2005), en el que empezó a participar de forma intensa el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ). En casi todos los países de la región centroamericana se iniciaron Programas de Justicia, con unas u otras orientaciones (AECID, 2015). Destaca, por ejemplo, el apoyo a la creación del primer Centro de Medicina Forense en Nicaragua, o los programas de Formación de Jueces en Guatemala, lo que luego derivó en la Escuela Judicial Juan Carlos I de Centroamérica y Caribe (2004-2007).

²² De hecho, durante la presidencia española de la UE en 2002 se organizó una reunión internacional sobre Democracia y Desarrollo.

También es destacable la conformación, en esta etapa, del primer Fondo Fiduciario con el PNUD en torno a la Gobernabilidad Democrática en Centroamérica, que incluye intervenciones en el ámbito judicial y en el de la Administración pública (Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo, 2005). O la creación, ya a inicios de la década de 2000, del Plan de Cooperación Regional con Centroamérica, en el que se desarrollaron líneas de trabajo en los sectores educativo, de formación profesional, de turismo, en los sectores productivos, en medio ambiente o en Administraciones públicas, respaldando especialmente el trabajo con el Sistema de Integración Centroamericana (SICA). Igualmente, se impulsaron en esta etapa acciones en el ámbito del desarrollo local y el fortalecimiento municipal, que potenciaron tanto procesos de elecciones locales como, sobre todo, de administración de servicios municipales, gestionados a través de ONGD y fortalecidos con nuevos aportes presupuestarios. Destacan, por su volumen, trayectoria e impacto, los apoyos continuados en este sector en Guatemala, Honduras, Ecuador, Bolivia, Perú, Paraguay y Uruguay, entre otros (AECID, 2015).

En esta etapa también se creó la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), institución orientada específicamente a gestionar programas en el ámbito del refuerzo institucional en América Latina, teniendo como principal y casi único programa en esta región el Máster de Estudios Políticos Aplicados (MEPA), de formación de futuros líderes políticos, que estuvo funcionando durante más de diez años. De hecho, la FIIAPP nació en el año 2000 de la fusión de dos instituciones preexistentes: la Fundación Iberoamericana de Gobierno y Políticas Públicas —creada en 1998 con la finalidad de trabajar en cooperación técnica con las Administraciones públicas de terceros países, básicamente latinoamericanos— y la Fundación Instituto Iberoamericano de Administración pública, creada en 1997.

En suma, tras el empuje de los gobiernos de Felipe González destinados a impulsar una política exterior renovada y pujante —sensible al apoyo a la democracia y a la paz, y la construcción de una política de cooperación al desarrollo—, el gobierno de Aznar encontró importantes incentivos para mantener y consolidar una política de cooperación que resultaba afín con algunos de sus principales intereses y valores: el apoyo a la democracia como marco de referencia del mundo occidental liberal, el fortalecimiento institucional como marco de actuación para el funcionamiento de los mercados, y el mantenimiento de la cultura de la paz social y del pacto; todo ello a través de una política que no resultaba nuclear en sus prioridades, pero que le permitía aceitar las relaciones con determinados sectores y actores. De ahí que durante estos años se consolidase la estructura de la política de cooperación, con la aprobación de la Ley de Cooperación como principal hito de la etapa.

A partir de los años 2004-2005, con la vuelta del PSOE al gobierno, y con José Luis Rodríguez Zapatero como presidente, se inicia un giro radical en la política de cooperación, en lo que podría considerarse un cambio de paradigma en términos de Hall (1993). Los principales ejes de esta transformación son el crecimiento presupuestario, la adopción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) como marco general de actuación, la apuesta por el multilateralismo, la prioridad otorgada a los países de África Subsahariana como destino de la ayuda, la incorporación de los principios emanados de la Agenda de la Eficacia de la Ayuda y la reforma de la AECID.

En este nuevo marco, ni América Latina ni la Gobernanza Democrática resultaban prioritarias. La región quedó relegada en las prioridades del destino de la ayuda (Ramos, 2021a) y ni siquiera la política exterior priorizó la región, como pone de manifiesto el hecho de que el presidente Zapatero solo viajara a América Latina en tres ocasiones durante todo su mandato (dos en 2005 y una en 2007). Tampoco el sector de la Gobernanza Democrática, prioritario en la anterior etapa, tuvo un lugar central en los marcos estratégicos ni en las orientaciones políticas del momento. Bien es verdad que América Latina y sus democracias se encontraban en un momento muy distinto al de décadas precedentes,

con posiciones políticas ya críticas hacia el modelo de democracia liberal —que no había generado los resultados previstos—, promoviendo pues modelos políticos alternativos. La democracia representativa perdió su valor intrínseco y, ante ello, actores como la UE tuvieron dificultades para armar una posición sólida, generando, en contrapartida, posturas ambiguas respecto al tema democrático (Del Arenal, 2007).

Sin embargo, por otras razones, en la Cooperación Española el sector de la Gobernanza Democrática se vio impulsado y fortalecido. Por una parte, se vio aupado por la holgura presupuestaria, que permitió financiar las nuevas prioridades sin desmedro de las viejas. Por otra, los programas de Gobernanza Democrática, centrales en las agendas de la cooperación de casi todos los países de la región, contaban ya con una inercia institucional, es decir, con programas y proyectos de calado ya en marcha. Finalmente, pero no menos importante, es destacable el impulso de ciertos liderazgos y de numerosos equipos, en sede y en terreno, convencidos de la pertinencia del sector. En este ámbito es digno de resaltar el liderazgo en la AECI de Juan Pablo de Laiglesia, quien había tenido responsabilidades clave en la promoción de los acuerdos de paz en Guatemala y conocía bien la relevancia del sector en la promoción del desarrollo como parte de la implementación de los mismos.

Así, en estos años, adquirieron brío programas ya existentes y se crearon muchos nuevos. Fue un momento de mucha actividad, con numerosas intervenciones en todos los países y con la puesta en marcha de programas regionales y multilaterales de calado. Por citar solo algunos, destacan los programas de apoyo a las Defensorías del Pueblo; el acompañamiento a los partidos políticos, en colaboración con socios como PNUD, Idea Internacional o el NIMD de Holanda; los programas de apoyo al Congreso Nacional en Perú o en Bolivia; la continuidad de los Programas de Justicia en todos los países centroamericanos; el refuerzo a la administración electoral en México; el apoyo a la Administración Tributaria en Uruguay o Paraguay, o el apoyo a la Función Pública en Colombia y Perú, por citar solo algunos (AECID, 2006 y 2009). En el año 2006 había en ejecución más de 120 proyectos y programas en el sector de la Gobernanza Democrática (AECID, 2015: 375). También se potenció, adaptándolo a las nuevas orientaciones, el PIFTE, celebrándose en esos años más de 200 actividades anuales en los Centros de Formación de la Cooperación Española y más de 30 cursos en España (AEVAL, 2009).

También se potenció el marco multilateral con la creación de fondos específicos con el PNUD, la OEA y la CEPAL. Además, se reforzó el marco iberoamericano con la dotación de mayores recursos a la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos (COMJIB), a la Organización Internacional de Juventud para Iberoamérica (OIJ) y a la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) —además de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI)— que ya venían recibiendo fondos, o con la conformación del Fondo España-SICA para canalizar los programas regionales en Centroamérica (AECID, 2009 y 2015). La capacidad de diálogo con los países de América Latina, pese a los cambios que ya se estaban viviendo, siguió siendo muy importante, y España todavía aportó una historia de éxito en términos de desarrollo y modernización institucional que se reflejaba, por ejemplo, en el crecimiento económico, que en definitiva era el que permitía esta intensa cooperación, o en políticas específicas de reconocimiento de derechos, nuevos y viejos, como referentes esenciales. Destaca en este aspecto el impulso otorgado en esta etapa a las cuestiones de igualdad de género, que se empezaron a convertir en línea prioritaria para toda la cooperación del sector²³.

²³ Hay que hacer referencia, en cualquier caso, a que las cuestiones de género venían trabajándose desde hacía años y que, en las oficinas de los países centroamericanos, por ejemplo, se habían creado unidades específicas destinadas a los temas de igualdad de género, con responsables incluidos.

Es destacable también la transformación que se dio al programa de cooperación con Colombia, que se orientó en su totalidad a la construcción de la paz, siguiendo la estela del trabajo que había realizado la Cooperación Española en los procesos de construcción de paz en Centroamérica y en los Balcanes. En torno a este eje, se definieron programas específicos de atención a las víctimas, de fortalecimiento de las instituciones del Estado de derecho o de respaldo a grupos indígenas o afrodescendientes (AECID, 2009).

A partir de 2008, con nuevos liderazgos y con una AECID en pleno proceso de transformación, el sector de la Gobernanza Democrática perdió el rumbo. Y ello a pesar de que ese año, con la AECE ya transformada en AECID, se incorporó el enfoque sectorial, creándose la Dirección de Cooperación Sectorial y Multilateral, donde a su vez se integró el Departamento de Cooperación Sectorial y de Género que comprendía una División de Gobernabilidad Democrática²⁴. Esta estructuración daba mayor potencia a otros sectores, como el de medio ambiente, el de agua o el de género, entre otros. Además, el ajuste del sector de la Gobernanza Democrática al proceso rígido de planificación que se llevó a cabo en esa etapa fue complejo, y puso de manifiesto las dificultades, ya conocidas, de aplicar los principios de la agenda de la eficacia en el mismo. De hecho, con el fin de insertarlos en el proceso de planificación en marcha, se trocearon y desmantelaron algunos programas emblemáticos del sector, como el PIFTE.

El cambio definitivo se produce a partir de 2011, año en el que se abre una nueva etapa, marcada en este caso por la crisis económica, que se tradujo en un importante recorte del presupuesto de cooperación. Si el recorte drástico de fondos no fuera suficiente para explicar el achicamiento del sector, otros factores contribuyeron a reforzarlo. Por una parte, el contexto en la región era ya para entonces muy distinto, con una pujanza importante de gobiernos progresistas y/o alineados al ALBA (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América), aupados por el *boom* de las *commodities* y en plena efervescencia de políticas exteriores asertivas, que vieron una oportunidad en la Cooperación Sur-Sur (CSS) y en la “exportación” de sus propios modelos. Frente a la pujanza de algunas potencias latinoamericanas, especialmente Brasil, España solo ofrecía una experiencia institucional ya caduca, una gestión que había desembocado en una tremenda crisis económica, y una política exterior de poco fuste en la región, reducida a la condición de “refugio” para las grandes y medianas empresas. Esta aproximación a la región desde una mirada economicista —que apostaba principalmente por acompañar y apoyar la internacionalización de las empresas a través de la “Marca España”— tuvo como reverso una pérdida de peso político que se tradujo en falta de interés y simplificación de la aproximación a la Gobernanza Democrática, y en una pérdida de influencia que aprovecharon otros actores extra-regionales. Además, la posición política en torno a Venezuela se convirtió en un elemento de división política interna, contaminando con ello la relación de España con la región (Sanahuja, 2021b).

Así, en esta etapa, como consecuencia de la graduación de algunos de los países de América Latina, se justificó el cierre de oficinas, la clausura de programas y la orientación hacia nuevas modalidades, como la cooperación triangular. Si bien este viraje favorecía el tránsito hacia una cooperación más horizontal y avanzada con la región, también limitaba las capacidades del diálogo político. El sector de la Gobernanza Democrática se vio afectado por los recortes, aunque su disminución de recursos dibuja

²⁴ Hay que destacar que esta división fue creada de forma un tanto atípica en relación al resto, con un menor nivel que las demás, y con menor dotación de personal que otras divisiones de menor peso y/o trayectoria. Además, hay que tener en cuenta que el enfoque sectorial no resultó tan novedoso en este sector, pues ya había sido experimentado en la Dirección de Cooperación con América Latina, a través de una pequeña estructura que trató de ofrecer apoyo técnico orientando, sistematizando y dando coherencia a todas las acciones y proyectos que se venían desarrollando en este sector, así como a las nuevas propuestas y programas, tanto bilaterales como multilaterales, que ocupó quien escribe estas líneas. De hecho, el paso de esa unidad a la Dirección de Cooperación Sectorial y Multilateral, lejos de potenciarla, limitó en buena parte su trabajo, al alejarla de la toma de decisiones (ubicada en las geográficas) y al estandarizar y complicar el apoyo técnico.

un descenso menor que el de otros ámbitos. Sin embargo, carente de referente y de estrategia, su relevancia e identidad se vieron claramente reducidas en esta última década. A ello contribuyó no solo la reducción drástica de fondos, sino también el cierre de oficinas y programas, especialmente en el ámbito multilateral, la orientación prioritaria hacia el sector de igualdad y violencia de género, y los cambios constantes de dirección y orientación política, como elemento quizá más decisivo. Encontró, sin embargo, una línea de posición común con los países de la región críticos con la métrica del desarrollo a través del PIB que impuso el CAD-OCDE, generando un espacio de diálogo y coordinación especialmente fructífero en torno a la cooperación iberoamericana y a la Cooperación Sur-Sur y Triangular.

Hay que destacar, igualmente, que en esta etapa la AECID se volcó en la gestión de la Cooperación Delegada de la UE, que fue percibida como la tabla de salvación en cuanto fuente de ingresos que podría suplir las carencias financieras propias; a la gestión de esta cooperación se destinaron importantes recursos humanos e institucionales. Sin embargo, en contrapartida, en esta etapa también se impulsaron algunas de las experiencias más avanzadas de cooperación (Colomer, 2021), como la que representa la cooperación triangular (Ramos y López, 2021), la cooperación regional específicamente en el ámbito centroamericano a través del Fondo España-SICA (Caldentey, 2013; 2021) o el impulso y la renovación de la cooperación iberoamericana, con un papel decisivo de España (Garranzo y Colomer, 2018; Ruiz, 2013; Ramos, 2021a).

Finalmente, la aprobación de la Agenda 2030 tampoco contribuyó a significar el sector de la Gobernanza Democrática, no solo por los cambios que implica para todo el sistema de cooperación, sino porque sectorializa el apoyo en términos de ODS, a pesar de su énfasis en la integralidad y la multidisciplinariedad. No deja de ser elocuente la carencia que presenta la misma Agenda 2030 en temas de democracia, de forma que el ODS asociado al sector (ODS 16), orienta específicamente a su apoyo a la gobernanza, sin mayor énfasis en la idea de democracia.

El cambio de gobierno en 2018 trajo importantes cambios a la política de cooperación, que se han visto limitados por una excesiva rotación en su dirección. Aun así, durante los primeros años, no ha habido signos especialmente claros de que el sector pudiera ser reforzado o rescatado del olvido en el que cayó en los años anteriores. Solo recientemente se han planteado algunas acciones encaminadas a repositionar el apoyo a la democracia desde un enfoque que parece conciliar la dimensión política y la de cooperación.

4. La Gobernanza Democrática en los marcos estratégicos de la Cooperación Española (1998-2021)

La evolución del apoyo a la Gobernanza Democrática como sector de la Cooperación Española se ha ido plasmando, a su vez, en los distintos marcos estratégicos que han jalonado los más de 30 años de su historia. De acuerdo a lo que señalan los principales documentos que la guían, el sector de la Gobernanza Democrática ha sido prioritario. Aparece como tal en la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Ley 23/1998, de 7 de julio de 1998). Previamente, sin embargo, ni la Gobernanza Democrática ni el apoyo a la democracia aparecen en ningún documento estratégico vinculado a la cooperación al desarrollo. El Decreto de creación de la AECI en 1988 no hace ninguna referencia al apoyo a la democracia ni al fortalecimiento institucional como ámbitos de intervención de la Cooperación Española. En los documentos de creación de la AECI tan solo se menciona la dimensión política del desarrollo, que se incluye en el fin nº 1: “Corresponde a la Agencia Española de Cooperación Internacional, sin perjuicio de las competencias de los distintos Departamentos ministeriales y de las Entidades y Organismos adscritos a los mismos, la consecución de los siguientes fines: 1. Propiciar el

crecimiento económico y el progreso social, cultural, institucional y político de los países en vías de desarrollo y, en especial, de los que tienen un ascendiente hispano”. Esta ausencia no refleja la asociación estrecha que existió en los años ochenta entre política exterior y apoyo a la democracia, y será en la década de los noventa cuando este acompañamiento se integre en la política de cooperación.

Por contraste, la Ley 23/1998 de 7 de julio de Cooperación Internacional para el Desarrollo es especialmente prolija en las referencias, en este caso, a la Gobernabilidad Democrática, a consecuencia de la coyuntura en la que se aprueba, en pleno auge de la *agenda de la gobernabilidad*. El énfasis en el buen gobierno se refleja de forma prioritaria en su artículo 3.f, que reconoce “Favorecer la instauración y consolidación de regímenes democráticos y el respeto a los derechos y libertades fundamentales” como elementos centrales de la política de cooperación al desarrollo. También en su artículo 7.d se incluye el “Fortalecimiento de las estructuras democráticas y de la sociedad civil y apoyo a las instituciones, especialmente las más próximas al ciudadano”. El artículo 2, que refleja los principios de la política, incluye, como segundo y tercer principio: “a) El reconocimiento del ser humano en su dimensión individual y colectiva, como protagonista y destinatario último de la política de cooperación para el desarrollo; b) La defensa y promoción de los derechos humanos y las libertades fundamentales, la paz, la democracia y la participación ciudadana en condiciones de igualdad para mujeres y hombres y, en general, la no discriminación por razón de sexo, raza, cultura o religión, y el respeto a la diversidad”.

Finalmente, para no abrigar ninguna duda, entre las Prioridades Sectoriales (art. 7) se mencionan algunos elementos especialmente centrales para este sector: “c) Protección y respeto de los derechos humanos, igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, participación e integración social de la mujer y defensa de los grupos de población más vulnerables (menores, con especial atención a la erradicación de la explotación laboral infantil, refugiados, desplazados, retornados, indígenas, minorías). d) Fortalecimiento de las estructuras democráticas y de la sociedad civil y apoyo a las instituciones, especialmente las más próximas al ciudadano”.

Por tanto, el énfasis de la ley al apoyo a las instituciones y a los procesos democráticos marca de forma contundente la prioridad que, desde entonces, ha tenido el sector de la Gobernanza Democrática en los sucesivos marcos estratégicos de la Cooperación Española. Así, sus Planes Directores han priorizado, de una u otra forma, este sector, aunque marcando diferentes orientaciones, alcances y contenidos.

El *I Plan Director de la Cooperación Española (2001-2004)* estableció como objetivos sectoriales la promoción de la participación social, el desarrollo institucional y el buen gobierno, concretándose en la defensa de los derechos humanos y el apoyo al Estado de derecho; incluía, además, elementos especialmente insertos en la agenda internacional del momento, como el establecimiento del marco regulador económico y financiero adecuado y la solvencia de las políticas públicas. Además, como desarrollo de estos enunciados, en 2001 se elaboró una *Estrategia para la Promoción de la Democracia y el Estado de Derecho*, que se proponía ofrecer un marco de coordinación entre actores españoles públicos y privados para aumentar la coherencia y la eficacia de sus acciones en materia de apoyo a la Gobernabilidad Democrática. Más aún, desde la AECID, y con el fin de facilitar el aterrizaje de esta estrategia en la región latinoamericana, se elaboró un segundo documento programático, el *Plan de Fortalecimiento de las Instituciones Democráticas en Iberoamérica*, que adoptó un enfoque sectorial en materia de Gobernabilidad Democrática, al tiempo que proponía un diagnóstico y un marco de intervención en este ámbito para la región, orientado especialmente a las reformas de la Administración pública, a las judiciales y a la descentralización.

El *II Plan Director de la Cooperación Española (2005-2008)*, elaborado al inicio del cambio de gobierno con la voluntad de constituirse en insignia de esta nueva etapa, fue parco en la parte relativa a la cooperación en el sector de la Gobernabilidad Democrática, denominada ya para ese momento Gobernanza Democrática, en contraste con el énfasis aportado a otros sectores. La prioridad sectorial de *Apoyo a la Gobernanza Democrática, la participación ciudadana y el desarrollo institucional* giraba en torno al nuevo concepto de gobernanza, de forma que no solo se limitaba a la promoción de la incidencia en el ámbito político-institucional, sino también al fortalecimiento de los espacios de consenso y participación de actores públicos y privados, nacionales e internacionales. Ahora bien, en términos de líneas estratégicas no hubo grandes variaciones, marcándose como tales la promoción de la democracia representativa y participativa, el fortalecimiento del Estado de derecho, el desarrollo de la Administración al servicio del ciudadano y la buena gestión de los asuntos públicos, y la descentralización y el fortalecimiento de las Administraciones locales.

En esta etapa se aprobó la que hasta ahora es la única *Estrategia de Gobernabilidad Democrática, Participación ciudadana y Desarrollo Institucional*, que buscaba orientar de forma estratégica las intervenciones de este sector a través de un doble enfoque: fortalecimiento institucional y apoyo a las reformas, por un lado, y fortalecimiento de la ciudadanía desde el reconocimiento de los derechos sociales, civiles y políticos, por otro. No deja de resultar curioso que, si el II Plan Director marca el cambio de denominación hacia el uso de la Gobernanza Democrática para el sector, después, en la estrategia aprobada en este periodo, se vuelva a recurrir al concepto de Gobernabilidad. Este doble enfoque se correspondía, por tanto, con los dos principales ejes de las intervenciones del sector de los años precedentes. La estrategia marcaba como objetivo general la promoción de la calidad de la democracia y el respeto de los derechos fundamentales desde una participación real y efectiva de la ciudadanía. Y, como objetivos concretos, se señalaban el fortalecimiento de las Administraciones públicas, el fortalecimiento de la seguridad pública, el acceso a la justicia, la promoción de los derechos humanos y la promoción de la descentralización y la participación ciudadana. En consecuencia, esta estrategia marcaba un ámbito tan amplio de intervención que permitía poner en marcha iniciativas de muy diferente orientación y objetivo.

El *III Plan Director de la Cooperación Española (2009-2012)*, elaborado todavía en pleno proceso de crecimiento y reforma de la Cooperación Española, se alejó de la orientación hacia el fortalecimiento institucional y, en contrapartida, apostó por el enfoque de derechos como marco general de la cooperación, identificando la *Gobernabilidad Democrática y los derechos humanos* como prioridad horizontal, “al ser elementos cruciales a tener en cuenta en la planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de la Cooperación Española”. Este documento marcó de nuevo a este sector como uno de los prioritarios, volviendo al concepto de gobernabilidad, e identificando como su objetivo esencial la promoción de la calidad de la democracia y el respeto de los derechos fundamentales, desde una participación real y efectiva de la ciudadanía, y el ejercicio de los derechos humanos y las capacidades para promover el desarrollo.

Este Plan Director plantea una estrategia en Gobernabilidad Democrática de apoyo a las políticas públicas de cohesión social, al enfoque de género, al diálogo social y civil, al fortalecimiento del poder local y al de la sociedad civil. De igual forma, se apuntan, como dimensiones de esta Gobernabilidad, el desarrollo institucional, la participación ciudadana, la promoción de la igualdad, la promoción de la cohesión social o la rendición de cuentas. A su vez, marca como objetivos estratégicos del sector el apoyo a las Administraciones públicas, el fortalecimiento de la seguridad pública y del acceso a la justicia, la organización de la sociedad civil y de la participación ciudadana y el apoyo a la institucionalidad territorial y al fortalecimiento de los entes locales. En todo caso, este Plan Director acabó siendo de tal envergadura y ambigüedad que difícilmente se podría encontrar un aspecto del sector que quedara fuera de sus enunciados, por lo que su capacidad de priorizar y orientar fue nula.

El *IV Plan Director de la Cooperación Española (2013-2016)*, elaborado ya en plena etapa de crisis económica, continuó apostando por el sector de la Gobernanza Democrática de forma nítida y contundente, desde un enfoque menos orientado a los derechos y más al fortalecimiento institucional. Así, se plantea como Objetivo Estratégico 1 (OE1) el “Impulso a la calidad de la democracia” a través del pluralismo político, del fortalecimiento de la estructura y los sistemas de gestión del sector público, del apoyo al Estado de derecho y del fortalecimiento de los sistemas de protección de los derechos humanos. Se mantiene la orientación del enfoque de derechos como eje prioritario de las intervenciones de la Cooperación Española.

Finalmente, el *V Plan Director de la Cooperación Española (2018-2021)*, aprobado dos meses antes del inesperado cambio de gobierno de 2018, tiene como principal novedad la adopción de la Agenda 2030 como marco de referencia y, consecuentemente, la organización de prioridades en torno a los ODS, además de establecer que el Enfoque basado en Derechos Humanos (EBDH) constituye un principio transversal de intervención. Este Plan prioriza los 16 objetivos sectoriales, alineándose con un número específico de metas para cada uno de ellos. En lo que se refiere al ODS 16, que es el que de forma más directa recoge los contenidos del sector de la Gobernanza Democrática, el V Plan Director prioriza las metas que aparecen en la Tabla I.

TABLA I. Metas del ODS 16 priorizadas en el V Plan Director

16.1. Reducir significativamente todas las formas de violencia	L.A. 16.1.A. Acompañar los procesos de establecimiento y consolidación de la paz.
	L.A. 16.1.B. Prevenir la radicalización y la violencia.
	L.A. 16.1.C. Promover la lucha contra la trata de seres humanos.
	L.A. 16.1.D. Fortalecer las instituciones en materia de seguridad ciudadana.
16.3. Promover el Estado de derecho y garantizar el acceso a la justicia	L.A. 16.3.A. Apoyar los sistemas judiciales sólidos e independientes para la protección integral de los derechos humanos.
	L.A. 16.3.B. Trabajar para garantizar que los ciudadanos conozcan sus derechos legales y cómo ejercerlos.
16.6. Crear instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas	L.A. 16.6.A. Fortalecer los sistemas de gestión del sector público.
	L.A. 16.6.B. Apoyar a las instituciones en la lucha contra la corrupción.

Esta organización de prioridades alineadas con los ODS y la Agenda 2030, si bien resulta coherente y congruente con los compromisos asumidos como país con esta importante referencia global, supone un cambio radical en las orientaciones que, para el sector de la Gobernanza Democrática, venían marcando los anteriores Planes Directores. Si bien algunas de estas metas aportan suficiente nivel de generalidad como para poder acoger actuaciones muy diversas, en general este enfoque limita la capacidad de orientar, clarificar y clasificar las actuaciones del sector que tenían los anteriores planes. En ese sentido, la decisión de alinear en su totalidad el sector a la Agenda 2030 supone un paso atrás en el proceso de priorización y reporte sectorial que se venía realizando, lo que resulta especialmente grave en un sector que ya era suficientemente ambiguo e impreciso. De hecho, el marco del ODS 16, sin referencia a la democracia, ofrece un contenido menos preciso y de peor calidad que el que ofrecían los Planes Directores anteriores.

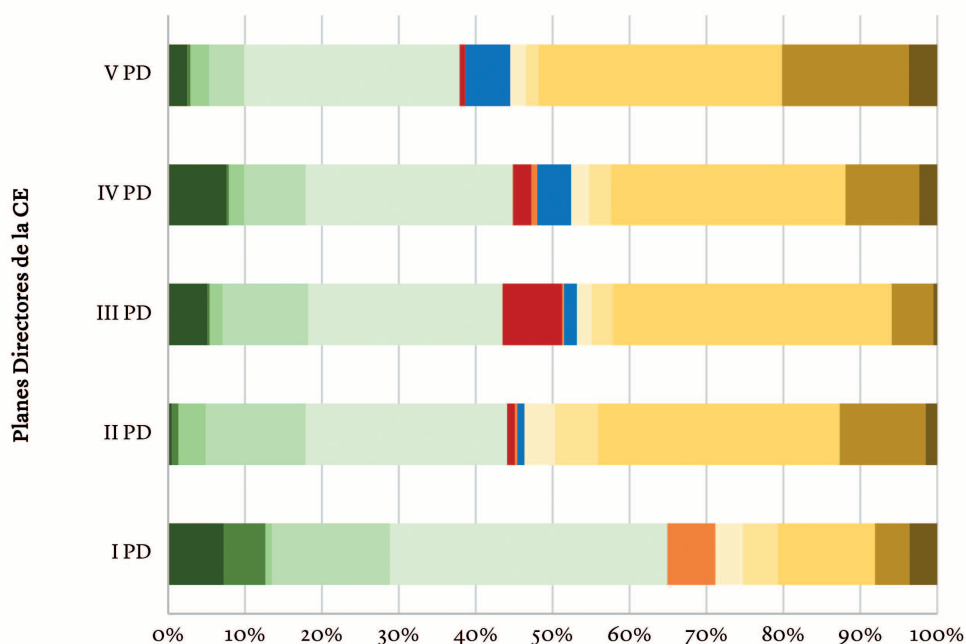
Por tanto, los Planes Directores han sido suficientemente ambiciosos y ambiguos como para permitir intervenciones muy diversas en subsectores muy variados, con lo que su capacidad para orientar estratégicamente el trabajo en el sector de la Gobernanza Democrática ha quedado muy limitada. Este límite, que ya pusieron de manifiesto dos de los informes de referencia para este trabajo (AECID, 2009; 2012), no necesariamente es negativo por cuanto las oportunidades y demandas de intervención pueden ser igualmente muy diversas, lo que requiere contar con marcos de actuación flexibles y amplios. Más problemático resulta la pérdida de precisión y de cobertura que ofrece la adaptación a la Agenda 2030 por la que opta el último Plan Director.

Los sucesivos Planes Directores tampoco han sido rigurosos en la clarificación de conceptos y enfoques sobre los que basar las distintas acciones. Como se ha visto previamente, no hay claridad en cuanto a la utilización de términos, pues se opta por el de Gobernabilidad Democrática o por el de Gobernanza Democrática sin aparente criterio. La incorporación de subtemas asociados a las diferentes agendas antes mencionadas —las de la democracia o las de la gobernabilidad— tampoco parece seguir un patrón claro. En términos generales, se puede observar un relativo desplazamiento de los temas que sustentan la *agenda de la gobernabilidad* desde el primer Plan Director al más reciente (Gráfico 1). Observando el número de veces que los Planes Directores emplean determinadas palabras clave que refieren claramente a cada una de las dos agendas, en el siguiente gráfico²⁵ se han asignado cinco términos a cada una de ellas: “Administración(es) pública(s)”, “Desarrollo institucional”, “Fortalecimiento institucional”, “Gobierno” e “Institución(es)” para la *agenda de la gobernabilidad* (en colores verdosos y a la izquierda); “Democracia”, “Libertad”, “Derecho(s)”, “Derechos humanos” y “Estado de derecho” para la *agenda de la democracia* (en colores amarillentos y a la derecha).

Según el Gráfico 1 (ver página siguiente), se observa cómo en los primeros Planes Directores el uso de palabras clave como “Instituciones”, “Desarrollo institucional” o “Gobierno”, asociadas a la *agenda de la gobernabilidad*, es mucho más elevado y orientan el signo del relato de la Cooperación Española hacia esta agenda (margen izquierdo, tonos verdes). La tendencia cambia a medida que avanzan las etapas de la Cooperación Española y otras palabras clave como “Derechos” o “Derechos humanos” toman prioridad, virando el relato general hacia la *agenda de la democracia* (margen derecho, tonos amarillos). De igual forma, la palabra “Gobernabilidad”, en rojo, se utilizó más en los primeros Planes Directores, en tanto que la palabra “Gobernanza”, en azul, ha marcado los últimos, consolidándose como término aceptado como referencia al sector.

²⁵ En este punto hay que tener la cautela de que los Planes Directores, al igual que el sistema de reporte de la AOD española, han ido variando en formato, contenidos y extensión con el paso del tiempo. Por esta razón, es normal que el número de palabras clave, y su variedad, se dispare en el II Plan Director y en el III Plan Director, los más extensos y los mejor dotados presupuestariamente.

GRÁFICO 1. Variación del relato de la Cooperación Española sobre el sector Gobernanza Democrática



	I PD	II PD	III PD	IV PD	V PD
■ Administración(es) Públicas(s)	8	3	40	19	6
■ Desarrollo Institucional	6	5	3	1	1
■ Fortalecimiento Institucional	1	21	13	5	6
■ Gobierno	17	77	89	20	11
■ Institución(es)	40	155	201	68	68
■ Gobernabilidad	0	6	62	6	2
■ Buen Gobierno	7	2	2	2	0
■ Gobernanza	0	5	13	11	14
■ Democracia	4	24	15	6	5
■ Libertad	5	33	22	7	4
■ Derecho(s)	14	186	289	77	77
■ Derechos Humanos	5	66	43	24	40
■ Estado de Derecho	4	9	4	6	9

Por otra parte, esta ambigüedad e imprecisión de los Planes Directores no resultaría especialmente problemática si hubiera ido acompañada de marcos estratégicos específicos para cada país y situación. Así, revisando los documentos estratégicos que marcan los acuerdos de cooperación con los países, hay que mencionar que, en todos los *Documentos de Estrategia País*, y en los *Programas de Asociación Especial* que se firmaron entre 2005 y 2008, se priorizó el sector de la Gobernanza Democrática en alguno o varios de los Objetivos Estratégicos que marcó el II Plan Director (AECID, 2009). Asimismo, los primeros Marcos de Asociación País (MAP), que se aprobaron bajo el esquema del IV Plan Director (2013-2016) y, por tanto, previos a la orientación genérica de la Agenda 2030, incluyeron, casi todos ellos, el sector de la Gobernanza Democrática como prioridad estratégica, y el OE1 incorporó entre sus prioridades “Consolidar los procesos democráticos y el Estado de Derecho”. Tan solo el MAP de Cuba no contempló este sector y el MAP de Colombia continuó orientando los esfuerzos hacia la construcción de paz. Dentro de ese objetivo, la línea de “Fortalecimiento de la estructura y sistemas de gestión del sector público” es la que aparece con más frecuencia en los MAP de ese momento, así como la de “Descentralización” y “Políticas que promueven la igualdad de género”. También hay numerosas referencias en los MAP a la línea de “Estado de Derecho y la garantía de los DDHH”, con cuatro sublíneas que interesan especialmente: “Fortalecimiento de instituciones públicas de seguridad ciuda-

dana”, “Reformas del sistema judicial”, “Acceso a la justicia por la ciudadanía” y “Fortalecimiento de los sistemas de protección de los DDHH”. La línea menos presente en los MAP es la de “Impulso a la calidad de la democracia”.

Cuestión distinta es la que establecen los MAP firmados después de la aprobación de la Agenda 2030 y bajo el paraguas del V Plan Director. La mayoría de los países de la región recogen alguna de las metas integradas en el ODS 16, aunque hay algún país que ya ni siquiera plantea metas en torno a este ODS, como Ecuador (Tabla II).

TABLA II. Metas ODS en Marcos de Asociación País (MAP)

MAP	Metas ODS 16
Bolivia (2018-2021)	16.1B, 16.1C, 16.3B, 16.6A y 16.6B
Perú (2019-2022)	16.3B y 16.6A
Rep. Dominicana (2019-2022)	16.3 y 16.6
Ecuador (2014-2018)	Ninguno
Cuba (2014-2017)	16.6, 16.3 y 16.3A
Colombia (2020-2024)	16.1A, 16.3A y 16.6A
Honduras (2020-2023)	16.1B, 16.6A, 16.3A y 16.3B

Por tanto, los marcos estratégicos han sido útiles y pertinentes para consolidar el sector como un ámbito prioritario para la Cooperación Española, potenciando, más allá de variaciones en términos conceptuales, sus dos grandes ejes de intervención en el sector: el fortalecimiento de las instituciones democráticas y la promoción de espacios democráticos a través del reconocimiento de derechos y del apoyo a la sociedad civil.

Esta prioridad constante, tan solo diluida en el último Plan Director, se consolida en el marco de la *Estrategia de Acción Exterior 2021-2024*, aprobada en 2020, que apuesta de forma clara y contundente por la promoción de la democracia y el Estado de derecho como ejes de la acción exterior, incluyendo entre los objetivos prioritarios el “mantenimiento y promoción de la paz y la seguridad internacionales y la promoción del Estado de Derecho y de las libertades fundamentales”. Finalmente, en el Anteproyecto de Ley de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global de enero de 2022, se incluye en el art. 2 h el apoyo a la democracia como principio esencial: “La democracia, el Estado de derecho, la paz, y la promoción de instituciones sólidas, eficaces, inclusivas y transparentes que rindan cuentas”.

El hecho de que los Planes Directores marquen esta prioridad de forma constante es sin duda un elemento positivo, que no se ve necesariamente opacado por el hecho de que lo hagan con un nivel de generalidad muy amplio. Antes al contrario, resulta positivo contar con marcos de referencia genéricos que permitan ser concretados en cada caso y en cada situación, tomando en cuenta el principio de apropiación y el enfoque a demanda que guía a la Cooperación Española. Más problemáticos pueden ser, por una parte, la falta de exhaustividad y de jerarquía a la que obliga la adaptación, en este sector, a la Agenda 2030, y por otra, la persistencia de dos procesos, el de la planificación y elaboración de marcos programáticos, y el de la gestión de programas y acciones que no se nutren mutuamente como sería necesario.

5. La Gobernanza Democrática en América Latina en cifras (1995-2019)

En este epígrafe, se aborda el análisis del apoyo a la Gobernanza Democrática en América Latina desde la perspectiva de los recursos financieros invertidos. En este caso, el análisis se realiza a partir de los datos generales de la Cooperación Española, y no solo de la AECID. Inicialmente, se plantean algunas cuestiones metodológicas para llevar a cabo, posteriormente, un análisis global y por diferentes dimensiones.

5.1. Nota metodológica

La definición del concepto de Gobernanza Democrática empleada en este estudio toma como referencia los códigos CRS (*Creditor Reporting System*) de reporte de la ayuda definidos por el CAD de la OCDE para la clasificación sectorial de la AOD, que constituye el referente esencial de la Cooperación Española. Para los fines de este trabajo se ha tenido en cuenta el sector general “Gobierno y Sociedad Civil”, al que le corresponde el código 150. Este sector se divide, a su vez, en dos grandes bloques: “Gobierno y Sociedad Civil General” (código 151), y “Prevención y resolución de Conflictos, Paz y Seguridad” (código 152). Los dos bloques se desagregan en varios subsectores que se detallan a continuación (Tabla III):

TABLA III. Sectores CAD Gobernanza Democrática

151 - Gobierno y Sociedad Civil
15110 - Política de administración y gestión del sector público
15111 - Gestión financiera del sector público
15112 - Descentralización y apoyo a los gobiernos regionales y locales
15113 - Organizaciones de lucha contra la corrupción de las instituciones
15114 - Política fiscal y apoyo a la Administración tributaria
15130 - Desarrollo legal y judicial
15150 - Fortalecimiento de la sociedad civil
15151 - Procesos electorales
15152 - Legislaturas y partidos políticos
15153 - Medios de comunicación y el libre flujo de información
15160 - Derechos humanos
15170 - Organizaciones e instituciones de la igualdad de las mujeres
15180 - Prevención y eliminación de la violencia contra mujeres y niñas
15190 - Facilitar la migración y movilidad ordenada, segura, regular y responsable
152 - Prevención y resolución de Conflictos, Paz y Seguridad
15210 - Gerencia y reforma del sistema de seguridad
15220 - Construcción de la paz, y prevención y solución de conflictos
15230 - Procesos de consolidación de la paz tras conflictos (NN.UU.)
15240 - Control de la proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre
15250 - Retirada minas antipersona
15261 - Niños soldado, prevención y desmovilización

De este modo, el empleo de los códigos CRS como base de datos para analizar la evolución de la AOD española en el sector de la Gobernanza Democrática ha sido posible para el periodo comprendido entre 1995 y 2019, ya que este es el sistema de reporte utilizado primeramente en los PACI y, posteriormente, en los Informes de Seguimiento de la AOD de la Cooperación Española²⁶.

En el caso del periodo comprendido entre 1989 y 1995, fase inicial desde la que se conservan registros, el sistema de seguimiento de la AOD española no contemplaba los sectores del CAD de manera explícita y, en su lugar, empleaba conceptos generales como “Administración pública”, “Administración pública, operaciones corrientes gobierno” o “Gobierno y Sociedad Civil”. A pesar de que este periodo ha quedado finalmente fuera del campo de estudio en este epígrafe, se han tenido en cuenta las contribuciones de AOD asignadas a estos conceptos como representativas del apoyo general de la Cooperación Española al sector en esta primera etapa histórica. Por el contrario, el análisis en detalle por subsectores no ha sido posible para este periodo debido a la ausencia de datos desagregados.

Asimismo, desde el punto de vista de la evolución histórica completa, el dato fundamental que se ha tenido en cuenta para el estudio del apoyo de la Cooperación Española al sector ha sido la AOD Bilateral Neta distribuible sectorialmente, y cribada en función de su distribución geográfica en América Latina y el Caribe. En este sentido es importante tener en cuenta la vía de canalización de la ayuda, ya que hasta el año 2004 no se encuentran datos desagregados²⁷ en función de los Sectores CRS para la AOD multilateral y multilateral. Por lo tanto, el valor de la AOD Bilateral Neta permite el análisis completo de la serie histórica desde 1995 hasta 2019, mientras que la AOD Total Neta (sin distinción por vía de canalización) solamente permitiría una comparación sólida desde 2004 en adelante²⁸.

Todos los datos han sido extraídos de los *Planes Anuales de Cooperación Internacional (PACI) e Informes de Seguimiento AOD*²⁹, de los *Volcados AOD*³⁰ y de la *Plataforma Info@OD*³¹.

²⁶ No obstante, es importante remarcar que los sectores del CAD han sido revisados por la OCDE en numerosas ocasiones, lo que se ha traducido en sucesivas adaptaciones y actualizaciones del sistema de codificación a lo largo de los años. Esta circunstancia ha supuesto una dificultad añadida a la hora de analizar la evolución histórica del sector que ha podido ser solventada a través de la elaboración de tablas de equivalencias entre los subsectores que mantenían características y descripciones similares.

²⁷ Datos extraídos de los volcados de los PACI que permiten el cruce de datos mediante tablas dinámicas.

²⁸ De manera general, se ha optado por el análisis de valores de AOD netos, ya que la AOD Neta, al tener en cuenta los reembolsos que se producen por la devolución de la ayuda reembolsable, es la más apropiada para medir, en el caso que nos ocupa, el esfuerzo real de España como país donante. De cualquier modo, con la entrada en vigor, a partir de 2018, de la metodología *AOD Grant Equivalent* para contabilizar la ayuda, se termina con la distinción tradicional entre AOD Bruta y Neta, ya que registra únicamente el valor actual del elemento de donación. Esta ha sido la métrica utilizada para la obtención de los datos correspondientes a los años 2018 y 2019. En cuanto al tipo de financiación, reembolsable o no reembolsable, se han explotado datos teniendo en cuenta esta condición y excluyéndola. Este ejercicio ha permitido comparar las contribuciones de la Cooperación Española al sector en América Latina, valorando la AOD Bilateral Neta Total, la AOD Bilateral No Reembolsable Total y la AOD Bilateral No Reembolsable Total, excluyendo las operaciones de deuda (condonación, reestructuración, etc.). Se considera este último valor el más útil para estudiar el papel verdadero que ha desempeñado España en el acompañamiento de este sector en la región, puesto que elimina operaciones financieras de gran impacto en las cifras que, en algunas anualidades, distorsionan por completo el peso real de la ayuda distribuida en la región y en el sector. Este sesgo del análisis ha permitido también estudiar la evolución histórica del sector, excluyendo los antiguos Créditos FAD y FCM (Fondo para la Concesión de Microcréditos), reportados como AOD Bilateral Reembolsable, ya que vinculaban la política comercial internacional de España con la política de la cooperación para el desarrollo, lo cual disminuía la calidad de la ayuda hasta la aparición del Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE).

²⁹ Documentos que recogen y analizan desde un punto de vista estadístico el conjunto de las intervenciones realizadas en el marco de la AOD por la Cooperación Española durante cada anualidad. Los Informes de Seguimiento AOD (anteriormente llamados PACI), son la principal fuente de información sobre la AOD española que sirve de base para los informes estadísticos que elaboran los principales foros internacionales de cooperación (CAD, PNUD, UE, Banco Mundial). De estos documentos y de sus anexos, accesibles físicamente en la biblioteca de la AECID, se han extraído los datos correspondientes al periodo comprendido entre 1989 y 1999.

Por último, hay que mencionar las dificultades que han aparecido a la hora de recolectar los datos, ya que se han encontrado numerosas discrepancias entre las tablas incluidas en los PACI, y entre unas fuentes y otras. Por lo general, estas discrepancias son de carácter leve y no tienen una influencia acusada en la representación gráfica de la evolución de la AOD. Sin embargo, este hecho pone de manifiesto que existen o han existido divergencias tanto en la forma de contabilizar como en la forma de reportar la ayuda, lo cual dificulta su seguimiento. Por otro lado, entre las diferentes fuentes y a lo largo de los años no siempre se han utilizado los mismos criterios descriptivos para definir las distintas magnitudes de la AOD, lo cual puede llegar a producir confusión al plantear un estudio comparativo basado en la evolución histórica del sector.

Además, una dificultad añadida en el análisis han sido tanto las variaciones en el sistema de codificación del CAD como en el modelo de reporte utilizado por la Cooperación Española para el sector de la Gobernanza Democrática. Esto ha llevado a la necesidad de buscar equivalencias que permitiesen el análisis comparativo histórico más amplio posible, finalmente determinado entre 1995 y 2019. Sin embargo, el uso cambiante de los conceptos a lo largo del tiempo en las fuentes consultadas ha podido provocar desajustes menores en la interpretación de las cifras.

La ausencia de datos desagregados por subsectores antes de 1995 ha resultado un inconveniente a la hora de trazar un análisis histórico completo desde los inicios de la Cooperación Española hasta la actualidad. Por último, es importante señalar que la información disponible sobre el seguimiento de la ayuda española en los años ochenta y noventa del siglo XX solo está disponible en formato físico. Sin lugar a dudas, sería muy beneficioso para la comunidad investigadora que se digitalice esta valiosa información para favorecer el desarrollo en el futuro de estudios en este ámbito.

5.2. Las cifras globales del sector de la Gobernanza Democrática

La Cooperación Española hizo, desde bien temprano, un esfuerzo por contabilizar sus aportes. Este esfuerzo, que debe ser reconocido, no estuvo exento de importantes carencias y limitaciones, como las que se derivan de la mezcla, en los primeros años, de partidas destinadas a la cooperación internacional con las computables como AOD. También supuso un problema, casi insalvable, que en los primeros años no se marcara sectorialmente la AOD, de forma que hasta mediados de los años noventa lo más cercano al apoyo a la democracia y al fortalecimiento de las instituciones democráticas fue la denominada “cooperación técnica”, que incluía desembolsos en áreas tan lejanas a las que se pretenden analizar como el apoyo a los ministerios de Agricultura.

Posteriormente, cuando se comienzan a computar los desembolsos en el sector de la Gobernanza Democrática, en el año 1995, este cómputo se realiza siguiendo la categoría del CAD, denominada “Gobierno y Sociedad Civil”, que constituye un gran cajón de sastre donde se integran, con toda probabilidad, acciones definidas más por el instrumento que por el sector. De este modo, no es descabellado interpretar que, dentro de esta categoría, se hayan reportado tradicionalmente contribuciones canalizadas a través de ONGD que finalmente han desembocado en intervenciones en áreas de desarrollo que no forman parte del sector de la Gobernanza Democrática. De igual forma, ha podido ocurrir algo semejante con la partida relativa a los derechos humanos, dada la orientación transversal del EBDH de la Cooperación Española que, de

³⁰ Documentos Excel, disponibles en línea, vinculados a los PACI y a los Informes de Seguimiento AOD, en los que se recogen las estadísticas de las intervenciones de la Cooperación Española en el marco de la AOD. Para los fines de esta investigación, se trabajó con los volcados disponibles desde el 2000 al 2006.

³¹ Herramienta en línea que permite comparar y analizar los datos desagregados de las aportaciones de AOD y de todas las magnitudes de la Cooperación Española desde el año 2007 al 2019.

nuevo, en su reporte atrae al sector de la Gobernanza Democrática intervenciones que sectorialmente podrían encontrar mejor acomodo en otros ámbitos del desarrollo.

También complica el análisis la inclusión de género en esta partida, al ser un ítem con entidad propia y que bien podría quedar excluido del cómputo general del sector. De hecho, la AECID, como principal brazo ejecutor de la política de la Cooperación Española, no contempla hoy en día el género como un elemento de la Gobernanza Democrática, sino como un sector propio.

Por otra parte, un problema adicional y no menor, es la asignación sectorial solo en la cooperación bilateral hasta el año 2004, lo que deja fuera una importante parte del apoyo prestado por la Cooperación Española en este rubro a través de la cooperación multilateral. Este hecho ha impedido plantear un análisis completo del esfuerzo real de España tomando como referencia la AOD Total desembolsada sin diferencia por vía de canalización.

Finalmente, hay que tener en cuenta que el desembolso económico no representa el dato esencial en la cooperación de este sector, por ser, quizá, uno de los que menos recursos financieros consumen comparado con otros, como, por ejemplo, el agua y el saneamiento, que puede requerir inversión en infraestructuras, o la salud, que reclama mayores desembolsos. En el caso de la Gobernanza Democrática, en general, con una dotación menor de recursos, el impacto de las intervenciones puede generar resultados de desarrollo mucho más ambiciosos. Un buen ejemplo de ello podría ser el “Proyecto de Fortalecimiento del Proceso de Modernización de los Partidos Políticos en República Dominicana”, a través del que se han impulsado diálogos y consensos entre partidos políticos con un presupuesto de 30.000 euros en 2008 (AECID, 2009). Con esta consideración, el peso real de la Gobernanza Democrática en el modelo de cooperación español podría no quedar completamente representado, a tenor únicamente de los desembolsos de AOD asignados al sector.

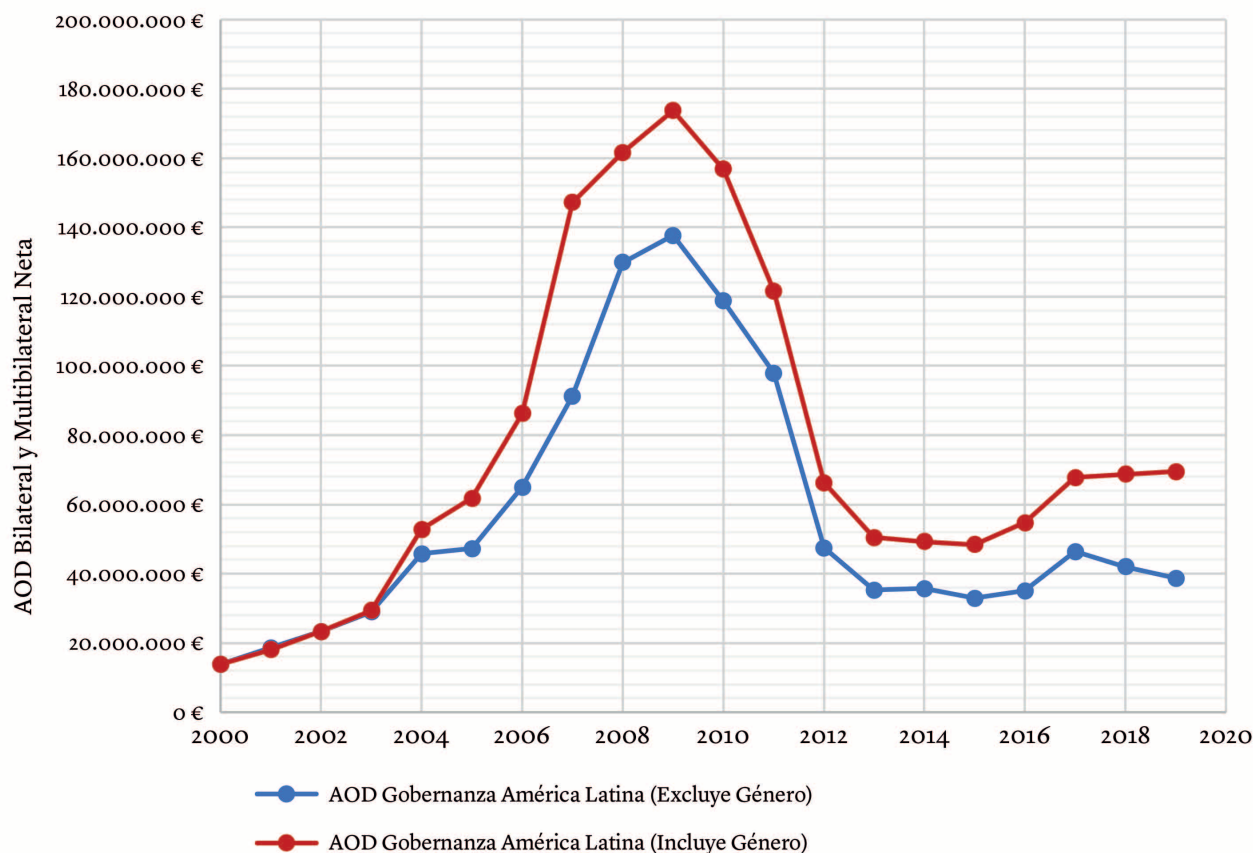
A pesar de estas limitaciones, se pueden observar algunas tendencias³². En valores de AOD Bilateral Neta (excluyendo la AOD multilateral canalizada a través de los Organismos Multilaterales de Desarrollo, OMUDES), la Cooperación Española ha desembolsado 1.333.861.230 euros en el sector de la Gobernanza Democrática en la región latinoamericana desde 1995 hasta 2019, último año del que se disponen datos publicados. Si se toman como referencia los valores de AOD Total, sin diferenciar por vía de canalización, el desembolso total ascendería a 1.493.182.354 euros entre 2004 y 2019.

En términos generales, la suma total de la cantidad otorgada al sector en estos 25 años representa en torno a una media de 15,89% del total de la ayuda prestada por España a la región, habiendo oscilado de forma importante entre el 7,25% del año 1995 y el 22,35% de 2019, con porcentajes tan significativos como el 45,28% del total de la ayuda destinada a esta región en 2014, o el 38,46% en 2015.

Centrando el análisis en las contribuciones canalizadas bilateralmente (incluyendo también aquellas realizadas vía OMUDES), que permiten un análisis histórico más amplio, la cantidad global anual no ha sido uniforme, sino que ha oscilado a lo largo de los años, tanto en cuantía como en otros parámetros (ver Gráfico 2). Específicamente, creció de forma progresiva entre 2000 y 2009, para comenzar a descender paulatinamente hasta el año 2015, cuando de nuevo observamos un ligero repunte de las contribuciones al sector, que se mantiene hasta la actualidad. Los fondos destinados a la Gobernanza Democrática en la región latinoamericana han oscilado entre los 21.464.130 euros de 1995 y los 65.629.207 euros del año 2019, aunque en 2009 se llegaron a destinar a este sector 133.778.595 euros, en tanto que en 2015 se bajó hasta 36.391.438 euros, es decir, acercándose a los niveles de 20 años atrás.

³² El análisis se centrará en el estudio de los sectores integrados en el CRS 150, no en el 151.

GRÁFICO 2. Comparativa AOD Gobernanza Democrática en América Latina en función del subsector Género

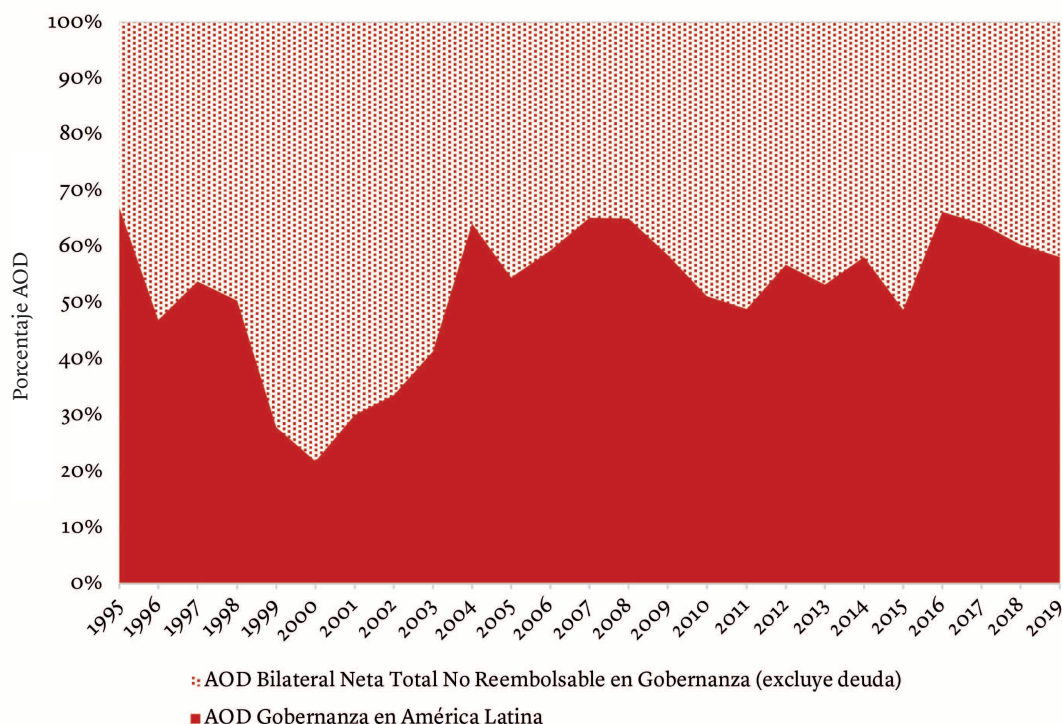


En el Gráfico 2 se puede observar la evolución del sector en América Latina entre el 2000³³ y el 2019. Las dos líneas muestran las variaciones en el apoyo de la Cooperación Española a la Gobernanza Democrática, incluyendo y excluyendo las contribuciones vinculadas al género. Como se puede apreciar, si excluimos el subsector de igualdad de género, el apoyo al sector disminuye notablemente de manera general, y la tendencia positiva de los últimos años, iniciada a partir de 2015, deja de apuntar al alza y se invierte dibujando una caída todavía más marcada. Se constata claramente que el ámbito del Género tiene una incidencia clave sobre la interpretación general de la Gobernanza Democrática, siendo el subsector (CRS: 15170) el que ha recibido la mayor cantidad de AOD, cerca de un 25%, durante los últimos 15 años.

Lo que queda fuera de toda duda es la focalización hacia América Latina del conjunto de la cooperación destinada al sector de la Gobernanza Democrática (Gráfico 3). En AOD Bilateral Neta, la región latinoamericana recibe el 51,56% del total orientado al sector, oscilando desde el 21,84% del año 2000 al 58,21% de 2019. En los años 1995, 2007, 2008 y 2016 llega incluso a superar el 65% del total del sector. Estas cifras avalan claramente la idea de la estrecha asociación entre el sector de la Gobernanza Democrática y la región de América Latina, a pesar de la africanización de la ayuda desde la mitad de la primera década del milenio, y a pesar de la reducción de la ayuda destinada a los Países de Renta Media (PRM).

³³ Se toma en este gráfico el año 2000 como punto de partida, ya que es el primer año desde el que se cuenta con datos desagregados vinculados al género, lo cual permite una comparativa completa entre las dos líneas durante estas dos décadas. Por otro lado, las dos líneas coinciden completamente hasta el año 2003, puesto que no hay registros asignados sectorialmente para esos años sobre la AOD multilateral.

GRÁFICO 3. Peso porcentual del apoyo a la Gobernanza en América Latina en relación con la contribución de AOD bilateral general destinada al sector



Por otra parte, en lo que se refiere al peso relativo del sector en la AOD Bilateral Total destinada a la región, el Gráfico 4³⁴ muestra como el porcentaje destinado a la Gobernanza ha ido creciendo con el paso de los años, especialmente en la última década (2010-2020) con porcentajes ampliamente superiores al 20% de toda la AOD destinada a América Latina. Este dato contrasta con los de la década de los noventa y principios de siglo, con porcentajes que llegaron a estar en torno a un discreto 6%. Estos datos, lógicamente, hay que ponerlos en relación con las cifras globales de AOD y, especialmente, con los recortes presupuestarios sufridos por el resto de los sectores. En cualquier caso, resulta de interés contrastar los porcentajes de la década del 2000 y los de la última década, que ponen de manifiesto la diferencia entre la diversidad sectorial de aquellos años —en los que América Latina recibía apoyo en numerosos sectores, y de forma muy relevante en términos financieros— frente a la concentración de los años más recientes, en los que la cooperación con la región se ha reducido significativamente, tal como ha sido analizado previamente (Ramos, 2021b).

Para completar una panorámica más amplia y certera, también es relevante observar con detenimiento el impacto en el sector de las oscilaciones presupuestarias de la AOD en general, que se corresponden con los vaivenes sufridos por la política de cooperación en su conjunto. Como se observa en el Gráfico 5, el sector de la Gobernanza en la región ha oscilado de forma significativa, aumentando sus cantidades cuando crecieron los fondos destinados a la AOD y reduciéndose también cuando la AOD se desplomó. Sin embargo, esta oscilación ha resultado ser mucho menor que la experimentada por la cooperación en su conjunto, y también significativamente menor que la cooperación destinada a la región latinoamericana en todos sus sectores. Esto significa que el sector tiene su propia dinámica, de

³⁴ Los Gráficos 2 y 3 muestran la evolución del apoyo a la Gobernanza en la región teniendo en cuenta los valores de AOD Bilateral Neta, pero considerando solamente aquellas contribuciones de carácter no reembolsable y excluyendo las operaciones de deuda, para medir de manera más precisa el esfuerzo real de España en este ámbito y la calidad de su apoyo al sector.

GRÁFICO 4. Peso porcentual del apoyo a la Gobernanza en América Latina en relación con la contribución de AOD bilateral general destinada a la región

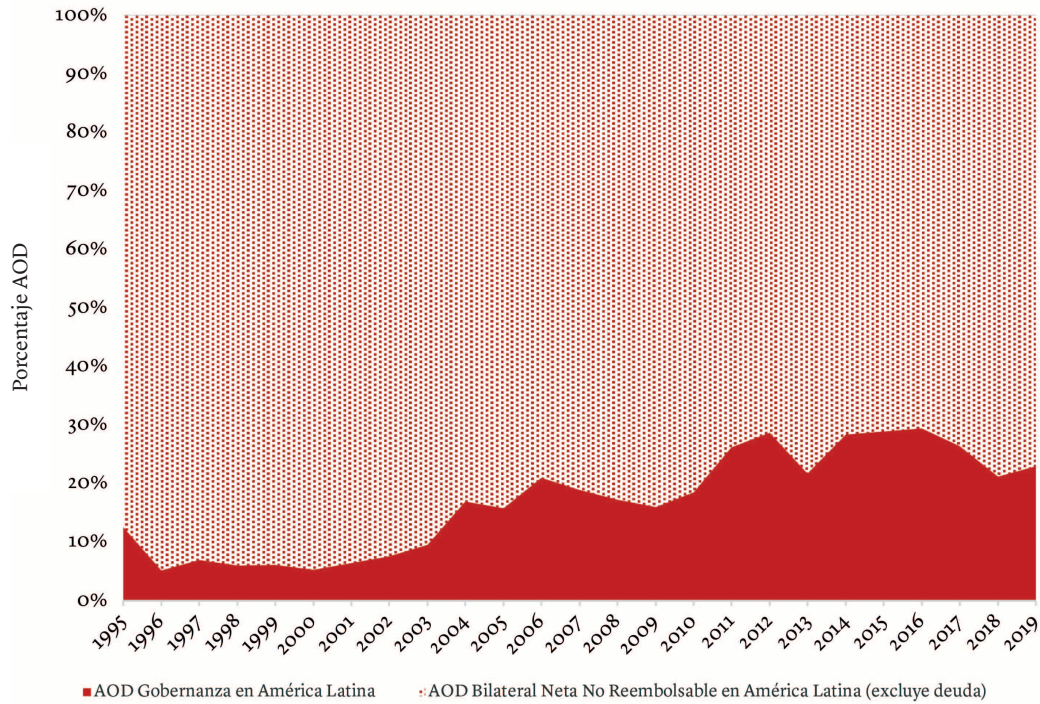
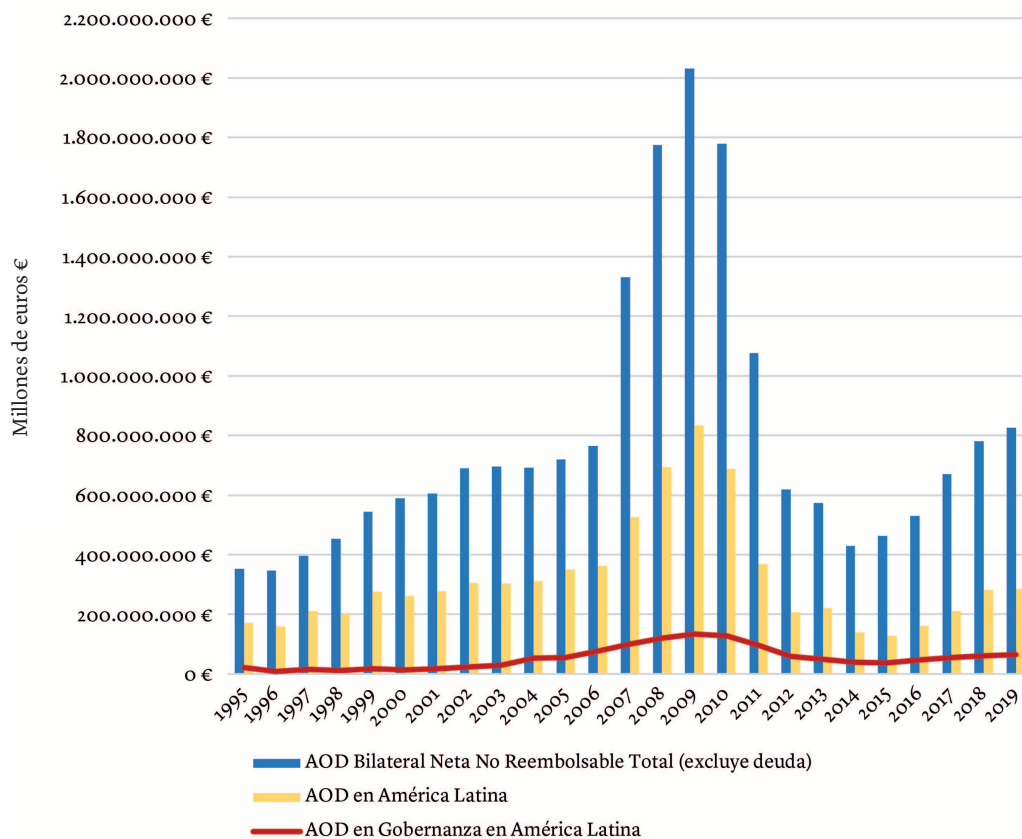


GRÁFICO 5. Apoyo a la Gobernanza en América Latina en relación a la AOD total y la AOD destinada a la región (1995-2019)



forma que, proporcionalmente, no creció tanto como habría sido congruente con el incremento general de presupuesto y, por otra parte, no descendió tanto como el conjunto de la cooperación cuando vinieron los recortes. Se puede decir, por tanto, que este sector ha tenido una cierta inercia y dinámica genuina, y que no está sometido en la misma proporción que el resto de sectores a los vaivenes de la política de cooperación. El elemento inercial que acompaña a los programas y proyectos del sector, su menor consumo de recursos económicos, su especial asociación a la política exterior, y la participación en la gestión del sector de instituciones y actores con capacidad para incidir en su trayectoria, son factores que podrían explicar esta dinámica propia.

5.3. Análisis micro: los subsectores de la Gobernanza Democrática

Bajando ahora desde la visión más macro del sector a un análisis más detallado de sus componentes, en términos de subsectores, los ámbitos a los que se dirigió prioritariamente la Cooperación Española son los de la descentralización (CRS: 15112), apoyo a la sociedad civil (CRS: 15150) y derechos humanos (CRS: 15160), hasta el año 2006; y el de Administración y sector público (CRS: 15110) a partir de ese año y hasta 2010. A partir de 2012, en los inicios de una etapa de clara retracción para la Cooperación Española, se incrementan las partidas de sociedad civil y derechos humanos, lo que puede explicarse por la inclusión en estos subsectores de acciones gestionadas por las ONGD que podrían integrarse también en otros sectores. A las organizaciones de la sociedad civil se destinan prioritariamente los fondos en el contexto de recorte, por el alto coste político-electoral que habría supuesto una mayor reducción. Por el contrario, los sectores de apoyo a los procesos electorales, a los parlamentos y partidos, a la lucha contra la corrupción y a la libertad de información han sido residuales en el sector, sobre todo en los años más recientes. Este último dato ofrece relevantes conclusiones, poniendo de manifiesto la debilidad de las acciones de apoyo a la dimensión representativa y nuclear de la democracia.

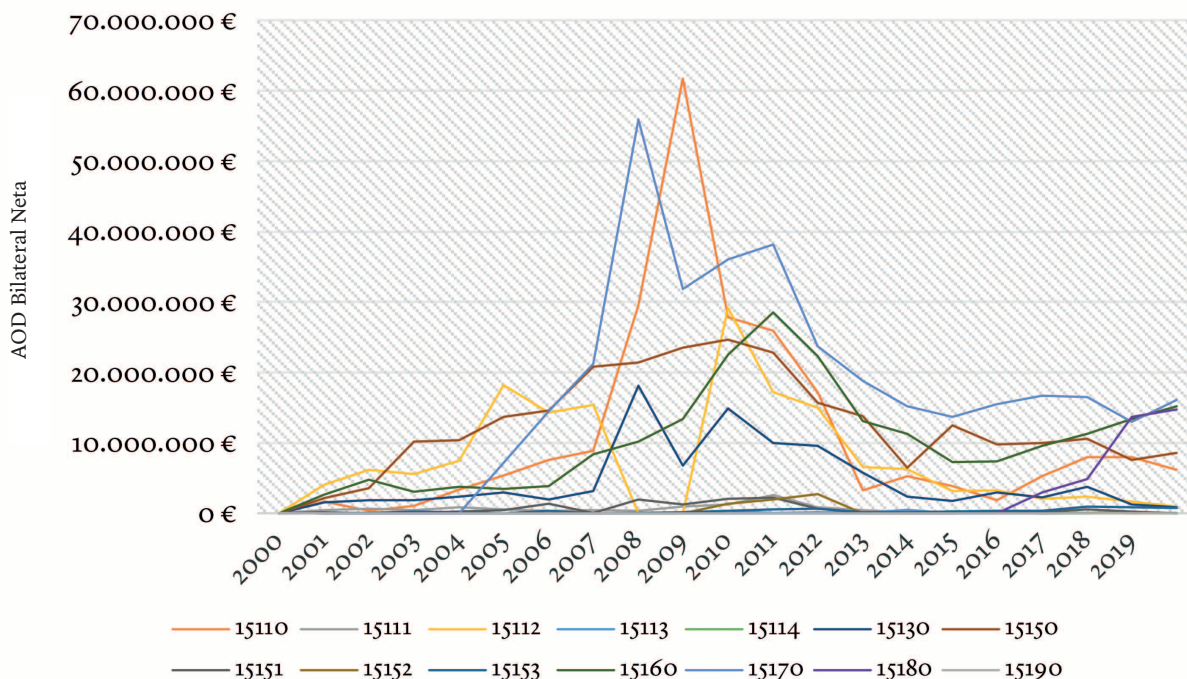
En los Gráficos 6 y 7³⁵ de la página siguiente se puede observar la evolución conjunta de cada uno de los subsectores correspondientes a los dos bloques principales, “Gobierno y Sociedad Civil” (Código 151) y “Prevención y Resolución de Conflictos, Paz y Seguridad” (Código 152), que componen el sector de la Gobernanza Democrática. Se constata cuáles han dibujado las parábolas más amplias a lo largo de la serie histórica —y, por tanto, liderado las prioridades de la Cooperación Española en este sector— y cuáles han desempeñado un rol secundario o tenido un peso mucho menos relevante.

Analizando la evolución por Planes Directores, se observa que el I Plan Director se centró sobre todo en el apoyo a la sociedad civil y los derechos humanos, y en la descentralización, así como en el subsector de apoyo a la Administración pública y el sector público. En el II Plan Director, el apoyo a la Administración y al sector público se incrementó de forma muy importante, así como la igualdad de género. El III Plan Director, a pesar de los compromisos por la focalización, dispersó las prioridades entre fortalecimiento a la sociedad civil, derechos humanos, igualdad de género, Administraciones públicas y descentralización. El IV Plan Director se centró en igualdad de género, sociedad civil, derechos humanos y fortalecimiento del sector público. Finalmente, el V Plan Director se centra en estos mismos sectores, aumentando algo la parte de Administración pública.

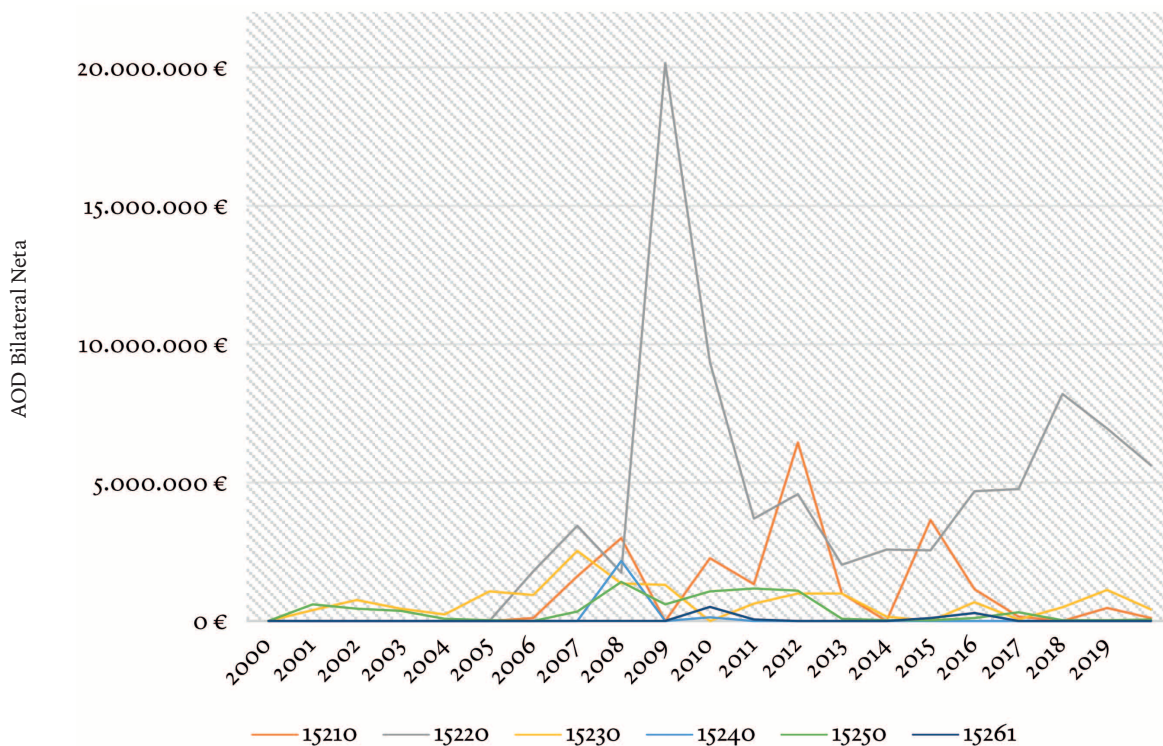
El subsector que más ha oscilado ha sido el de Administración pública (15110), que vivió un importantísimo crecimiento a partir de 2007, y un descenso igualmente pronunciado en 2010-2011, siendo re-

³⁵ Es importante anotar que el eje vertical de los Gráficos 6 y 7 tiene una escala diferente para favorecer la representación comparada y clara de todos los subsectores implicados. Sin embargo, ambos gráficos no pueden ser comparados conjuntamente, ya que las contribuciones destinadas a los subsectores del CRS 152 son mucho menores que las destinadas al CRS 151, lo que dificulta su representación.

**GRÁFICO 6. Evolución histórica de los subsectores del CRS 151
Gobierno y Sociedad Civil (2000-2019)**



**GRÁFICO 7. Evolución histórica de los subsectores del CRS 152
Prevención de Conflictos, Paz y Seguridad (2000-2019)**



lativamente sencillo asociar su incremento al crecimiento presupuestario y su descenso al recorte de fondos. En otros términos, sería el sector que canaliza de forma más directa los vaivenes de la política. También el subsector de derechos humanos (15160) y el de apoyo a la sociedad civil (15150) han sufrido importantes oscilaciones, aunque no tan pronunciadas. Ambos han mantenido un nivel relativamente importante en plena época de recortes, lo que podría explicarse por la ubicación en estos subsectores de las aportaciones vía ONGD, recogiendo mayoritariamente los escasos fondos disponibles en esos años. Habría que contrastar de qué forma la oscilación de estos dos conjuntos —Administración y sector público, por un lado, y derechos humanos y sociedad civil, por otro— se asocia con la evolución de la presencia y del peso de las entidades que de forma natural canalizan las acciones en cada uno de estos sectores: sector público y ONGD. Se podría dar la circunstancia de que lo que oscila no sea tanto el subsector hacia el que se orienta la ayuda, sino el peso y protagonismo de la entidad que lo canaliza.

Por el contrario, los subsectores que menos oscilan son el de descentralización³⁶ y el de desarrollo legal y judicial, aunque su peso ha quedado reducido a niveles bajísimos en el momento actual. En contrapartida, el sector de género —tanto igualdad de género (15170) como violencia de género (15180)—, aunque descendió de forma pronunciada en los años de los recortes, mantuvo niveles de aportación situados muy por encima del resto de subsectores, y es el único que ha crecido en los últimos tres años. No hay que olvidar que, actualmente, la igualdad de género es una de las prioridades que marcan el programa de acción, junto con la salud y la agenda verde, de la actual Secretaría de Estado de Cooperación Internacional.

Por tanto, los cuatro subsectores que recogen en el momento presente el mayor porcentaje de aportaciones del sector son igualdad de género, lucha contra la violencia de género, apoyo a la sociedad civil, y promoción y garantía de derechos humanos. Estos cuatro sectores representan el 88% del total del sector. Si se asumen dos premisas —i) que en los subsectores de apoyo a la sociedad civil y de derechos humanos se reportan acciones que se asocian prioritariamente con la entidad, y no tanto con el sector y, ii) que igualdad de género y la lucha contra la violencia de género constituyen un sector en sí mismo—, se puede señalar que el sector de la Gobernanza Democrática se encuentra, en estos momentos, en niveles marginales en relación con el conjunto de la cooperación en la región.

De hecho, la suma del resto de subsectores, los que se podrían considerar nucleares de la Gobernanza Democrática —es decir, Administración pública, desarrollo legal y judicial, descentralización y apoyo a los procesos electorales— representan tan solo el 12% del total del sector, cuando en 2006 representaban el 35% y, en 2011, el 39%. En contrapartida, a los dos subsectores de género se orientan, ya en 2019, el 48% de las aportaciones, frente al 27% de 2006 o al 25% de 2011. También el subsector de derechos humanos ha experimentado un crecimiento significativo, desde el 10% del total de las intervenciones en 2006, al 20% en 2011, y al 23% en 2019³⁷. Estos datos ponen de manifiesto que ha habido un desplazamiento indudable del sector de la Gobernanza Democrática hacia el sector de igualdad género y que, en estos momentos, los aportes hacia los subsectores nucleares de la Gobernanza Democrática se encuentran en niveles muy bajos y son claramente marginales en el conjunto de la cooperación. Así, los 7.926.888,06 euros que se han destinado en 2019 a los subsectores de Administración pública, gestión financiera del sector público, descentralización y apoyo a gobiernos locales, desarrollo legal y judicial y procesos electorales en América Latina, representan únicamente el 0,02% del total de la AOD destinada a la región y un mísero 0,003% del total de la AOD española en ese año.

³⁶ Al trasladar esta información no se toma en cuenta el dato de 2008, momento en que no se reporta ninguna acción en este subsector, porque consideramos que debe ser un error de reporte.

³⁷ De nuevo, hay que hacer referencia a los problemas de reporte, pues se desconoce cuántas intervenciones que podrían formar parte del subsector de género y de algún otro subsector de Gobernanza Democrática se computan en uno u otro. Sería el caso de proyectos de impulso de la paridad en gobiernos municipales o promoción de liderazgos de mujeres en los partidos políticos.

GRÁFICO 8. Subsectores más financiados en 2006

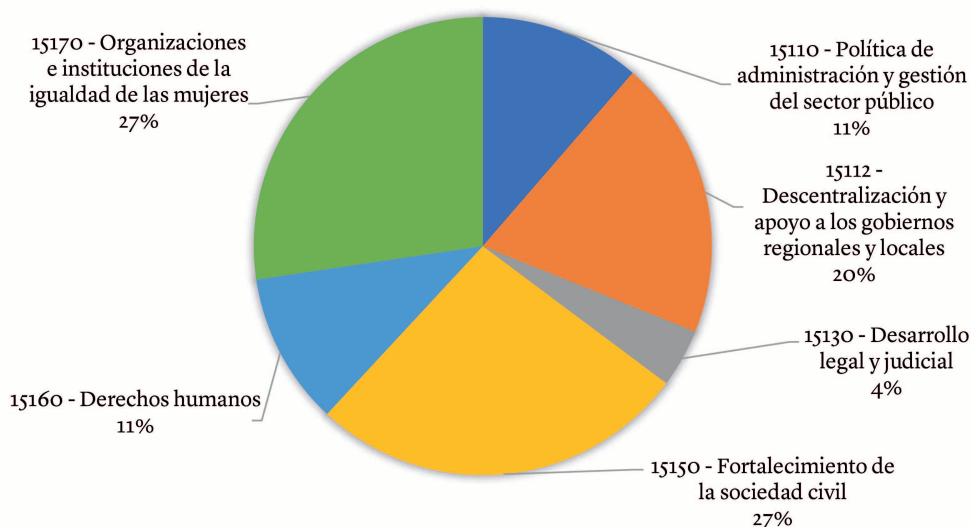
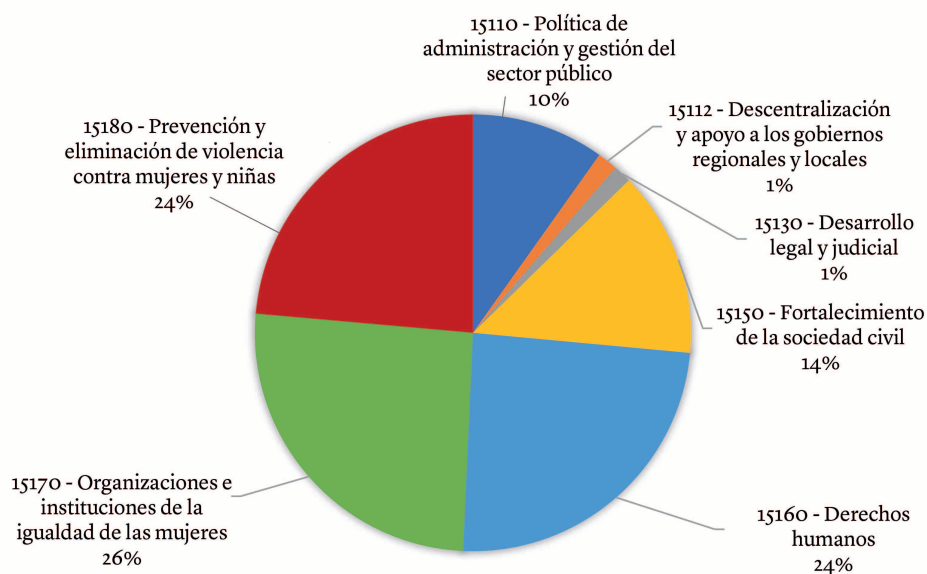


GRÁFICO 9. Subsectores más financiados en 2019



También es posible realizar el análisis tomando en cuenta el énfasis otorgado a los temas marcados por las dos agendas antes mencionadas, la *agenda de la democracia* y la *agenda de la gobernabilidad*. A tal fin, se han agrupado los subsectores que están más directamente alineados con cada una de ellas, en aras de analizar, por un lado, la contribución de la Cooperación Española al desarrollo de los sistemas democráticos —a través del refuerzo de la representación y la participación, de la garantía de los derechos humanos y de la ampliación del espacio democrático mediante el apoyo a la sociedad civil—, y, por otro, su contribución al desarrollo institucional en favor de la gobernabilidad, entendida esta última como el fortalecimiento de las Administraciones públicas, la descentralización, la consolidación de las instituciones del Estado de derecho, la promoción del acceso a un sistema judicial de garantías y la seguridad³⁸.

³⁸ Más en detalle, el concepto ligado a la *democracia* ha quedado compuesto por los subsectores 15150, 15151, 15152, 15153 y 15160; el vinculado a la *gobernabilidad*, por los subsectores 15110, 15111, 15112, 15130 y 15210.

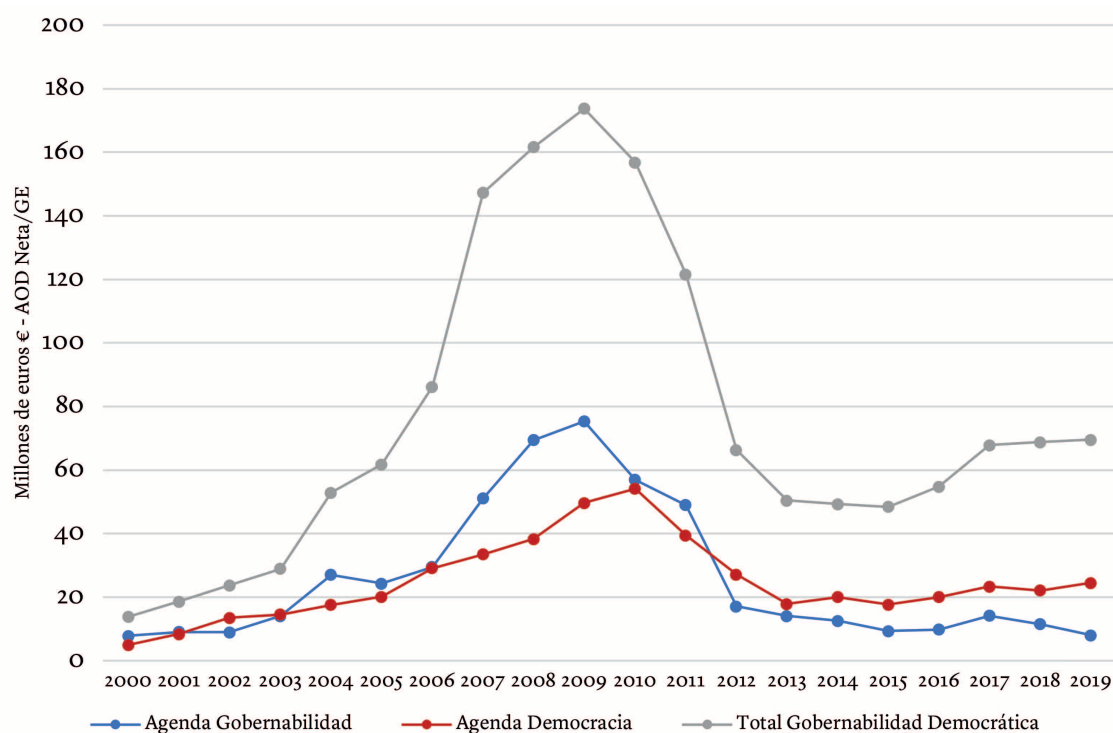
Haciendo un cómputo general, que se puede ver con detalle en la Tabla IV³⁹, se observan las cifras totales de apoyo de la Cooperación Española a cada uno de los subsectores específicos vinculados a la Gobernanza Democrática desde 2000 a 2019. Durante las dos primeras décadas del siglo XXI se puede apreciar el acompañamiento de España de forma equilibrada y continuada de las dos grandes agendas definidas con anterioridad. El resto corresponde al subsector de género.

Tabla IV. AOD Bilateral Neta Total por subsectores Gobernanza Democrática en América Latina (2000-2019)

151 - Gobierno y Sociedad Civil				
Código CRS	Subsector	AOD Bilateral Neta	% AOD / Total	% AOD / Subtotal
15110	Política de administración y gestión del sector público	232.031.446,27€	15,26%	16,65%
15111	Gestión financiera del sector público	11.223.187,19€	0,74%	0,80%
15112	Descentralización y apoyo a los gobiernos regionales y locales	158.728.198,84€	10,44%	11,40%
15113	Organizaciones de lucha contra la corrupción de las instituciones	1.318.457,00€	0,02%	0,09%
15114	Política fiscal y apoyo a la administración tributaria	624.965,80€	0,04%	0,04%
15130	Desarrollo legal y judicial	95.970.373,93€	6,31%	6,87%
15150	Fortalecimiento de la sociedad civil	262.625.392,73€	17,27%	18,82%
15151	Procesos electorales	11.933.737,03€	0,78%	0,83%
15152	Legislaturas y partidos políticos	6.127.728,85€	0,40%	0,43%
15153	Medios de comunicación y el libre flujo de información	6.456.642,05€	0,42%	0,43%
15160	Derechos humanos	215.271.910,03€	14,16%	15,43%
15170	Organizaciones e instituciones de la igualdad de las mujeres	353.846.587,18€	23,27%	25,40%
15180	Prevención y eliminación de violencia contra mujeres y niñas	36.335.874,31€	2,39%	2,60%
15190	Facilitar la migración y movilidad ordenada, segura, regular y responsable	32.218,42€	0,01%	0,21%
SUBTOTAL 151		1.392.526.719,63€	91,51%	100,00%
152 - Prevención de Conflictos, Paz y Seguridad				
15210	Gerencia y reforma del sistema de seguridad	21.310.651,36€	1,40%	16,48%
15220	Construcción de la paz y prevención y solución de conflictos	82.181.481,65€	5,40%	63,55%
15230	Procesos de consolidación de la paz tras conflictos (NNUU)	14.622.278,03€	0,96%	11,30%
15240	Control de la proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre	2.329.463,00€	0,15%	1,80%
15250	Retirada minas antipersona	7.908.720,18€	0,52%	6,12%
15261	Niños soldado, prevención y desmovilización	966.635,45€	0,06%	0,75%
SUBTOTAL 152		129.319.229,67€	8,49%	100,00%
TOTAL		1.521.845.949,30€	100%	N/A

³⁹ Datos de AOD Bilateral Neta 2000-2019 (incluyendo ayuda multilateral canalizada a través de OMD).

GRÁFICO 10. Comparativa de la evolución de la *agenda de la democracia* y la *agenda de la gobernabilidad* (2000-2019)



En el caso de la *agenda de la gobernabilidad*, el apoyo a la política de administración y gestión del sector público (CRS: 15110), y a la descentralización y apoyo a los gobiernos locales y regionales (CRS: 15112), aglutina más del 25% de la AOD española destinada al sector en términos globales durante este periodo. Lo mismo ocurre en el marco de la *agenda de la democracia*, en la que, de nuevo, dos subsectores superan conjuntamente más del 25% del total general. Sería el caso del fortalecimiento de la sociedad civil (CRS: 15150) y de la promoción de los derechos humanos (CRS: 15160). Las dos agendas orbitan, por lo tanto, en torno a dos polos: uno, el de la *agenda de la gobernabilidad*, centrado en el desarrollo de las capacidades institucionales y de las Administraciones públicas, desde una óptica de gestión integral y multinivel; el otro, en la promoción de la participación ciudadana y del fortalecimiento de la sociedad civil desde un enfoque basado en los derechos humanos.

Además del 25% que, en su conjunto, se ha orientado al subsector género, restaría un escaso 25% compuesto por 14 subsectores diferentes entre los que se encuentran los 6 que componen el segundo bloque del sector de la Gobernanza sobre la prevención de conflictos, paz y seguridad. En su conjunto, este bloque suma únicamente un 8,49% del total, lo cual deja en evidencia el importante desbalance histórico en el apoyo de la Cooperación Española entre los dos bloques.

Por otro lado, es interesante ver cómo la evolución de ambas agendas muestra un crecimiento más pronunciado de la agenda del fortalecimiento del sector público durante la etapa de crecimiento de los fondos, coincidente con el gobierno del PSOE, bloque que desciende drásticamente a partir de 2011, con la crisis. Por el contrario, el bloque de apoyo a la democracia ni sube ni baja tanto. De nuevo se refuerza la idea presentada anteriormente sobre los subsectores de apoyo a la sociedad civil y de derechos humanos en los que está recogido, en buena medida, el apoyo a las ONGD. Esta vía de canalización no ha descendido de la misma forma que otras modalidades de ayuda, especialmente, la canalizada a través del sector público, como veremos más adelante.

En suma, los datos ofrecen un panorama definido de la Cooperación Española en América Latina en el sector de la Gobernanza Democrática, y en relación con los subsectores priorizados, panorama en el que resaltan tres rasgos.

1. En primer lugar, el sector de la Gobernanza Democrática ha evolucionado de forma un tanto genuina, en el sentido de que no le han afectado en la misma proporción que otros sectores ni el crecimiento de los fondos ni sus recortes. Específicamente, el menor impacto de la crisis en este sector podría estar relacionado con la inercia asumida por los programas y proyectos que lo nutren, por la menor inversión en recursos económicos que reclaman, por el peso de las instituciones y actores que intervienen en los mismos, así como por la especial vinculación de este sector con la política exterior.

2. En segundo lugar, se constata que existen dos orientaciones principales en el acompañamiento a este sector: i) el apoyo a las instituciones centrales de la democracia, especialmente a la Administración pública y el sector público, las instituciones del sector justicia y seguridad, y las de descentralización, en lo que se ha denominado previamente la *agenda de la gobernabilidad*; ii) el apoyo a la sociedad civil y a la protección y garantía de derechos humanos, los que nutren la denominada *agenda de la democracia*. Ambas orientaciones han oscilado a lo largo del tiempo, y la primera ha tenido un peso específico mayor durante los primeros años de los gobiernos del PSOE de 2004-2011, que coinciden con la etapa de mayor crecimiento económico de la cooperación. Se podría apuntar a que estos subsectores encauzan en buena medida el incremento presupuestario del sector. En contraste, la segunda orientación del sector ha conocido menos oscilaciones, de donde se infiere una mayor estabilidad y especial resiliencia mostrada durante la etapa de recortes. En todo caso, es especialmente necesario asociar la evolución de ambos conjuntos de subsectores con la trayectoria y el peso adquirido por entidades e instrumentos de canalización de la ayuda, con el fin de determinar cuánto de la evolución de los subsectores está vinculado al peso y protagonismo adquirido en las diferentes etapas por diferentes socios y por distintas modalidades de cooperación.

3. En tercer lugar, la cooperación en este sector se ha visto especialmente afectada por la orientación hacia los subsectores vinculados a igualdad de género y lucha contra la violencia de género, que han conocido un importante crecimiento, manteniéndose estable incluso durante los años de la crisis y captando la mayor parte del crecimiento en fechas más recientes. Este dato es congruente con la posición política que, desde al menos el año 2004, ha hecho de la igualdad de género una seña de identidad. También es significativo que este proceso haya supuesto, en la práctica, que el apoyo al resto de subsectores que definen de forma nítida el sector de la Gobernanza sea claramente marginal.

6. Modelos de intervención en Gobernanza Democrática en América Latina: modalidades, entidades e instrumentos

Una dimensión especialmente relevante en el análisis del apoyo a la Gobernanza Democrática en la región latinoamericana es la relativa a la modalidad de gestión de las intervenciones, entendida como la combinación de estrategias, instrumentos y entidades de canalización de la ayuda. La combinación de estos tres elementos da lugar a diferentes modalidades.

En lo que se refiere a las formas de prestar apoyo en el sector de la Gobernanza Democrática, hay que empezar por señalar la heterogeneidad de las intervenciones desplegadas a lo largo de estos años, que han seguido estrategias diversas, con canales de apoyo diferentes y utilizando instrumentos distintos. Más allá de análisis más precisos acerca de las vías de canalización de la ayuda, de las entidades canalizadoras o de los instrumentos utilizados, interesa perfilar modelos de trabajo y su evolución a lo largo del tiempo. Tomando como fuente principal los informes elaborados en la AECID (AECID, 2009; 2012;

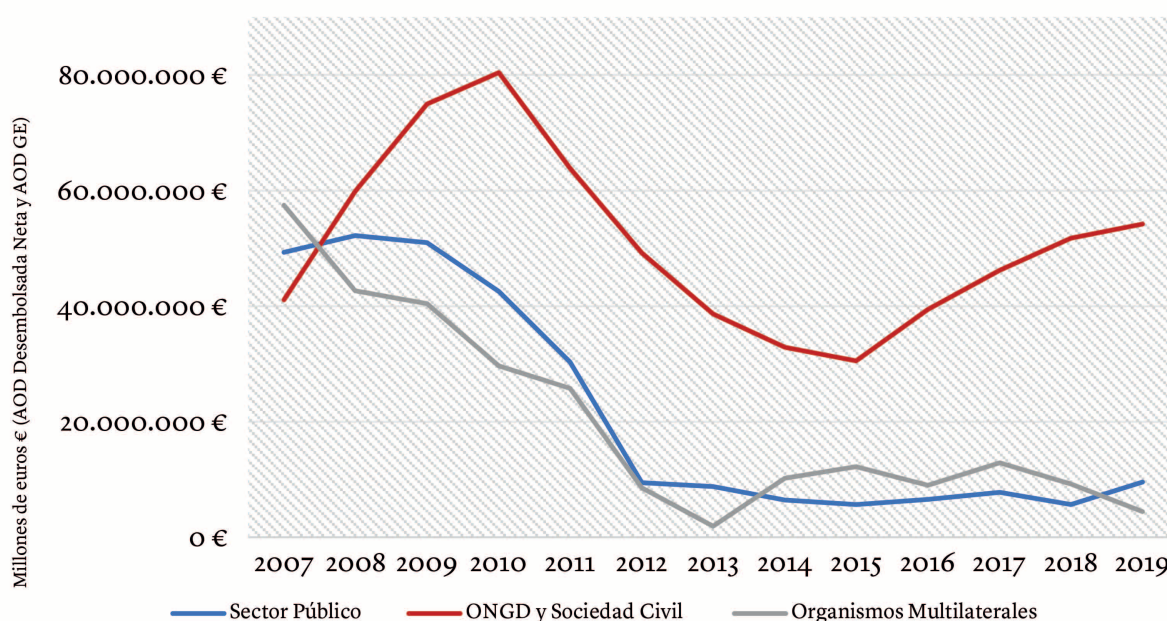
2021), así como las valoraciones de las personas entrevistadas, se pueden identificar cinco modelos de intervención en el sector, que se corresponden con diferentes vías y/o entidades de canalización de la ayuda y con el uso de distintos instrumentos. En términos generales, el modelo de intervención emblemático ha sido el de la cooperación bilateral canalizada a través del sector público y con uso intensivo de conocimiento transferido a través de asistencias técnicas. Pero también son significativos otros cuatro tipos o modelos de intervención: cooperación multilateral, incluyendo la multilateral y el aporte a fondos multilaterales, la cooperación bilateral canalizada a través de ONGD, la cooperación bilateral triangular y la cooperación regional.

6.1. Cooperación bilateral gestionada a través del sector público

El modelo más emblemático (que no el más financiado), es el de la cooperación bilateral canalizada a través del sector público. En primer lugar, hay que hacer referencia a que, en términos generales, la canalización a través de la cooperación bilateral representa el 79% del total de la contribución española en el sector entre 2004 y 2019. Hay que tener en cuenta que esta fue la etapa de mayor aporte vía multilateral, por lo que, si hubiera datos desagregados anteriores a 2004, cuando el aporte fue mayoritariamente bilateral, seguro que el peso sería incluso mayor. La apuesta, por tanto, por la cooperación bilateral en este sector es congruente con el rasgo general de la Cooperación Española, que ha canalizado la mayor parte de su cooperación en forma de relación directa entre nuestro país y los diversos que conforman la región.

El modelo bilateral se ha encauzado a través de dos tipos de entidades, básicamente: el sector público y las ONGD. El peso de las intervenciones gestionadas a través del sector público, que llegó a ser del 32% en 2008, descendió de manera muy significativa hasta un 8% solo una década después, en 2018, aunque se ha recuperado algo en 2019, hasta un 14%. Este dato, por sí solo, refleja el impacto de la denominada “década perdida”, dejando en evidencia el desmantelamiento del modelo de cooperación que ha definido en buena medida al sector. Es decir, el recorte presupuestario se aplicó, sobre todo, a la cooperación bilateral canalizada a través del sector público.

GRÁFICO 11. Comparativa de la AOD desembolsada en Gobernanza Democrática en América Latina en función de la entidad canalizadora (2007-2019)



En su momento álgido, en la década del 2000, las intervenciones canalizadas a través del sector público se concretaron, generalmente, en el apoyo a instituciones y políticas a través del diálogo con responsables de gobierno, representantes de instituciones públicas y otros actores políticos y sociales, tanto a nivel nacional como local. Normalmente, este acompañamiento se plasmó en una transferencia de conocimiento técnico procedente del sector público español, pero no siempre. Este modelo se vio facilitado por una presencia importante en el terreno de las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC) y de las embajadas en todos los países; sin embargo, el modelo se vio especialmente afectado en la última década por el cierre de muchas de estas oficinas y por los vaivenes de la política. En cualquier caso, por esta y por otras razones, la realidad es que se han reducido de forma drástica la densidad y el número de proyectos e intervenciones gestionados de acuerdo a este modelo. Como ejemplo, sirva la comparación de tres países (Ecuador, Perú y Paraguay), y el contraste entre los proyectos bilaterales gestionados directamente por la AECID en 2008 y en 2018, según la tabla V.

TABLA V. Proyectos bilaterales en Ecuador, Paraguay y Perú en 2009 y en 2019

	2009	2019
Ecuador	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo a la visibilidad estadística y actualización de los indicadores sociales de los pueblos indígenas y afroecuatorianos de Ecuador en el marco del Programa de Afrodescendientes • Apoyo al fortalecimiento del sistema ecuatoriano de cooperación internacional • Apoyo Reforma Sistema de Administración de Justicia (2006-2008) • Apoyo al Fortalecimiento de las Instituciones y procesos de Gobernabilidad Democrática en el país • Promoción y desarrollo de procesos de relacionamiento entre sistemas jurídicos propios de los pueblos indígenas y los poderes judiciales de los países andinos 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento del talento humano y transferencia de conocimientos, investigación, desarrollo e innovación
Paraguay	<ul style="list-style-type: none"> • Estrategia de cooperación a la Gobernabilidad democrática y el fortalecimiento institucional en Paraguay • Fortalecimiento de las Oficinas Regionales de Recaudación en Paraguay • Fortalecimiento de Oficinas Regionales de la Subsecretaría de Estado de Tributación, 2ª fase • Fortalecimiento institucional de la Secretaría Técnica de Planificación • Apoyo a la creación y puesta en marcha de un Observatorio fiscal en Paraguay (CAP) 	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo a la Instalación e Implementación del Instituto Nacional de Administración Pública del Paraguay (INAPP)
Perú	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo a la Agencia Peruana de Cooperación internacional para implementar un sistema nacional descentralizado de cooperación internacional no reembolsable • Apoyo al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo para la implementación de mecanismos de prevención y resolución de conflictos laborales • Fortalecimiento del desempeño de las funciones representativas legislativas y de control del Congreso de la República del Perú • Apoyo a la Red Nacional de DDHH • Proyecto de apoyo a la Defensoría del Pueblo en la protección de los derechos de las comunidades nativas de la Amazonia peruana y otras acciones de buen gobierno • Proyecto Plan de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos para un período de riesgo de los avances de la transición democrática • Seguimiento, evaluación y prospección de las agendas públicas y políticas regionales en la región andina sobre la situación de los derechos humanos de grupos de especial protección • Situación de la protección y vigencia de los derechos humanos de la juventud, los y las migrantes y los pueblos indígenas 	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo a la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) • Cooperación Técnica (COO-TEC)

Fuente: AECID (2009 y 2021)

En general, la planificación de estas intervenciones se ha llevado a cabo, en la mayoría de las ocasiones, negociando con el país a través de distintos instrumentos, de acuerdo con las demandas establecidas por el propio país. Las Comisiones Mixtas como principal instrumento de negociación y los DEP-MAP, como instrumentos de planificación, han servido para modelar el proceso de diálogo a partir del que se conformaron las diferentes intervenciones. En general, hay un cierto consenso en señalar que la Cooperación Española en este sector ha trabajado bajo el principio de demanda, y ha evolucionado positivamente hacia la puesta en marcha de intervenciones alineadas con las políticas del país, con niveles importantes de apropiación por parte de las instituciones socias, y avanzando, con el paso del tiempo, hacia modelos horizontales de relación (Ramos y Jung, 2020). Ahora bien, en este proceso de identificación, planificación y negociación de las demandas, también fue clave la influencia de distintas entidades españolas que —en el marco de espacios de interacción directa, o a través de redes o programas regionales, como los iberoamericanos o como el de PIFTE/Interconecta— fueron modulando diálogos e intercambios entre niveles técnicos y políticos que han sido clave para promover agendas y para formular iniciativas. La denominada “inducción de la demanda” por parte de instituciones públicas españolas ha conocido distintos grados, desde la burda imposición de temas y proyectos en algunos momentos y sectores, especialmente en el sector justicia y seguridad a principios de la década del 2000, a los más sutiles procesos de diálogo e intercambio en torno a políticas que se han desarrollado de forma recurrente e intensa a lo largo de todos estos años. Estos procesos de diálogo han servido para poner en marcha intervenciones relevantes en áreas como administración fiscal y tributaria, protección de derechos humanos, sistemas de función pública, transparencia y protección de datos, fortalecimiento de gobiernos locales o protección de víctimas.

En otros muchos casos, han sido los propios equipos de la AECID o de la diplomacia española los que han tenido un papel protagonista como filtro de las demandas y, por tanto, en la definición de la agenda del sector. Así, en este sector en particular, la participación de las embajadas, y especialmente de sus titulares, ha sido habitual, ejerciendo como promotores de intervenciones, en diálogo con los representantes de los gobiernos o de las instituciones locales. En general, la valoración de esta intervención de la diplomacia es muy dependiente del perfil del embajador o del equipo de la embajada, con experiencias muy positivas, pero también negativas. De igual forma, la decisión desde la sede de AECID en Madrid fue clave para intervenir en unos ámbitos y no en otros, en algunos casos a partir de procesos de negociación y discusión con los equipos en terreno⁴⁰; en otros, de forma mucho más caprichosa o más volátil como consecuencia de la excesiva rotación de las jefaturas de la Agencia.

Estas premisas se pueden avalar parcialmente a través del Informe de la AECID (2009), según el cual, en aquellos momentos, la iniciativa de las intervenciones en el sector recayó en las propias OTC en un 35% de los casos; de la sede en Madrid, en un 16%; fue a propuesta de algún socio español en un 27%, o bien de la propia Embajada de España en el país, en un 14% (AECID, 2009). En este punto, hay que tener en cuenta, por ejemplo, la labor de diálogo e interacción llevada a cabo por instituciones como el Ministerio del Interior, que, a través de los agregados policiales de las embajadas, llevaron a cabo durante años un diálogo directo con sus homólogos en el país, sobre todo en Centroamérica, que se tradujo luego en proyectos y acciones, aunque muchas de ellas difícilmente encajaban en la categoría de acciones de cooperación para el desarrollo. También en el caso del CGPJ, su intensa acción externa, financiada holgadamente por sus propios fondos, se tradujo en una interacción muy fluida con sus homólogos, directamente o a través de la Cumbre Judicial, que luego se plasmó en intervenciones de coo-

⁴⁰ Son especialmente significativas las reuniones que, desde 2005, se llevan a cabo con mayor o menor periodicidad, entre los responsables de la sede central de la AECID y los coordinadores de las OTC, que son espacios especialmente propicios para armonizar, impulsar y definir la programación. Sin embargo, durante años, especialmente en la década de 2010, no se celebraron.

peración para el desarrollo, muy escoradas, eso sí, hacia sus propios intereses y competencias⁴¹. Este modelo fue hegemónico hasta finales de la década del 2000, cuando la AECID tomó las riendas del diálogo o cuando se añadieron, como interlocutores en este sector, otras instituciones (especialmente, el Ministerio de Justicia o la Fiscalía).

Como rasgo general de este tipo de intervenciones, también hay que señalar que la inercia y continuidad en los programas han sido rasgos habituales, de forma que, una vez iniciada una intervención, lo habitual ha sido continuar trabajando en ella encadenando fases año tras año. La excesiva rotación de los equipos de las contrapartes ha favorecido la continuidad de las intervenciones, que resultaban nuevas para los equipos entrantes. Sirva como ejemplo el caso del Programa Justicia y Seguridad: Reducción de la Impunidad en Guatemala, que se viene apoyando desde el año 2006 y que tiene en estos momentos en ejecución la 9ª subvención (AECID, 2020). En cualquier caso, la excesiva rotación de los equipos de las contrapartes, que es uno de los problemas que limitan la calidad institucional en América Latina (OECD/CEPAL, 2018), ha tenido un impacto demasiado acusado en el desarrollo del sector, bien en un proceso de reinicio constante cuando llegaba un nuevo equipo, bien asistiendo al desmantelamiento de lo previamente conseguido a través del proyecto o programa.

En lo que se refiere a la gestión, la mayoría de estas intervenciones fueron generalmente manejadas por la AECID, a través de sus OTC. El apoyo de las instituciones públicas españolas fue decisivo hasta 2005: hasta ese momento, la dirección y el acompañamiento técnico los llevaron las correspondientes instituciones españolas, sobre todo en el caso de programas del sector justicia o del sector seguridad. Así, el CGPJ o el Ministerio del Interior definieron los ámbitos sobre los cuales intervenir, formularon los proyectos, identificaron y movilizaron a funcionarios y expertos, y mantuvieron el diálogo con las instituciones locales a lo largo de todo el ciclo de vida de los proyectos. En algunos casos, incluso situaron a funcionarios o jueces⁴² en terreno para dirigir estos proyectos, siempre con el argumento de que la AECID de entonces no contaba con capacidades técnicas suficientes para gestionarlos y tampoco para mantener el diálogo con las contrapartes. Este modelo fue modificado según la AECID, consolidándose y profesionalizándose. De acuerdo con ello, sobre todo a partir de 2005, se inició un proceso de empoderamiento por parte de las oficinas y de la sede central, no sin conflicto con las instituciones que habían asumido el control técnico hasta entonces. Con la creación de las figuras de *Responsable de Programa* y *Director de Proyecto*, y con el desarrollo de la planificación como instrumento clave para mejorar la eficacia de las intervenciones, la dirección y el seguimiento técnico pasaron a situarse de manera definitiva en la propia AECID.

Por otra parte, en los últimos años, se ha desarrollado el Programa COOTEC, con el fin de canalizar de forma ordenada la participación de funcionarios españoles en los proyectos de la AECID, contribuyendo a dotar de entidad propia la Asistencia Técnica Pública (ATP) que lleva a cabo esta institución. El programa ha tenido la virtud de dar coherencia y ordenar administrativamente las asistencias técnicas de la Administración pública española, aunque no necesariamente haya facilitado la flexibilidad y capacidad de adaptación que se asocia al modelo de la ATP.

⁴¹ Durante años, el CGPJ mantuvo una estrecha relación con sus homólogos y, a través del nutrido Servicio de Relaciones Internacionales, promovió la formulación de proyectos en temas como Formación de Jueces, Escuelas Judiciales, Ética Judicial, Carrera Judicial o Inspección —asuntos todos ellos de la competencia del CGPJ—, en detrimento de otras áreas tanto o más necesitadas de apoyo, como el acceso a la justicia, atención a víctimas o modernización de la justicia. Algo similar sucedió en el caso de los proyectos de seguridad, negociados y formulados directamente por los agregados policiales en las embajadas de la región centroamericana, por ejemplo, y que explica que algunos proyectos de los primeros años 2000 se centraran en ámbitos poco vinculados al desarrollo.

⁴² Por ejemplo, en El Salvador o en México, en los primeros años de la década del 2000, los proyectos del sector justicia tuvieron como responsables técnicas, desplazadas en terreno, a sendas juezas.

En cuanto a los instrumentos de intervención, el modelo en descripción va asociado, sobre todo, a la ATP y, en menor medida, a la formación. En el caso de la ATP, el apoyo al sector se ha realizado a través de la transferencia de conocimiento, induciendo transformaciones de forma suave, sin capacidad ni interés para ejercer presión, de acuerdo con las categorías de análisis sobre transferencia de políticas que establecen Dolowitz y Marsh (2000). Así, el apoyo directo a distintos instrumentos de políticas por medio del asesoramiento técnico, la elaboración de propuestas de mejora y la elaboración de documentos normativos de todo tipo —guías, reglamentos, protocolos, leyes—, han sido las estrategias más genuinas de cooperación en este sector.

De acuerdo con estos procesos de transferencia, se trasladaron, en los primeros momentos, modelos españoles, tanto en normas como en instrumentos de política o en modelos institucionales. Un ejemplo paradigmático es la transposición que se hizo del modelo de CGPJ a los diversos Consejos de la Judicatura o de la Magistratura que se crearon a inicios del milenio en diversos países de la región siguiendo la influencia española (Pásara, 2011: 109). Posteriormente —a medida que la gestión se fue profesionalizando, incorporando el principio de apropiación, y tomaron peso otras modalidades de cooperación—, la transposición de modelos españoles dejó de ser la norma. Aun así, hay que tener en cuenta que, durante muchos años, los gobiernos y los representantes institucionales demandaron conocimiento público español, en una suerte de proceso de emulación de su “exitosa” modernización institucional. En cualquier caso, este proceso pone de manifiesto la necesidad de abordar de forma más específica el análisis de la pérdida de la capacidad de España para difundir y divulgar sus políticas y modelos institucionales, así como situarse con prestigio en el ámbito internacional o, en palabras de Freeman (1999), para posicionarse en el mercado internacional de políticas.

El aporte de conocimiento por parte de las instituciones españolas ha sido en general muy bien valorado, tanto por las contrapartes como por los equipos de gestión de las intervenciones, debido a su calidad técnica y por la facilidad y cercanía con la que se llevó a cabo, dando contenido, de esa forma, a un modelo de ATP que ha contribuido a identificar y posicionar a la Cooperación Española. Esta valoración, sin embargo, no es incompatible con una revisión más crítica del papel de las instituciones públicas españolas, sobre todo en los inicios de la cooperación, cuando asumieron un excesivo protagonismo en la identificación de demandas, promovieron una excesiva transferencia del modelo español o, en casos puntuales, prestaron el apoyo desde una posición de soberbia intelectual o de desconocimiento de la realidad a intervenir. Estos problemas se fueron limitando con el tiempo, y hay que reconocer el esfuerzo realizado por las instituciones públicas españolas para adaptarse a los procesos de planificación y a los parámetros cambiantes de la Cooperación Española, y a las dificultades más recientes por seguir implicados en esta política. Muchas de ellas han dejado de hacerlo. Durante años, la participación de instituciones fue muy intensa y valiosa, destacando especialmente la implicación de las siguientes: Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), Instituto de Estudios Fiscales (IEF), MAP-INAP, Ministerio de Justicia, Ministerio del Interior, CGPJ, Fiscalía, Consejo Económico y Social (CES), Congreso de los Diputados o Defensoría del Pueblo. Sin embargo, este modelo de transferencia de conocimiento de las Administraciones públicas españolas hacia sus homólogas en la región se ha visto superado por los cambios mencionados y, sobre todo, por la orientación hacia modalidades como la cooperación delegada o la triangular, en las que son menos reclamadas y tienen un peor encaje.

Conviene destacar también a la FIIAPP, cuyo papel resulta fundamental en este subsector. Sin embargo, debe señalarse que —a pesar de que su mandato es precisamente la Gobernanza Democrática en América Latina— esta Fundación ha sido activa como actor de la cooperación en el trabajo en otras regiones, o como bolsón de recursos para cubrir iniciativas, compromisos o contrataciones que requerían agilidad en la gestión administrativa. Por otra parte, la presencia de la FIIAPP en América Latina está siendo muy intensa (FIIAPP, 2020) debido a su gestión de programas europeos, como EUROso-

ciAL+, COPOLAD (Programa de Cooperación entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea en Políticas sobre Drogas), o EL PAcCTO (Programa de Asistencia Contra el Crimen Transnacional Organizado), que no encajan en este análisis por el origen de los fondos.

6.2. Cooperación bilateral canalizada a través de ONGD

Un segundo modelo es el de la cooperación bilateral canalizada por medio de ONGD. Estas entidades constituyen socios clave en la gestión de la Cooperación Española en el sector, y su peso relativo ha ido creciendo progresivamente. Con los datos disponibles, es destacable que entre 2007 y 2008 la AOD neta desembolsada vía ONG y Sociedad Civil, se equiparaba prácticamente a la desembolsada a través del sector público, en los años de bonanza en los que la AOD española conocía sus máximos históricos, por encima de la media de los países miembros del CAD. A partir de 2009, las tendencias de ambas vías de canalización toman caminos inversos y, ya en 2010 y 2011, la ayuda canalizada vía ONGD dobló a las contribuciones encauzadas a través de las entidades públicas. A partir de 2012 la distancia se amplía, siendo ahora ya abismal entre ambas vías. En el año 2018 la canalización a través de ONGD llegó a ser casi diez veces superior a la del sector público.

Estos datos ponen de manifiesto el alcance de la transformación, especialmente en la última década, de forma que podría asumirse que el modelo paradigmático de intervención en el sector ha cambiado, de forma que el modelo hegemónico en décadas precedentes —basado en la canalización y apoyo en el sector público, especialmente de la AECID— ha sido sustituido por un modelo de intervención que tiene en las ONGD españolas su principal entidad socia. Consecuentemente, estas se han convertido, en el momento actual, en la principal entidad de canalización de la AOD española. Esta importante transformación se puede explicar por la prioridad política otorgada al sector de las ONGD, habiendo sido comparativamente menos castigadas por los recortes que el sector público, por el menor coste político que conlleva la decisión.

Este dato impacta de forma decisiva en el perfil del apoyo al sector de la Gobernanza Democrática, concentrándose el aporte vía ONGD, sobre todo en los subsectores 15150 (Fortalecimiento de la sociedad civil) y 15160 (Derechos humanos). De hecho, si se pone el foco en estos dos subsectores, se observa que mayoritariamente se gestionan por las ONGD: entre 2007 y 2019, estas canalizaron el 81% del aporte al subsector 15150, y el 69% del aporte al subsector 15160. Por tanto, el modelo de acompañamiento de cooperación bilateral a través de las ONGD se ha convertido en el modelo más nutrido financieramente y más habitual en el momento actual, orientándose también prioritariamente a apoyar a la sociedad civil local y a promover los derechos humanos.

Ahora bien, tal como ya ha sido apuntado, tampoco hay que excluir que las cifras escondan ciertos problemas de reporte. Aunque se requeriría realizar un análisis específico de cada intervención, es factible considerar que en el subsector de Fortalecimiento de la sociedad civil (CRS: 15150) se podrían registrar contribuciones canalizadas a través de entidades no gubernamentales, pero que se orientan a áreas de desarrollo más conectadas con otros sectores. Es decir, que se clasifiquen más por la entidad que por el objeto. Aunque los títulos de la mayoría de las intervenciones revisadas y valoradas por el sector de la Gobernabilidad entre 2015 y 2019 hacen referencia a temáticas que encajan de forma indubitada en el sector (ver Tabla VI), también hay un porcentaje significativo de intervenciones que apuntan a temas muy diversos, como ponen de manifiesto, por ejemplo, las siguientes: “Fortalecimiento de procesos socioeconómicos y ambientales como aporte en la construcción de paz desde lo local en escenarios de postconflicto” o “Rehabilitación de sistema de agua en comunidades de JAMA y empoderamiento de su población para que se hagan efectivos sus derechos”.

**TABLA VI. Algunos ejemplos de convenios AECID-ONGD
Sector Gobernanza Democrática 2018-2021**

Bolivia	Fundación Entreculturas - Fe y Alegría	Mejoras la empleabilidad y las capacidades emprendedoras de 19.178 jóvenes y adultos (59% mujeres) de 11 municipios de 4 departamentos de Bolivia que cursan Educación Técnica Productiva para una inserción sociolaboral de mayor pertinencia y calidad.
Colombia	Fundación Ayuda en Acción	Desarrollo territorial y consolidación de la paz mediante el fortalecimiento de la cadena productiva de cacao en cinco municipios referentes de la actividad cacaotera del departamento de Nariño, afectados por el conflicto social y armado.
Colombia	Fundación Alianza por los Derechos, la Igualdad y la Solidaridad Internacional	Contribuir a la consolidación de la paz territorial y el ejercicio de derechos de la población desde un enfoque diferencial y de género en la Región Pacífica Colombiana; Municipio Litoral del San Juan (Chocó), Buenaventura (Valle), Buenos Aires (Cauca) y Tumaco (Nariño).
Colombia y Ecuador	Fundación CODESPA	Integración socioeconómica y empleabilidad para la construcción de un contexto estable y con garantías en la Zona de Integración Fronteriza Ecuador-Colombia (ZIFEC).
Cuba	Fundación Mundubat - Mundubat Fundazioa	Apoyo al Programa de la Agricultura Urbana, Suburbana y Familiar (PAUSF), mediante Sistemas Agroalimentarios resilientes e inclusivos para el autoabastecimiento en cinco municipios de Cuba.
Ecuador	Manos Unidas - Comité Católico de la Campaña contra el Hambre en el Mundo	Contribuir al establecimiento de relaciones y vínculos más justos, equitativos, y redistributivos entre el campo-ciudad, lo rural y lo urbano, productores/as y consumidores/as, que permitan la extensión de un modelo alternativo de vida con enfoque de género en territorios de Ecuador.
El Salvador	Fundación Mundubat - Mundubat Fundazioa	Fortalecimiento de las capacidades de las mujeres campesinas para la exigibilidad del ejercicio pleno y la promoción de los derechos humanos.
Guatemala	Farmamundi	Mejorar las condiciones de vida de la población en situación de inseguridad alimentaria, priorizando a las mujeres en edad reproductiva, las niñas y los niños menores de cinco años como grupos más vulnerables a la desnutrición crónica, en comunidades del municipio de Santa Lucía Utatlán (Sololá).
Honduras	CESAL	Impulso de la competitividad local para la reducción de la pobreza en población vulnerable a través de cadenas de valor, sostenibles e inclusivas, en el occidente de Honduras.
Nicaragua	Fundación Oxfam Intermón	Más mujeres campesinas, jóvenes rurales y trabajadoras urbanas del sector maquila, transforman ideas, creencias y prácticas promoviendo su autonomía individual y colectiva para el ejercicio de sus derechos económicos y derecho a una vida libre de violencia.
Paraguay	Fundación Plan International España	El objeto de la intervención es fomentar la participación en el crecimiento económico de la juventud de zonas rurales, urbanas y periurbanas marginales promoviendo emprendimientos productivos y accediendo a un empleo de calidad.
Perú	Farmamundi	Restitución de los derechos vulnerados en niñas, niños y adolescentes (NNA) promoviendo la cohesión social en el desarrollo de los sistemas locales de protección por una vida libre de violencia.
Educación para la Ciudadanía Global	Veterinarios sin Fronteras	Escuela de madres y padres para el fomento de una alimentación sana y sostenible acorde con los ODS.

Este modelo de cooperación sigue una pauta habitual que se caracteriza por intervenciones localizadas en territorios o focalizadas en grupos de población en situación de vulnerabilidad, normalmente gestionadas por las ONGD directamente, o por sus socios locales. En los convenios ejecutados por ONGD, generalmente la ejecución y el seguimiento se llevan a cabo directamente por estas y sus contrapartes, realizándose un seguimiento desde la OTC, más o menos activo según los casos. En ocasiones, los responsables de programas realizan reuniones de seguimiento periódicas con las mismas y, a veces, se participa directamente en los eventos organizados por las ONGD o se realizan visitas sistemáticas de seguimiento de los proyectos en el terreno. En cualquier caso, tal como manifestaron el 66% de los entrevistados en el Informe de 2009 (AECID, 2009), existen importantes carencias de coordinación entre las OTC y las ONGD en terreno, así como entre las unidades responsables en sede, de forma que la cooperación vía ONGD sigue una dinámica propia y genuina, que no alimenta al resto de la cooperación, y que tampoco está influida u orientada por ella, más allá de los marcos genéricos de planificación.

Este modelo ha tenido un importantísimo impacto en el fortalecimiento de espacios políticos locales y regionales, así como en la promoción del enfoque de derechos y en la provisión de servicios públicos. Pero en la actualidad representa un modelo de cooperación con la región que, si bien sigue resultando muy necesario —por las carencias en servicios, desprotección de derechos y situación de grupos vulnerables que siguen vigentes en la región—, también presenta importantes límites derivados de su excesiva focalización. En ese sentido, resulta especialmente pertinente su encaje en procesos de transformación y diálogo más amplios y su complementariedad con otras modalidades de ayuda. En el sector de la Gobernanza, el apoyo de las ONGD a sus organizaciones locales, orientado a la promoción y garantía de derechos, puede resultar clave para complementar la acción de las instituciones públicas, especialmente en contextos de baja calidad democrática.

6.3. Aportaciones a OOII y Fondos Multilaterales

Un tercer modelo es el de las aportaciones a OOII y a Fondos Multilaterales. Desde 2004 a 2019, el 21% del total de la AOD española en el sector de la Gobernanza Democrática en América Latina se ha canalizado a través de OOII. De este 21%, el 17% es multilateral. Estas cifras dan idea de la relevancia de esta modalidad de intervención en este sector. La apuesta por la canalización de la ayuda española a través de OOII se dio, sobre todo, a partir de 2005, cuando coincidieron el crecimiento presupuestario y la dificultad para gestionarlo con los recursos administrativos y humanos propios, con la apuesta por el multilateralismo del gobierno de Zapatero. Esta asociación al marco presupuestario y al marco político explica también la caída en picado de este modelo de intervención entre 2007 y 2013, en plena coyuntura de recortes presupuestarios y con un gobierno mucho menos comprometido con el marco multilateral. Además, este descenso se acusa especialmente en las contribuciones orientadas hacia la región latinoamericana, que para 2019 constituyen solo el 8% del total de los aportes a OOII vinculados a la Gobernanza Democrática (AECID, 2021).

En general, en América Latina, los casi 317 millones de euros gestionados por esta vía entre 2004 y 2007 orientados al sector de la Gobernanza Democrática, se destinaron prioritariamente al sistema de las Naciones Unidas, al PNUD especialmente, pero también a la OEA y al Sistema Iberoamericano, entre otros.

En el caso del sistema de las Naciones Unidas, el PNUD ha sido el socio prioritario en este sector desde hace más de 25 años. En 1995 se conformó el Fondo Fiduciario de Gobernabilidad Democrática en Centroamérica (1995-2003), inaugurando con este instrumento una etapa de relación estratégica en el ámbito de la Gobernanza Democrática. Le sigue otro momento, entre 2007 y 2011, impulsado con la firma del Fondo Fiduciario para un Desarrollo Inclusivo en América Latina (2007-2017), que se

orientó específicamente al apoyo a la Gobernanza Democrática⁴³. Cuando se estableció el primer Fondo, se hizo sobre todo por la necesidad de canalizar recursos y gestionarlos, en un momento en el que las capacidades de España eran muy limitadas y cuando había asumido un importante compromiso para implementar los acuerdos de paz centroamericanos, en cuya firma había tenido un papel decisivo (Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo, 2005). A pesar de ello, en ese momento ya se identificaron las limitaciones que podría tener la cooperación multilateral, especialmente con el PNUD: riesgo de duplicidad de agendas, difícil encaje entre los estilos de gestión, desigual visibilidad para ambas partes y acceso asimétrico a la información, entre otros.

No deja de ser elocuente que parte de estos desincentivos continuaron invariables unos años después, cuando se aprobó el nuevo fondo, con un aporte inicial de 10 millones de euros anuales. Para entonces, a esos problemas se añadieron otros, como la existencia de duplicidades en el trabajo del PNUD y de la AECID, y la competición de los equipos en terreno por intervenir en los mismos temas. También fueron elocuentes los problemas relacionados con estilos de gestión muy diferentes, así como la dificultad para llevar a cabo un seguimiento efectivo, o para conseguir una adecuada visibilidad del aporte español. Sin embargo, a través del Fondo España-PNUD se llevaron a cabo iniciativas y proyectos con importante impacto en asuntos vinculados a políticas sociales de lucha contra la pobreza, en participación política, en modernización de partidos políticos o en producción de conocimiento a través de los Informes Regionales de Desarrollo Humano.

En estos momentos, la relación estratégica con el PNUD sigue vigente, habiéndose firmado el último Marco de Asociación Estratégica el 22 de septiembre de 2019. En él, dos de las cuatro prioridades establecidas se orientan hacia la Gobernanza Democrática: i) fortalecimiento de la gobernanza eficaz, inclusiva y responsable, y ii) mejora de la capacidad nacional de prevención y recuperación para sociedades resilientes, dirigida específicamente hacia la prevención de conflictos y la consolidación de la paz. Por tanto, el PNUD sigue siendo un socio clave en este sector; en 2018, recibió un aporte total de la AECID de 2.784.579 euros, y en 2019, de 1.950.000 euros (AECID, 2021).

También ha habido una importante línea de trabajo con la CEPAL, especialmente en cuestiones de política fiscal, y se mantiene en la actualidad una línea de trabajo en “Política Fiscal, el Fortalecimiento de la Gestión Pública para la implementación de la Agenda 2030, y Fortalecimiento de la dimensión regional de la Agenda 2030”, así como otra para la implementación del “Plan de Desarrollo Integral en Centroamérica” (AECID, 2021). En 2018, la CEPAL recibió un aporte de 800.000 euros de la AECID y en 2019, de 750.000 euros.

Asimismo, se ha trabajado con la OEA de forma significativa en temas de Gobernanza Democrática. Por medio del Fondo España-OEA, se ha venido trabajando en dos líneas: apoyo al sistema de derechos humanos, especialmente a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y en apoyo a la democracia, especialmente en asuntos vinculados a administración electoral y registros. Ambas líneas han sido muy relevantes en el ámbito del apoyo a la democracia de la Cooperación Española. En 2018, la OEA recibió 2.200.000 euros de la AECID, y en 2019 no recibió aportes (AECID, 2021). La coordinación y el seguimiento del trabajo con la OEA han resultado asimismo complejos.

En el ámbito iberoamericano, España respalda de forma importante la mayoría de los organismos y los programas iberoamericanos. En lo que se refiere a los primeros, la Cooperación Española viene

⁴³ Este fondo se vio opacado por la potencia presupuestaria del fondo de los ODM, firmado un año después que, sin embargo, no promovía el sector de la Gobernanza Democrática dado que tampoco lo hacían los ODM.

apoyando desde hace años a la SEGIB, y a través de ella, impulsa directamente políticas de cohesión social, culturales, educativas, de promoción de la Agenda 2030, medioambientales, de defensa de sectores vulnerables —como afrodescendientes o indígenas— o iniciativas de innovación social. En 2018, la SEGIB recibió un aporte de la AECID de 3.397.880 euros, y de 1.230.246 euros en 2019 (AECID, 2021). España ha tenido y sigue teniendo un papel clave en este marco, así como en el proceso de renovación de la cooperación iberoamericana, que no se ha visto traducido, sin embargo, en la puesta en marcha de acciones de respaldo a la Gobernanza Democrática a través de este organismo.

Entre los organismos iberoamericanos, el sector de la Gobernanza, específicamente el sector justicia, se ha apoyado a través de la COMJIB, a la que se dotó de importantes fondos a partir de 2007, por influencia del Ministerio de Justicia español, pasando de cero euros en 2006, a dos millones de aporte en ese año (AECID, 2009). Con este aporte, la COMJIB trabajó de forma decidida y contundente en la articulación de políticas y la promoción de iniciativas de Cooperación Sur-Sur y Triangular en temas vinculados a la modernización de la justicia, a la mejora de los sistemas penitenciarios o en el acceso a la justicia.

Sin embargo, con la crisis económica y el cambio de gobierno se dio un giro radical, suspendiendo de forma brusca el aporte económico anual después de 2011, cuando estaban en pleno desarrollo algunas de las líneas de mayor impacto del organismo —como refleja la aprobación de diversos tratados internacionales (Equipos Conjuntos de Investigación, Lucha contra la ciberdelincuencia, Extradición simplificada)—, o el intercambio de experiencias e instrumentos de gestión en asuntos tan necesarios como los sistemas penitenciarios o la cooperación jurídica internacional a través de IberRed. En 2011, el nuevo gobierno español tomó una serie de decisiones contundentes que rompieron las dinámicas de horizontalidad y asociación con las que se venía trabajando, en las que España intentaba impulsar, no solo líneas de trabajo, sino también liderazgos y equipos. Aunque el aporte europeo permitió continuar con el trabajo, la posición española en el organismo quedó maltrecha, incidiendo en su legitimidad y capacidad de actuar, de la que aún no se ha recuperado del todo⁴⁴. Este caso sirve de ejemplo de las dificultades de España para desarrollar un trabajo coordinado y eficaz con los OOII y en contribuir a crear, tanto en clave política como de promoción de la cooperación, un espacio regional iberoamericano sólido.

Finalmente, también se puede incluir en este acápite el apoyo a la OIJ a través del respaldo a la inclusión política y social de la juventud, y a la OISS, fortaleciendo políticas de protección social.

En conclusión, la identificación de intervenciones a establecer con los OOII, y la negociación con ellos, resulta dispar. A la hora de definir las acciones, lo habitual es que los organismos ofrezcan un catálogo de intervenciones ya definidas, quedando el papel de la AECID reducido a la selección de unas u otras. Este modelo, por ejemplo, es el que se ha seguido con el PNUD, con la OEA o con la CEPAL. En general, la AECID, en este caso, ha contado con un escaso margen de negociación en los programas o fondos de financiación establecidos en diferentes OOII. Con los socios del sistema iberoamericano, sin embargo, la posición española ha sido bien diferente, con una capacidad de incidencia, orientación y capitalización muchísimo mayor. Con todo, un elemento muy relevante y positivo ha sido la incorporación de expertos nacionales en las estructuras de los OOII, como ha sucedido con el PNUD, el Fondo España-OEA, el Fondo España-SEGIB o con el Programa España-CEPAL. En todo caso, el encaje y el balance en todos ellos ha sido muy heterogéneo.

⁴⁴ Tampoco ayudó el apoyo prestado por España a un secretario general, que lo fue entre 2015 y 2018, que dejó el cargo por estar implicado en un caso de malversación de fondos.

6.4. Cooperación regional

Un cuarto modelo de intervención en este sector es el de la denominada cooperación regional, canalizada tanto a través de contribuciones a OOH —es decir, en modalidad multilateral, como es el caso de los programas iberoamericanos—, como mediante acciones de ámbito regional, canalizados por distintos instrumentos de cooperación bilateral, como el caso del PIFTE, que más tarde se reformularía para convertirse en el actual Plan Interconecta de Transferencia, Intercambio y Gestión del Conocimiento para el Desarrollo de la Cooperación Española. En el primer caso, son destacables dos experiencias: la cooperación regional con Centroamérica a través del SICA y los programas iberoamericanos.

El Programa de Cooperación Regional con Centroamérica (PCRC) se creó en 2003, sobre la base del Programa Integral de Cooperación con Centroamérica que ya existía con anterioridad, aunque ninguno de ellos incorporó el sector de la Gobernanza en sus primeros momentos. El PCRC inició sus acciones en 2003, pero sería en 2004 cuando se estrenaría en el sector de la Gobernanza Democrática, con la puesta en marcha de la Escuela Juan Carlos I y con el Foro de Gobernabilidad, ya en el año 2005. Posteriormente, se activaron dos líneas clave: la línea de Fortalecimiento de las Administraciones Públicas y la línea de Seguridad Democrática, cuando estaba creándose el Fondo España-SICA⁴⁵; ello posibilitó la continuación del trabajo, sobre todo en el apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA). Son destacables en este marco, por ejemplo, el Programa de Profesionalización y Tecnificación de las Policías y otras instancias de Seguridad y Justicia, o el Programa de Armonización en Crimen Organizado con Centroamérica (SICA-AECID, 2015). En general, se podría señalar que los avances en el ámbito de la cooperación regional centroamericana han sido muy positivos, ya que a través de las iniciativas regionales se impulsaron reformas políticas importantes en los diferentes países, por ejemplo, en el ámbito penal, en género o en modernización de la Administración pública (SICA, 2015). El derrotero que han tomado algunos de los gobiernos de los países de la región, desmantelando muchos de estos avances, reclamaría un análisis más específico.

Finalmente, la cooperación iberoamericana que se lleva a cabo a través de programas, proyectos e iniciativas, se concreta en acuerdos y acciones conjuntas entre todos los países participantes, así como en la promoción de la transferencia de conocimiento técnico de calidad, generalmente vinculado al sector público. Por medio de distintas acciones se genera una articulación virtuosa entre el nivel político —decisor— y el nivel técnico —de conocimiento especializado— (Ruiz, 2013: 221), especialmente útil para afrontar problemas comunes, compartidos o complejos. España participa en numerosos programas iberoamericanos, entre ellos, en varios que pueden considerarse parte de la Gobernanza Democrática, como el Programa Iberoamericano de Acceso a la Justicia, que gestiona la COMJIB, o los dirigidos a impulsar políticas públicas que garanticen los Derechos de las Personas con Discapacidad o de las Personas Adultas Mayores, este último gestionado por la OISS. Previamente, funcionó el Programa Ibergop, la iniciativa que de forma más genuina se orientó al sector de la Gobernanza Democrática. Sin embargo, se tuvo que cerrar por falta de actividad y, aunque ha habido algunos intentos de potenciar otros programas similares, de momento no han cuajado.

Por otra parte, el programa regional emblemático en fortalecimiento del sector público y capacidades es el PIFTE, que como se indicó anteriormente será sustituido después por el Plan Interconecta. El

⁴⁵ El Fondo España-SICA fue el instrumento utilizado por la AECID para canalizar el apoyo al proceso de integración centroamericano. Se creó en 2006, conjuntamente con la Secretaría General del SICA. Ha resultado ser un instrumento muy valioso por cuanto ha permitido trabajar desde el interior del SICA, introduciendo herramientas e instrumentos innovadores en áreas como la seguridad, el desarrollo productivo, el fortalecimiento institucional de la integración o la sostenibilidad ambiental. Para un mayor análisis, ver la Evaluación que se realizó en 2015: https://www.sica.int/documentos/evaluaciones-del-fondo-espana-sica-2010-2013_1_101443.html.

PIFTE se creó en 1987 con el fin de dar coherencia e integralidad a la dispersión existente en la cooperación acometida por distintos ministerios. Copiando el modelo de Nueva Zelanda⁴⁶, se construyó un programa que funcionó de forma más o menos estable desde ese año hasta 2009, en torno a los Centros de Formación de la Cooperación Española en América Latina: Santa Cruz de la Sierra (Bolivia), Antigua (Guatemala), Cartagena de Indias (Colombia) y Montevideo (Uruguay). Además, también incluía formación impartida en España en los centros de formación con los que cuentan las propias instituciones públicas españolas (IEF en Madrid, Escuela Judicial de Barcelona, Guardia Civil en Valdemoro, SEPRONA en Valsain, entre otros). A través de este programa, las Administraciones públicas impartieron más de 200 cursos al año, destinados a la formación técnica de los profesionales de las Administraciones de América Latina. Estos cursos estuvieron en parte financiados y organizados por las propias instituciones, aunque básicamente los respaldó la AECID. Entre 2000 y 2010 se formaron más de 20.000 personas en uno de los programas que mejor representan la idea de la Cooperación Técnica Pública en la Cooperación Española⁴⁷.

Las Administraciones públicas españolas tuvieron, al menos hasta 2005, protagonismo en el diseño y gestión de las actividades de este programa, determinando agendas y contenidos, y dando lugar a la conformación de múltiples redes institucionales, acuerdos intergubernamentales, relaciones de confianza y procesos de difusión e intercambio de políticas en torno a las más diversas temáticas. En sus primeros años, el programa tuvo una clara orientación vertical a la hora de determinar y diseñar programas, aunque se hicieron esfuerzos por incorporar la horizontalidad mediante la identificación de las necesidades de las instituciones latinoamericanas y la inclusión de actividades de ámbito regional como modelo idóneo de trabajo⁴⁸. A pesar de sus limitaciones, que no fueron pocas, el programa sirvió para consolidar las interacciones y espacios de diálogo que facilitaron la conformación de redes de confianza entre instituciones. A partir de 2008, y con el ánimo de superar algunos de sus problemas—fundamentalmente de gestión administrativa—, el programa se troceó, y se inició un proceso de cierto desmantelamiento, facilitado luego por la crisis y la dificultad de los ministerios e instituciones para financiar su propia participación, lo que siempre marcó al programa. La creación en 2015 del Programa Interconecta, sobre la base del PIFTE, se llevó a cabo con el fin de incorporar la visión renovada, centrada en el valor del conocimiento acumulado como principal activo, que ya para entonces asumía la Cooperación Española con la región. Así, se definieron Comunidades Temáticas de Conocimiento (CTC), en torno a diversos puntos en los que se integraran diferentes instituciones españolas y latinoamericanas, para trabajar de forma horizontal en la producción e intercambio de conocimiento necesario para las políticas de desarrollo. Sin embargo, la implementación del programa ha sido más compleja y rígida de lo esperado, lo que ha limitado mucho las posibilidades de interacción entre las instituciones participantes, que ya no cuentan, a veces, ni con las redes institucionales ni con los fondos para realizar las actividades.

Las actividades de formación y capacitación técnica del programa, si bien no encajan en su totalidad en el sector de la Gobernanza, sí tienen en este sector su principal área de intervención. Así, por ejemplo, entre 2012 y 2014, un alto porcentaje de actividades se podían encuadrar en la orientación estratégica de “Consolidar los procesos democráticos y el Estado de Derecho” del IV Plan Director. Dentro de este OE, la sublínea de “Impulso a la democracia” es la que menos actividades concentró (15), mientras que la sublínea de “Fortalecimiento de la estructura y los sistemas de gestión del sector público”

⁴⁶ Según la información de una de las personas entrevistadas.

⁴⁷ La Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL) elaboró una evaluación sobre este programa (AEVAL, 2009).

⁴⁸ También el Programa de Patrimonio y las Escuelas Taller constituyen un referente de transferencia de conocimiento público, entre otros programas.

fue la más nutrida, con 139 actividades. Finalmente, en el bloque de “Estado de Derecho y garantía de los DDHH” se encajaron 74 actividades.

En suma, las experiencias de cooperación regionales desplegadas por la Cooperación Española ponen de manifiesto el valor de esta modalidad, que ha sido promotora de reformas estructurales, pero que se ha visto obstaculizada en el plano nacional por intereses particulares (Caldentey, 2013: 196). Desde esa lógica, tanto la cooperación centroamericana como la iberoamericana han supuesto ventanas de oportunidad para iniciar políticas nacionales, derivadas del impulso que llega de la lógica regional o por el “efecto vecino”. El trabajo en el ámbito iberoamericano en materia de género, en el que sigue participando Brasil, con un gobierno tan adverso a esta agenda constituye un buen ejemplo en este sentido.

Por otra parte, en el plano de la cooperación regional con América Latina, es importante destacar también el papel que desempeñan instituciones como la FIIAPP en el apoyo al sector de la Gobernanza Democrática. Si bien la FIIAPP cumple aquí un rol de agencia implementadora de la cooperación europea —es decir, no estrictamente a partir de fondos españoles, sino canalizados desde la UE a través de diversas modalidades como la subvención o la cooperación delegada—, no es desdeñable mencionar que esta fundación participa activamente en la gestión, junto con otras agencias europeas, de programas regionales con largas trayectorias y resultados palpables en sectores diversos, como COPOLAD, EL PAcCTO, Euroclima o EUROsociAL+. De entre ellos, por su incidencia directa en el sector de la Gobernanza Democrática, merece la pena destacar EL PAcCTO, centrado en los ámbitos de la seguridad y la justicia, pero, sobre todo, EUROsociAL+, programa insignia de la UE en América Latina para la reducción de las desigualdades, la mejora de los niveles de cohesión social y el fortalecimiento institucional. Ya cerrando su tercera fase y con 15 años de recorrido, EUROsociAL+ ubica a la Gobernanza Democrática, junto al género y las políticas sociales, en el centro de su acción y condiciona la construcción de la cohesión social a la presencia de instituciones sólidas, de calidad y legítimas. En la gestión de estos programas participan de forma activa instituciones españolas, cuyos funcionarios nutren un porcentaje importante de acciones.

Por último, conviene aludir a la Fundación Carolina y a su labor en el apuntalamiento del fortalecimiento institucional iberoamericano. Concretamente, el Programa de Liderazgo Público Iberoamericano, nacido en el año 2016, supone también una intervención de carácter regional en el sector de la Gobernanza Democrática, basada en el intercambio de conocimientos y de experiencias, y con el objetivo de mejorar la calidad y la eficacia de las políticas públicas. Bajo el marco de este programa, que ya cumple su quinta edición, participan jóvenes servidores públicos y personal cualificado en labores ejecutivas, pertenecientes a oficinas de presidencia y gobernación de la función pública (viceministros, secretarías de Estado, subsecretarías y direcciones generales), sin excluir representantes del poder legislativo y judicial de los gobiernos iberoamericanos. En líneas generales, el programa se centra en las últimas tendencias en alta gerencia y en las habilidades que han de dominar los directivos públicos, como la transparencia, el gobierno abierto, la rendición de cuentas, la descentralización, la digitalización administrativa y, en general, los desafíos de gobernanza institucional que afrontan los países de la región y sus sociedades en la pospandemia.

6.5. Cooperación triangular

Un quinto modelo viene definido por la denominada cooperación triangular (CT), una modalidad que la Cooperación Española empezó a considerar, normativamente, a partir de su II Plan Director (2005-2008). Desde entonces, la CT ha estado presente en los sucesivos Planes Directores. Destaca su especial relevancia para trabajar con los Países de Renta Media (II y III Planes Directores), así como su utilidad para reforzar la Cooperación Sur-Sur (IV y V Planes Directores).

A partir de 2010, la CT gana en importancia, como modalidad avanzada de cooperación, plasmándose especialmente en América Latina y el Caribe, debido principalmente al acusado descenso de los flujos de AOD hacia la región. Esto fue así por dos razones principales: los efectos de la crisis económica producida en los últimos años de la década anterior —que afectó con mayor ahínco a los países donantes, entre ellos España— y la concentración de la ayuda en otras regiones en desarrollo como África.

Este contexto fue propicio para que se incentivara el intercambio de conocimiento entre países que contaban, en aquellos momentos, con experiencias exitosas de política pública, caso por ejemplo de Brasil con las políticas sociales, y con sólidas bases institucionales sobre las que sostener sus necesidades de desarrollo, como la mayoría de los países latinoamericanos. La CT apareció entonces como el mecanismo ideal para llevar a la práctica estos propósitos centrados en aspectos técnicos, de carácter intergubernamental y estrechamente vinculados con la transferencia de conocimientos, *expertise* y tecnología. Significaba a la vez un puente de unión entre la tradicional Cooperación Norte-Sur y la Cooperación Sur-Sur.

La Cooperación Española supo adaptarse a este cambio de escenario, aumentando paulatinamente su presencia en las intervenciones de CT y poniendo en valor su dilatada experiencia en cooperación técnica, apoyada en buena medida en los recursos técnicos de la Administración española en diferentes sectores, aunque con mayor intensidad en el ámbito de la Gobernanza Democrática. En este plano, la presencia de los cuatro Centros de Formación de la Cooperación Española, dedicados a la transferencia e intercambio de conocimientos entre Administraciones públicas con más de 30 años de experiencia, sentó una base estable sobre la que seguir construyendo.

Un nuevo espaldarazo para el asentamiento de esta modalidad se produjo en 2015, con la aprobación de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas como marco internacional del desarrollo y que la Cooperación Española, como se ha indicado, adoptó como propia en el V Plan Director. Los 17 ODS reconocen el rol de la CT y de la CSS como modalidades óptimas para su implementación y aterrizaje, ya que suponen un acceso directo a la ciencia, la tecnología y la innovación sobre la base del intercambio de conocimientos entre pares. Precisamente, estas necesidades con un claro componente técnico son las más demandadas por los PRM, categoría en la que caen la mayoría de los países de la región latinoamericana.

En el cómputo global de la cooperación realizada por España en América Latina a través de esta modalidad, es destacable el alto porcentaje de acciones que se enmarcan en el sector de la Gobernanza Democrática. Tras el análisis del total de proyectos y acciones registrados en este ámbito por España entre 2006 y 2018, y con los datos relativos a un total de 126 iniciativas de CT (70 proporcionadas por AECID, y 56 que se extraen del *Informe de Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica* impulsado por la SEGIB), con diferencia, la mayor parte de las iniciativas se dirigieron al fortalecimiento de instituciones gubernamentales.

Así, un 39,7% (50) de los registros se enmarcaron bajo el sector de la Gobernanza Democrática, destacando como oferentes México y Costa Rica, y donde se clasificaron diversos proyectos de política fiscal y tributaria, de gobierno electrónico, derechos humanos, lucha contra la corrupción y el narcotráfico, o fortalecimiento de diversas instituciones como el Tribunal de Cuentas, la Secretaría de Función Pública, la Secretaría General de Acuerdos, etc.

A pesar de su heterogeneidad, en líneas generales, se pueden extraer rasgos definitorios comunes a todas las operaciones de CT en las que ha participado España en los últimos años en América Latina. Uno de ellos es, como se acaba de subrayar, la preponderancia del sector de la Gobernanza Democrática.

tica, junto con la salud y el desarrollo productivo, por encima de otros sectores de intervención. Por otro lado, se puede apreciar también cierta concentración de los socios receptores de las iniciativas en tres ámbitos geográficos: Centroamérica (especialmente El Salvador), Haití y Paraguay. Finalmente, otro rasgo clarificador, que no debemos pasar por alto, es la magnitud financiera limitada, o muy limitada, de la mayor parte de las operaciones.

Sin embargo, obtenida una fotografía, a grandes rasgos, del papel que ha tenido la Cooperación Española en la implementación de esta modalidad en el sector de la Gobernanza Democrática en América Latina, sigue habiendo dificultades para conseguir una imagen verdaderamente nítida. En este sentido, no hay que olvidar que sigue abierto el debate sobre la medición de la CT que todavía hoy sigue presentando visiones encontradas. Por lo general, parece claro que la CT no puede ser medida estrictamente en términos de AOD, como ocurre en las dinámicas de cooperación Norte-Sur. En esta línea, la OCDE, la CEPAL o el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS) han consolidado avances para encontrar una metodología que permita valorar de una manera más eficiente estas iniciativas.

En el caso de la Cooperación Española, actualmente no es posible acceder a datos que reflejen el porcentaje y el volumen de AOD que se destina al financiamiento de iniciativas de CT ni tampoco hay datos disponibles sobre el aporte técnico español a través de esta modalidad, ni en número de funcionarios movilizados, ni en horas registradas de formación técnica, etc. (Ramos y López, 2021).

La metodología de análisis establecida en este estudio, apoyada en buena medida en la revisión de los datos cuantitativos del esfuerzo de España en contribuciones de AOD al sector de la Gobernanza Democrática en América Latina, impide incluir las intervenciones de CT vinculadas al sector en las que participa la Cooperación Española. No obstante, resulta interesante dedicarle un espacio para obtener un encuadre más amplio sobre el rol que desempeña en este sentido la Cooperación Española, a pesar de las dificultades en la medición de esta modalidad. A la vez, este ejercicio puede resultar inspirador para la apertura de nuevas líneas de investigación que puedan ser aprovechadas en el futuro.

La CT es, sin duda, una modalidad esencial a la hora de aterrizar los ODS, ya no solo de cara a su implementación efectiva, sino también en la creación de alianzas. Es por ello que, en los próximos años, podría convertirse en una modalidad estratégica para España, puesto que casa muy bien —no solo con el marco internacional de la Agenda 2030— sino también con la trayectoria histórica de la Cooperación Española. Se trata de una cooperación caracterizada por trabajar con los países de América Latina, apostar por mantener esquemas de cooperación y colaboración con los PRM, y reforzar la construcción del espacio iberoamericano. Es, a fin de cuentas, una modalidad diseñada para fortalecer las relaciones con las economías emergentes y los vínculos con los países “graduados” o de renta media. América Latina está claramente representada en ambas categorías.

7. Aprendizaje de 30 años de cooperación en el sector de la Gobernanza Democrática en América Latina

7.1. Caracterización del sector

Según se ha expuesto en este trabajo, resulta difícil definir y caracterizar el sector de la Gobernanza Democrática en América Latina, ya que en el mismo se incluyen intervenciones muy diversas y heterogéneas en diferentes dimensiones, tanto en cuantía, ámbito de intervención, objetivo, contraparte o instrumento. Esta heterogeneidad ha otorgado al sector una enorme riqueza, denotando

además su flexibilidad y capacidad de adaptación, pero también ha sido una de sus principales limitaciones, pues impide identificar, interna y externamente, los rasgos que definen a la Cooperación Española en este sector. A esta situación contribuyen dos factores. Por una parte, las propias limitaciones que ofrece el CAD en el reporte del sector. Por otra, la escasa capacidad de filtrar y orientar que han tenido los diferentes Planes Directores, que han servido de cobertura para trabajar en los ámbitos más diversos y con los instrumentos más disímiles. Aun así, hay que insistir en que este rasgo puede haber sido un límite, pero también una oportunidad. Revisando la orientación geográfica, la temática, los socios, las modalidades de intervención y la evolución del sector, se pueden extraer algunos aprendizajes.

En cuanto al ámbito geográfico, es evidente que el peso de América Latina en este sector es indudable, un peso relativo que, lejos de reducirse, ha ido creciendo a medida que se reducían los países destino de la Cooperación Española. De hecho, a finales de los años noventa la mayor parte de la cooperación en el sector se orientó tanto a esta región como a la de los Balcanes. Posteriormente, y a pesar de los esfuerzos por promover la Gobernanza Democrática en África, el destino prioritario de la cooperación en este sector vuelve a ser América Latina, que llega en estos momentos a representar más del 50% de los apoyos que se registran en esta categoría. La Gobernanza Democrática es, por tanto, clave en la cooperación con América Latina, a pesar de ser uno de los sectores que menos consumen en términos presupuestarios. Ello avala la simbiosis entre cooperación en este sector y la región latinoamericana, hasta el punto de que es difícil disociar el apoyo a la Gobernanza Democrática y el apoyo a la región latinoamericana, así como su peso en dicha cooperación.

En términos de sectores, el apoyo a la Gobernanza Democrática de la Cooperación Española en América Latina ha estado muy orientado, como rasgo dominante, hacia el fortalecimiento de las instituciones democráticas, incluyendo el apoyo a la promoción de sus políticas. Esto viene marcado por la gestación del sector como parte de la política de cooperación en el contexto de la consolidación democrática y de la pujanza internacional de la *agenda de la gobernabilidad* en los años noventa. El hecho de que España contara con el precedente de la cooperación técnica llevada a cabo por los ministerios aportó una base de diálogo que facilitó la construcción de proyectos y programas de fortalecimiento a instituciones y a políticas. Entre estos sectores, el apoyo a la Administración pública (incluida la tributaria y la fiscal), a la descentralización y al sector justicia, constituyeron los ámbitos emblemáticos de desarrollo del sector. Por el contrario, elementos genuinos de apoyo a la democracia —en términos de ampliación de espacios y refuerzo de instituciones de representación y participación— han sido residuales, sobre todo de los años noventa en adelante. Aun así, son muy destacables las experiencias en materia de diálogo social facilitadas por el Consejo Económico y Social, los pactos políticos —por ejemplo, el del Acuerdo Nacional en Perú—, o el apoyo al funcionamiento y modernización de partidos políticos, como la que se acometió en República Dominicana.

Mención aparte requiere el apoyo prestado por España en el ámbito de la protección y garantía de derechos humanos y a la sociedad civil, que se ha llevado a cabo sobre todo a través de ONGD, y que se ha focalizado, habitualmente, en territorios o grupos en situación de vulnerabilidad, facilitando acciones de empoderamiento y reconocimiento de derechos. En este sentido, la apuesta por el EBDH ha corrido en paralelo a la orientación hacia el fortalecimiento institucional mencionado, sin que se hayan planteado suficientes mecanismos de interacción y sinergia entre ambos procesos. Se podría decir que, por un carril, ha circulado el apoyo a las instituciones democráticas —en los que han participado instituciones públicas tanto de España como de los países socios— mientras que, por el otro carril, han corrido los proyectos y programas orientados al reconocimiento y protección de derechos, con participación de grupos de la sociedad civil en su gestión y destino. Encontrar espacios de interacción entre estos dos modelos sería altamente recomendable.

En cuanto a socios, además de la Administración pública española —tanto la central, para determinados sectores, como la descentralizada y municipal, para otros—, los OOI y las ONGD han sido actores clave en esta política. Las ONGD han participado, sobre todo, en los sectores de apoyo a la sociedad civil y derechos humanos, de forma que se puede suponer que en estos subsectores se incluyen proyectos y programas claramente situados en el ámbito de la Gobernanza Democrática, junto con otros que quizá hagan referencia a la idea del fortalecimiento institucional; sí lo hace el perfil de ciertos proyectos y programas, en función de la oferta especializada de las instituciones públicas españolas y de la profundidad de la presencia de las ONGD en la región, cuyo compromiso en el ejercicio de derechos y en el impulso de la sociedad civil se ha mantenido inalterable durante los últimos años.

Finalmente, en cuanto a modalidades, es relevante el peso de una de ellas: la cooperación bilateral basada en la transferencia de conocimiento del sector público español y orientado a acompañar políticas e instituciones públicas de los países de la región. Debido al alcance de su intervención, este modelo de cooperación se equipara simbólicamente con toda la cooperación orientada en el sector. En las primeras etapas, este modelo se apoyó, de forma contundente, en la participación de las Administraciones públicas españolas, especialmente activas en las fases de definición de acciones, de diálogo y, en menor medida, de implementación o gestión. A partir de 2005 este modelo paradigmático empieza a perder peso, y se acaba por marginar como tal a partir de 2010. Se produce, por tanto, la importante paradoja de que el modelo con el que se asocia la Cooperación Española en el sector y en la región se ha ido convirtiendo en una modalidad en desaparición o marginal. En contraste, otras modalidades de cooperación han sido también especialmente significativas, como la multilateral —ante todo a partir de 2005, cuando el sistema de las Naciones Unidas, sobre todo PNUD, y el sistema iberoamericano, canalizaron gran parte del trabajo del sector, incluyendo la cooperación regional que también ha sido esencial en este ámbito—. Mención aparte requiere el trabajo por medio de ONGD, que ha canalizado sobre todo la cooperación orientada al apoyo a la sociedad civil, y a la promoción y garantía de derechos.

7.2. Evolución del sector

La evolución del sector refleja que, a pesar de que la Gobernanza Democrática presenta más estabilidad que otros sectores, ha sufrido como el resto los efectos de los vaivenes de la política de cooperación, especialmente volátil y sensible a los cambios de gobierno, a las crisis económicas, a la falta de estrategia y a la descoordinación de actores. En consecuencia, el sector ha pasado de ser uno de los ejes de la Cooperación Española, con entidad suficiente como para definirla, a ser un sector residual, no solo en la política de cooperación en su conjunto, sino especialmente en la de la región. Varios factores explican esa situación:

1. Por una parte, este sector se ha visto especialmente afectado por los cambios en la política exterior hacia América Latina, a la que está asociado. Así, cuando la política exterior española puso en el centro de su agenda internacional el apoyo a la recuperación de la democracia en la región, se promovieron importantes iniciativas más o menos insertas en la AOD de la época, con apoyo de instituciones públicas españolas, que dieron lugar a un modelo de cooperación paradigmático, al que se destinaron importantes recursos, sobre todo políticos.

Especial relevancia tiene el lugar ocupado por el apoyo a la democracia en el marco de esta política. Durante los primeros gobiernos, el apoyo a la democracia y a sus instituciones fue un elemento central en la política exterior española en su conjunto, sobre la cual se construyó un referente o modelo para exportar, basado en la experiencia de la transición española y, sobre todo, en la modernización de sus instituciones y políticas. La modernización en España se convirtió en un referente que resultó especialmente atractivo para los países en transición o en proceso de consolidación democrática. De esta

forma, España resultó clave en el apoyo internacional a la Gobernanza Democrática en la región, combinando apoyo a la democracia con apoyo a sus instituciones, todo ello basado en su capacidad de interlocución construida y desarrollada con multiplicidad de actores y espacios.

A partir de 2005 tomó fuerza otro modelo de apoyar la Gobernanza Democrática, orientado al reconocimiento y protección de derechos, especialmente los de la igualdad de género, con creciente peso por parte de otros actores, multilaterales y de la sociedad civil. Consecuentemente, se perdió el foco en torno al cual sostener apoyos continuados y sobre el cual aportar referentes. Dos factores influyen en ello. Por una parte, los países de la región, en pleno proceso de transformación política con los gobiernos progresistas del momento, maduraron y construyeron sus propios modelos de “exportación”, especialmente Brasil o Chile, de forma que suplieron el papel de España de años precedentes. Por otra parte, España como referente, sobre todo a partir de 2010, perdió brillo, como consecuencia de la proliferación de casos de corrupción, con la crisis de Cataluña, que plantea interrogantes sobre su modelo territorial y, sobre todo, con la crisis del euro, que afectó especialmente a España a partir de 2012. Así, en esa década, España dejó de ser un referente para los países de la región y, en consecuencia, se redujo drásticamente la demanda de aporte de sus instituciones y actores. El apoyo a través de la CT apenas compensa esta pérdida de referencia; más bien al contrario, la refuerza.

2. En segundo lugar, el sector se vio especialmente afectado por los recortes presupuestarios de la última década, que impactó especialmente a la cooperación bilateral canalizada a través del sector público. De hecho, la canalización en la última década, a través de programas y proyectos con ONGD, pone de manifiesto la prioridad otorgada al mantenimiento de la paz social con la sociedad civil en detrimento de otros actores menos combativos, como la propia AECID o las entidades públicas.

3. Un tercer elemento se vincula al impacto de la agenda de la eficacia en la Cooperación Española y al efecto que tuvieron la profesionalización de los equipos y la tecnificación de los procesos en programas y proyectos de Gobernanza Democrática. En cuanto al primer elemento, supuso, por una parte, contar con recursos humanos preparados desde la perspectiva de la cooperación, pero, por otra, perder la capacidad de diálogo técnico que llevaban a cabo previamente los representantes de las Administraciones públicas. En lo que se refiere a la incorporación de los principios de la agenda de la eficacia, si bien se requerían importantes mejoras en términos de coherencia, eficacia y resultados, también es cierto que el sector tiene especiales dificultades para incorporar la tecnificación a la que se asocian los principios de la eficacia a la ayuda. De acuerdo con ello, el diálogo y la flexibilidad difícilmente encajan con procesos de planificación rígidos, por lo que se ganó en los segundos en detrimento de los primeros.

4. También hay que señalar que la definición de la agenda del sector de la Gobernanza Democrática, o de las orientaciones hacia unos u otros subsectores, no ha estado especialmente condicionada por los marcos estratégicos ni tampoco por las demandas de los países. Los documentos de planificación estratégica de carácter más general (Planes Directores y Estrategias) presentan una excesiva generalidad y no establecen niveles reales de priorización dentro de los subsectores analizados. Las líneas estratégicas resultan excesivamente genéricas y, en ellas, es posible integrar actuaciones de muy diversa naturaleza, de forma que a duras penas cumplen con su función de orientar a los gestores de las intervenciones en el terreno acerca de qué es lo que debe o no hacerse en un contexto específico. Por tanto, la orientación de la agenda ha estado probablemente más condicionada por decisiones de los gestores de los programas y proyectos, es decir, por las instituciones de la Administración española cuando tuvieron un papel activo, por las embajadas, y principalmente por los responsables en terreno y en sede de la AECID.

5. En contrapartida, y dada la escasa influencia de los marcos programáticos en las orientaciones sectoriales, los cambios en las orientaciones del sector han recibido una importante influencia del peso

otorgado en cada etapa a determinadas modalidades de intervención. Tal como ha señalado alguno de los entrevistados, el factor que mejor explica la evolución de la Cooperación Española es el de la evolución de sus instrumentos con las correspondientes indicaciones políticas, presupuestarias o administrativas, vinculadas a las modalidades imperantes en cada coyuntura. Así, en un primer momento, con la pujanza de la cooperación técnica y los créditos FAD, la cooperación en el sector se orientó hacia los ámbitos que mejor encajaban con esos instrumentos: el refuerzo institucional de las instituciones democráticas. El instrumento de la formación llevó a generar un modelo de cooperación basado en la transferencia de conocimiento y modelos para el fortalecimiento de instituciones y políticas.

El momento de auge del multilateralismo y de los fondos a OOII, a partir de 2004, se plasmó en la definición de programas definidos básicamente por estos organismos; por tanto, el sector de la Gobernanza Democrática se orientó hacia el apoyo a políticas sociales de lucha contra la pobreza o la promoción de derechos. De igual forma, el peso adquirido por la cooperación a través de las ONGD explica el importante énfasis hacia la promoción de derechos, incluidos la igualdad de género y el fortalecimiento a la sociedad civil de las últimas dos décadas. Finalmente, cuando los cambios en el sistema de cooperación, en la región latinoamericana y en el marco presupuestario favorecieron el auge de la CSS y la CT, buena parte de las intervenciones en este sector se canalizaron a través de la modalidad de la CT (Ramos y López, 2021) potenciando los temas prioritarios para los países sobre los que pivotan estos esquemas, como los apoyos a diversas políticas de desarrollo.

7.3. Aprendizajes

A partir de los más de 30 años de apoyo a la Gobernanza Democrática en América Latina, se pueden extraer algunos aprendizajes que requerirán, en todo caso, de un mayor análisis a partir de evaluaciones y estudios específicos de intervenciones diversas. Aun así, tomando en cuenta el análisis precedente, se podrían extraer ocho aprendizajes:

1. En el apoyo a la Gobernanza Democrática, como síntesis de la *agenda de la gobernabilidad* (apoyo a instituciones) y de la *agenda de la democracia* (derechos y sociedad civil), la diferenciación entre política exterior y política de cooperación resulta no solo difícil de marcar, sino claramente contraproducente. Más allá de los debates acerca de la politización de la ayuda y de la coherencia de políticas —y asumiendo que no existe cooperación técnica y aséptica en ningún sector—, el apoyo a la democracia, a sus instituciones y al efectivo ejercicio de derechos en su seno, es un tema de tal carga política que requiere ser abordado con una mirada amplia, en la que intervengan, al menos, los instrumentos de política exterior y los de política de cooperación. De hecho, el apoyo a la democracia es un objetivo tanto de la política exterior como de la política de cooperación al desarrollo. Cuando más interconexión ha habido entre el apoyo a la democracia, la política exterior y la política de cooperación, más efectivas han sido las acciones en este ámbito. Así, la promoción de la paz y la democracia en el contexto del apoyo a los procesos de paz en Centroamérica; la construcción del espacio iberoamericano —con el doble componente político y de cooperación de sus acciones y programas—; o el apoyo al proceso de integración centroamericano, fortaleciendo no solo sus estructuras políticas sino también acompañando, a través de la cooperación, sus políticas de desarrollo, son solo tres ejemplos de los muchísimos que podrían señalarse para ilustrar la interacción virtuosa entre los tres ámbitos.

En contraste, la opción por apoyar a las instituciones democráticas a partir de los años noventa responde en parte a la presión por diferenciar política de cooperación y política exterior, asumiendo que la gobernanza, incluso la democrática, suponía una forma no política (y, por tanto, no intrusiva) de seguir apoyando la construcción democrática. Esta opción supuso, en la práctica, prescindir y reducir los apoyos a ámbitos considerados “más políticos”, como el apoyo a los actores políticos, a los parla-

mentos o a la libertad de prensa. Y aunque, posteriormente, se hicieron esfuerzos por apoyar de forma relativamente aséptica a partidos políticos, o la conformación de consensos y acuerdos políticos, este subsector ha quedado claramente huérfano de un acompañamiento que conviene revisar.

Esta interacción entre apoyo a la democracia, política exterior y política de cooperación, resultó todavía más eficaz cuando se realizó bajo el paraguas europeo, especialmente visible durante la década de los años ochenta y principios de los noventa en Centroamérica. Promover acciones de interacción de los tres ámbitos en el marco europeo es una tarea que debería realizar España.

2. En contraste con lo anterior, la apuesta por la profesionalización y tecnificación del sector, llevada a cabo sobre todo a partir de 2008, tiene importantes luces y sombras. Por una parte, la profesionalización de la gestión, a través de la incorporación de responsables del programa, resultó enormemente positiva por cuanto permitió dar coherencia y calidad a las intervenciones de acuerdo a los criterios y parámetros definidos internacionalmente. Por otro lado, la planificación y gestión de acuerdo a criterios de eficacia también fue muy positiva, pues permitió aportar orden, coherencia y calidad a intervenciones que en muchos casos ni siquiera podrían considerarse orientadas al desarrollo (por ejemplo, algunas de las intervenciones del sector de la seguridad). Sin embargo, también hay largas sombras en estos procesos. Por una parte, la asunción del diálogo político por parte de profesionales de la cooperación dejó fuera a representantes de las instituciones públicas españolas que estaban en mejor condición para entablar diálogos. Por otra, la rigidez de la planificación y la gestión cercenó o limitó dos de las principales virtudes de la cooperación en este sector, que difícilmente encajan con la planificación: la flexibilidad para adaptarse a coyunturas y procesos cambiantes, y el diálogo como instrumento idóneo de trabajo. Este elemento debería ser revisado y recuperado en el futuro.

3. El apoyo a la democracia y a sus instituciones ha sido también especialmente valioso cuando, como país, se ha tenido algo que aportar. España se convirtió en un referente para la construcción democrática y para la modernización política, social y económica. La experiencia española de transición a la democracia, y de mejora y modernización de sus instituciones y políticas, ha constituido durante años un modelo a seguir, promoviendo una demanda específica de conocimiento técnico y político sobre el cual se ha establecido el diálogo. Sin embargo, España dejó de ser referente cuando su propio modelo político entró en crisis como consecuencia de los casos de corrupción o del contencioso con Cataluña, que mostró la debilidad del modelo territorial. También la crisis económica mostró un perfil de país mucho más precario en términos sociales, por lo que se perdió el valor como exponente de cambio y transformación en la que se apoyó la cooperación.

En contrapartida, España potenció su rol facilitador, impulsando su papel de promotor de acompañamientos en los que otros transferían sus modelos de instituciones o políticas, a través de la CT, o asumiendo tan solo la gestión de acciones en el marco de la cooperación delegada. Esta transformación puede resultar muy positiva en cuanto implica apostar por relaciones horizontales en pro del desarrollo sostenible, siempre y cuando se plantee en el marco de alianzas definidas como tales, lo que no siempre sucede.

4. También es un aprendizaje derivado de la experiencia de estos años la constatación de que, sin recursos, no es posible apoyar a la democracia ni a sus instituciones, y que si bien los recursos humanos son la clave, su movilización requiere recursos financieros. Por tanto, no se puede apoyar sin financiar de forma importante el sector, por más que este consume menos recursos que otros. A este dato se añade otro especialmente relevante: para apoyar a la democracia y a sus instituciones se requiere acompañamiento y diálogo, y para ello hay que estar presente en los espacios de encuentro. Durante años, España estuvo presente en la región de forma intensa y constante, a través de responsables políticos que viajaban constantemente a la región y que, por tanto, dialogaban con fluidez con ellos, con

funcionarios interactuando de forma constante con sus homólogos en diferentes espacios de encuentro, con partidos políticos que mantenían relaciones fluidas con sus partidos afines o con académicos que interactuaban con sus colegas de los países de la región. No es posible apoyar a la democracia sin una acción decidida que intensifique la interacción por parte de responsables y equipos españoles con sus homólogos de la región y que densifique las redes existentes. Diversos espacios facilitan este tipo de acciones: las actividades de los programas y organismos iberoamericanos, las cumbres y reuniones ministeriales, la participación en espacios de integración regional y la interlocución privilegiada que aún se mantiene a través de las embajadas, entre otros.

5. Asimismo, resulta relevante considerar el impacto que ha tenido en la evolución del sector su asociación a las diferentes modalidades que, en cada momento, han sido consideradas especialmente pertinentes y adecuadas a las orientaciones generales de la política de cooperación. Esto explica que, más que utilizar instrumentos y modalidades determinadas para conseguir los fines planteados, el sector de la Gobernanza Democrática se ha adaptado a la modalidad imperante y se ha ajustado promoviendo el enfoque, los temas y los socios más acordes al mismo. Este elemento puede ser valorado positivamente siempre y cuando se produzca una adecuada interacción entre fines y medios, identificando con la misma intensidad el fin general al que debe encaminarse el sector y la forma de hacerlo.

6. Es relevante, de igual forma, analizar el impacto del apoyo de la Cooperación Española en los dos grandes ámbitos hacia los que ha dirigido sus acciones: el fortalecimiento de instituciones y políticas, y el apoyo a la promoción y protección de derechos por medio del respaldo a la sociedad civil. Aunque para plantear cualquier conclusión en este ámbito sería necesario contar con más evaluaciones de las que se han realizado hasta ahora, se pueden identificar algunos indicios de valoración del impacto de las acciones realizadas. Una de ellas es la dificultad de afectar a la calidad de las instituciones contraparte cuando la rotación de sus responsables y equipos es excesiva, o cuando la formación la reciben personas que no están vinculadas de forma permanente a las instituciones y que se “fugan” una vez recibida esta formación, sin que por tanto repercuta en la calidad de la institución. Este fenómeno genera un constante tejer y destejer de acciones y acompañamientos, una especie de “apoyo en bucle” que reclama una reflexión sobre su pertinencia. En todo caso, y aunque esta dinámica política sea claramente disfuncional para la eficacia de las acciones apoyadas por la cooperación, no hay duda de que el acompañamiento institucional y el apoyo a políticas ha generado importantes impactos en la mejora de la calidad institucional de la región.

En lo que se refiere a la promoción y protección de derechos, de igual forma, y a pesar de no contar con evaluaciones para poder plantear conclusiones contundentes, el apoyo al empoderamiento de actores, la inclusión de temas en la agenda política y el reconocimiento de nuevos derechos son aspectos de mejora indudable en los que la Cooperación Española ha participado.

7. Resulta también un aprendizaje constatar hasta qué punto los diferentes modelos de intervención han funcionado de forma descoordinada, sin encajar como piezas de una misma estrategia. Tanto la cooperación bilateral como la multilateral apenas han interactuado, a pesar de algunos significativos esfuerzos por establecer sinergias entre los programas bilaterales y las iniciativas multilaterales o multilaterales. Tampoco la modalidad de cooperación regional se ha articulado como habría sido necesario con las intervenciones bilaterales, aunque en el ámbito centroamericano ha habido muy buenas experiencias en este sentido. Ahora bien, donde esta carencia de complementariedad ha resultado más elocuente ha sido entre la cooperación bilateral y la canalizada a través de las ONGD. La interacción entre estas dos modalidades resulta especialmente necesaria para hacer efectiva, con objetivos específicos, la pinza entre el acompañamiento institucional y el empoderamiento social, en cuanto estrategia idónea para promover políticas de transformación y desarrollo, y para facilitar pactos y acuerdos, tan necesarios en estos momentos.

8. Como derivada del punto anterior, la cooperación en el sector de la Gobernanza Democrática se ha orientado hacia objetivos y subsectores muy diversos, en la medida en que los temas específicos de programas y acciones han venido determinados por múltiples factores, en el que la demanda del país es solo uno de ellos. En todo caso, ha resultado ser un sector que ha trabajado allí donde había oportunidades para hacerlo, ubicando espacios en los que la Cooperación Española tuviera un valor añadido. Se podría caracterizar, desde este punto de vista, como una cooperación flexible y oportuna, lo que no resulta un límite sino todo lo contrario.

8. Desafíos y recomendaciones

A tenor de todo lo señalado, es evidente que la trayectoria de la Cooperación Española en el sector de la Gobernanza Democrática en América Latina aporta una base muy valiosa desde la que definir nuevas acciones, en un contexto de especial oportunidad para promover asociaciones estratégicas entre España, la UE y los países de la región para afrontar desafíos para el desarrollo de ambas regiones, entre los que se sitúa el de la revalorización y mejora del modelo democrático. Ahora bien, también hay que tener en cuenta que, sobre todo desde la última década de 2010, la cooperación en el sector ha quedado reducida a mínimos, que otros sectores han canalizado las prioridades otorgadas en etapas anteriores al apoyo a la democracia y a sus instituciones, y que, en el momento actual, la Cooperación Española se encuentra en una situación de debilidad para promover e impulsar este sector, fundamentalmente porque ha perdido relevancia como interlocutor y como referente.

En estas circunstancias, se identifican algunos desafíos que será necesario afrontar:

1. El primer desafío se refiere a la relevancia actual del aporte español, por cuanto su reducida presencia en la última década, y la pérdida de su condición de referente, han dado lugar a una situación en la que España no es ni demandada ni requerida de forma importante como acompañante de los procesos de desarrollo. Superar esta situación pasa por identificar de forma nítida la contribución que, como país, se puede hacer para promover la democracia, fortalecer sus instituciones y mejorarlas. Esto implica revisar cuál es el valor añadido que la Cooperación Española podría tener en la actual coyuntura para revalorizar y mejorar los sistemas democráticos y para incrementar las capacidades del sistema de gobernanza ante los ingentes desafíos que tiene la región. En este sentido, será especialmente necesario abordar esta reflexión en el marco de la UE, pues el valor añadido de la Cooperación Española se potenciará si se realiza en este marco, y si España favorece la “traducción” de la agenda europea en América Latina y la promoción de la asociación estratégica entre ambas regiones, lo que facilitaría la capacidad de la región latinoamericana para afrontar de forma democrática los desafíos vigentes.

2. En consecuencia, se requiere también adoptar una mirada amplia y global, en la que el apoyo a la democracia se plantee, ya no solo como parte de una interacción entre la política exterior y la política de cooperación, sino también como parte de una preocupación por mejorar el propio sistema y, por tanto, incorporando también a instituciones relevantes en la mejora de la gobernanza interna. Cuando España quiso ser modelo de consolidación democrática, política exterior y cooperación, se alinearon y se trabajó en esa dirección; en consecuencia, la Cooperación Española fue un instrumento más de un objetivo superior. Ahora, la preocupación por la democracia requiere incorporar también a la política interior, haciendo efectiva en este plano la necesaria “coherencia de políticas”. Ello implica que hay que situar este apoyo a la mejora de la democracia en una amplia estrategia de interacción y asociación estratégica con la región, en la que se aborden desafíos comunes y compartidos, como el relativo al deterioro democrático que afecta, en mayor o menor medida, al mundo occidental. Esta visión implica, además, superar las visiones tecnocráticas y temerosas de la politización del sector, y es más necesaria que nunca.

3. Por otra parte, y dado que en estos momentos la capacidad de interlocución se ha visto muy mermada, resulta preciso recuperar presencia, capacidad de interlocución y capacidad de diálogo, especialmente redensificando las redes ya existentes y capitalizando los espacios de interacción ya existentes. Para ello se requiere decisión, tiempo y recursos. Entre estos últimos, son necesarios los recursos económicos para nutrir las relaciones existentes en diferentes ámbitos (cooperación, cultural, académico-científico, económico), pero también los recursos políticos como medios idóneos para incrementar la interlocución. Ambos se han dejado en niveles residuales, y ambos requieren una acción decidida y contundente.

4. De igual manera, para mejorar la asociación entre fines y medios o modalidades de intervención, se requiere una reflexión acerca de las formas de promoción de mejoras en los sistemas democráticos en la región y en España. Sin duda, los espacios de interacción regional —principalmente los iberoamericanos, pero también los subregionales, como el centroamericano— constituyen una vía idónea y oportuna para acometer acciones que fortalezcan las políticas tendentes a la mejora democrática, contribuyendo de paso a reforzar la asociación estratégica, y la construcción de consensos y acuerdos. El Programa Interconecta representa una oportunidad también en este aspecto. En todo caso, resulta especialmente necesario establecer estrategias en las que se incluyan diferentes enfoques y modalidades de intervención, de forma que se complementen modalidades ahora tan descoordinadas, como las bilaterales o multilaterales, con las de CT o con las que se realizan a través de ONGD.

5. En términos de contenidos, resulta necesario superar las visiones dicotómicas del pasado en torno al apoyo a la gobernanza, por un lado, y el apoyo a la democracia, por otro. La opción por la Gobernanza Democrática como instrumento aséptico de intervención desde la cooperación debe ser superada, identificando ámbitos de intervención en los que se puedan promover, tanto la ampliación de espacios democráticos o la protección de derechos, como el refuerzo de instituciones y políticas oportunas y necesarias. En ese sentido, es preciso tomar como planteamiento general la mejora del ejercicio democrático y de la capacidad institucional para afrontar las transiciones y la promoción de nuevos pactos sociales y políticos. Ahora bien, ello implica trabajar de forma flexible, sin asumir los excesivos rigores que reclama la agenda de la eficacia, ubicando las ventanas de oportunidad en cuanto a temas y desafíos.

Referencias bibliográficas

AECI (2006): *Programa de Gobernabilidad Democrática en América Latina*, Dirección con América Latina y el Caribe, Documento interno.

AECID (2009): *Diagnóstico de la ayuda de la AECID en el sector de gobierno y sociedad civil (2005-2008)*. Elaboración: CIDEAL. Documento interno. Dirección de Cooperación Sectorial, de Género y ONGD. Departamento de Cooperación Sectorial y de Género. Unidad de Gobernabilidad.

— (2012): *Informe sobre las intervenciones de cooperación en los sectores de gobernabilidad democrática y construcción de paz en América Latina*. Dirección de Cooperación Sectorial, de Género y ONGD. Departamento de Cooperación Sectorial y de Género. Unidad de Gobernabilidad. Documento interno.

— (2015): *25 años de Cooperación Española con América Latina y el Caribe. Conclusiones Encuentros*.

— (2020): *El sector Gobernabilidad Democrática en la AECID*. Dirección de Cooperación Sectorial, de Género y ONGD. Departamento de Cooperación Sectorial y de Género. Unidad de Gobernabilidad. Documento interno.

AEVAL (2009): *Evaluación de los Programas de Formación de la Cooperación Española al Desarrollo*, Madrid, Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios. Disponible en: http://www.aeval.es/es/difusion_y_comunicacion/publicaciones/Informes/Informes_de_Evaluacion/Evaluaciones_2009/E23.html.

- ALCÁNTARA, M. (1993): “La visión latinoamericana de la socialdemocracia española”, en M. VELLINGA (ed.): *Democracia y política en América Latina*, Siglo XXI.
- ALONSO, J. A. (2013): *Cooperación con Países de Renta Media: un enfoque basado en incentivos*, AECID.
- ARRIOLA, S.; GARRANZO, R. y RUIZ JIMÉNEZ, L. (2013): *La renovación de la cooperación iberoamericana. Transformaciones para una agenda post-2015*, SEGIB.
- BARREDA, M. (2008): “Los indicadores de gobernanza y la ayuda internacional: utilidades y limitaciones para las políticas de los donantes”, en J. ALBERDI BIDAGUREN y M. GONZÁLEZ MARTÍN (coords.): *Temas sobre gobernanza y cooperación al desarrollo*, Hegoa, pp. 21-29.
- BLÁZQUEZ, B. (2006): “La política exterior española en Nicaragua, 1982-1996. Especial referencia al papel del Presidente del gobierno español”, *Encuentro de Latinoamericanistas Españoles*, Santander, pp. 32-43.
- BOOTH, D. (2011): “Aid, institutions and governance: What have we learned?”, *Development Policy Review*, 29, s5-s26.
- BROWN, F. y CAROTHERS, T. (2021): “Washington’s Democracy Dilemma a Crafting a Democracy Strategy in an Age of Great-Power Politic”, *Foreign Affairs*, 23 de julio.
- CAD (2011): *Examen de pares 2011 España*, París, OECD.
- CALDENTEY, P. (2013): “La integración regional, marco de la cooperación horizontal en América Latina”, en S. ARRIOLA, R. GARRANZO y L. R. JIMÉNEZ (coords.): *La renovación de la cooperación iberoamericana. Transformaciones para una agenda post-2015*, AECID-SEGIB, pp. 289-305.— (2021): “El bicentenario de la independencia como coyuntura crítica de cambio en Centroamérica y la contribución de los socios para el desarrollo: el caso de España”, *Revista Relaciones Internacionales*, vol. 94 nº 2, Univ. Nacional de Costa Rica, pp. 53-75. Disponible en: <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/ri/issue/view/1310/Relaciones%20Internacionales%2C%2094.2>
- CANTILLANA, G.; CONTRERAS, G.; MORALES, M.; OLIVA, D. y PERELLÓ, L. (2017): “Malestar con la representación democrática en América Latina”, en *Política y Gobierno*, 24(2), pp. 245-274.
- CAROTHERS, T. (1999): *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*, Carnegie Endowment for International Peace.
- (2006): “The Backlash against Democracy Promotion”, *Foreign Affairs* 85(2). Disponible en: doi:10.2307/20031911.
- (ed.) (2010): *Promoting the rule of law abroad: in search of knowledge*, Brookings Institution Press.
- (2017): *Democracy Promotion Under Trump: What Has Been Lost? What Remains*, Carnegie Endowment for International Peace.
- CAROTHERS, T.; ELSHTAIN, J. B.; DIAMOND, L. J.; IBRAHIM, A. y BANGURA, Z. H. (2007): “A quarter-century of promoting democracy”, *Journal of Democracy*, 18(4), pp. 112-126.
- COMISION EUROPEA (2004): “Handbook on promoting good governance in EC development and co-operation”, Bruselas. Disponible en: http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/eidhr/pdf/t_hemes-gg-handbook_en.pdf.
- COLOMER, M. (2021): “La Cooperación Española a la vanguardia. Más de treinta años acompañando procesos de cambio”, *Revista de Fomento Social*, 76/2, pp. 399-415.
- CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO (2021): *Informe Latinobarómetro 2021*, Santiago.
- COURT, J. y YOUNG, J. (2006): “Bridging research and policy in international development: an analytical and practical framework”, *Development in Practice*, 16(1), pp. 85-90.
- DEL ARENAL, C. (2007): “Democracia y derechos humanos en las relaciones Unión Europea-América Latina”, *Revista Electrónica Iberoamericana*, ALCUE, vol. 1, nº 1. Disponible en: <http://www.urjc.es/ceib>.
- (2011): *Política exterior de España y relaciones con América Latina: iberoamericanidad, europeización y atlantismo en la política exterior española*, Akal y Fundación Carolina.
- DELGADO, L. (2003): “La política latinoamericana de España en el siglo XX”, *Ayer*, nº 49, pp. 121-160.
- DGPOLDE (2007): *Estrategia de Salud de la Cooperación Española*, Madrid. Disponible en: <https://www.aecid.es/Centro->

Documentacion/Documentos/Planificaci%C3%B3n%20estrat%C3%A9gica%20opor%20sectores/es
trategiaSALUD.pdf.

- DIAMOND, L. y MORLINO, L. (2004): "The quality of democracy: An overview", *Journal of democracy*, 15(4), pp. 20-31.
- DÍAZ RATO, A. D. (2007): "La cooperación española en América Latina", *Avances y retos de la cooperación española: reflexiones para una década*, Fundación Carolina, pp. 349-362.
- DOLOWITZ, D. P. y MARSH, D. (2000): "Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy making", *Governance*, vol. 13, nº 1, pp. 5-23.
- DOMINGO, P. y RAMOS ROLLÓN, M. (2005): "Reflexiones sobre la reforma judicial en América Latina y el papel de la Cooperación Española", III Reunión Anual Red Eurolatinoamericana de Gobernabilidad para el Desarrollo, Instituto de Estudios Iberoamericanos, Hamburgo, 12 y 13 de diciembre de 2005.
- EVANS, P. B. (1992): *The politics of economic adjustment: international constraints, distributive conflicts, and the state*, Princeton University Press.
- FAZIO, L. (2019): "La Internacional Socialista y la política exterior del PSOE hacia América Latina en tres actos", *Pasado y Memoria. Revista de Historia Contemporánea*, 19, pp. 79-103. Disponible en: <https://doi.org/10.14198/PASADO2019.19.03>.
- FIIAPP (2020): *Consideraciones y Recomendaciones sobre la Cooperación Regional entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe*, Madrid, Documento interno. Disponible en: https://www.fiiapp.org/wp-content/uploads/2020/12/VFM-Posicionamiento-FIIAPP_CR_AL_ESP.pdf.
- FOA, R. y MOUNK, Y. (2017): "The signs of deconsolidation", *Journal of Democracy* 28(1), pp. 5-16. Disponible en: <https://doi.org/10.1353/jod.2017.0000>.
- FREEDOM HOUSE (2021): *Freedom in the World 2021*.
- FREEMAN, R. (1999): "Institutions, states and cultures: health policy and politics in Europe", en J. CLASEN (ed.): *Comparative Social Policy. Concepts, theories and methods*, Oxford, Blackwell.
- FRITZ, V. y ROCHA, A. R. (2007): "Understanding state-building from a political economy perspective", *Overseas Development Institute*, 21, 2009.
- GARRANZO, R. y COLOMER, M. (2018): *La cooperación española con América Latina y el Caribe 2012-2016. Razones para un cambio*, AECID. Disponible en: https://issuu.com/publicacionesaecid/docs/180312_razones_para_un_cambio.
- GILL, I. S. y KHARAS, H. (2015): "The middle-income trap turns ten", *Policy Research Working Paper*, World Bank Group, nº 7403.
- GRABENDORFF, W. (2003): "International Support for Democracy in Contemporary Latin America: The Role of the Party Internationals", en L. WHITEHEAD (ed.): *The International Dimensions of Democratization: Europe and the Americas*, Oxford, Oxford Scholarship Online, pp. 203-226.
- GRAHAM, C. y NAIM, M. (1998): "The political economy of institutional reform in Latin America", en BIRDSALL, GRAHAM y SABOT (eds.): *Beyond Tradeoffs. Market Reforms and Equitable Growth in Latin America*, Washington D. C.
- HALL, P. A. (1993): "Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain", *Comparative politics*, pp. 275-296.
- HUNEUS, C. (2016): "La oposición en el autoritarismo. El caso del Partido Demócrata Cristiano durante el régimen del general Pinochet en Chile", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Nueva Época, Año LXI, nº 227, pp. 247-272.
- HUNTINGTON, S. P. (1991): "Democracy's third wave", *Journal of democracy*, 2(2), pp. 12-34.
- IDEA INTERNACIONAL (2021): *El estado de la democracia en el mundo 2021*, Estocolmo.
- INCLÁN, R. (2019): "Del lado de la libertad. La ayuda de la democracia cristiana a la Transición Española", *Cuadernos de Pensamiento Político*, nº 63 (julio/septiembre), pp. 81-92.
- JEREZ, A. y SAMPEDRO, V. (2004): "Visibilidad pública y tratamiento informativo del movimiento de cooperación al desarrollo (1992-2002)", *Política y Sociedad*, 41(1), pp. 49-63.
- JIMÉNEZ, I. (1986): *La ayuda de España al desarrollo*, Madrid, Iepala.

- KAUFMANN, D. (2003): “Replanteando Gobernabilidad. Las lecciones empiricas desafian a los convencionalismos”, Banco Mundial, Disponible en: www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/rethink_gov-e.pdf.
- KAUFMANN, D.; KRAAY, A. y ZOIDO, P. (1999): *Governance matters*, Washington D.C., Banco Mundial.
- KLEINFELD, R.; CAROTHERS, T.; FELDSTEIN, S. y YOUNGS, R. (2021): *How Middle-Power Democracies Can Help Renovate Global Democracy Support?*
- KOOIMAN, J. (2005): “Gobernar en gobernanza”, en A. C. CERRILLO (ed.) (2006): *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, INAP.
- KURMANAEV, A. (2020): “Latin America Is Facing a ‘Decline of Democracy’ Under the Pandemic”, *The New York Times*, 29 de julio.
- LEININGER, J. (2010): “‘Bringing the outside in’: illustrations from Haiti and Mali for the re-conceptualization of democracy promotion”, *Contemporary Politics*, 16(1), pp. 63-80.
- (2016): “Contextualizing Democracy Promotion”, *Comparative Democratization*, nº 14, pp. 8-11.
- LEVITSKY, S. y WAY, L. A. (2010): *Competitive authoritarianism: Hybrid regimes after the Cold War*, Cambridge University Press.
- LEVITSKY, S. y ZIBLATT, D. (2018): *Cómo mueren las democracias*, vol. 1, Barcelona, Ariel.
- LINZ, J. J. (1996): *La quiebra de las democracias*, Alianza Editorial, Madrid.
- LINZ, J. J. y STEPAN, A. (1996): *Problems of democratic. Transition and consolidation: Southern Europe, South America, and post-communist Europe*, The Johns Hopkins University Press.
- LIPSET, S. M. (1959): “Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy”, *American Political Science Review*, vol. 53, nº 1, 1959, pp. 69-105.
- LUHRMAN, A.; GASTALDI, I.; GRAHN, S.; LINDBERG, S.; MAXWELL, I. y MECHKOVA, V. (2019): *V-Dem Annual Democracy Report. Democracy Facing Global Challenges*, V-Dem Institute, University of Gothenburg.
- MAINWARING, S. y PÉREZ-LIÑÁN, A. (2016): “La democracia a la deriva en América Latina”, *POSTData* 20, nº 2, octubre/2015-marzo/2016, ISSN 1515-209X, pp. 267-294.
- MALAMUD, A. (2020): “¿Por qué estalla Latinoamérica?”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, 20, pp. 2-8.
- MARAVALL, J. M. (1995): *Los resultados de la democracia: un estudio del sur y el este de Europa*, Madrid, Alianza Editorial.
- MARTÍNEZ, I. M. y SANAHUJA, J. A. (2012): “La cooperación descentralizada española y la eficacia de la ayuda: los desafíos de la complementariedad y la división del trabajo”, *Eficacia de la ayuda y división del trabajo: retos para la cooperación descentralizada española*, Madrid, CEIPAZ, pp. 11-34.
- MAYNTZ, R. (2000): “Nuevos desafíos de la teoría de Governance”, *Instituciones y Desarrollo*, 7.
- (2005): “Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza”, en CERRILLO, A. C. (ed.): *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, INAP, pp. 83-98.
- MIRALPEIX, M. A. (1992): “La cooperación española con Centroamérica”, *CIDOB d’Afers Internacionals*, nº 23/24.
- MOORE, B. (1966): *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*. Boston, Beacon Press.
- MUÑOZ SÁNCHEZ, A. (2012): *El amigo alemán: el SPD y el PSOE de la dictadura a la democracia*, Barcelona, RBA Libros.
- NORTH, D. C. (1991): “Instituciones e Historia Económica”, *The Journal of Economic Perspectives*, 5(1), pp. 1-25.
- O’DONNELL, G. (1973): *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics*, Institute of International Studies, University of California, Berkeley.
- (2004): “Notas sobre la democracia en América Latina”, en *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, pp. 11-82.
- O’DONNELL, G. y CULLELL, J. V. (eds.) (2004): *The quality of democracy: theory and applications*, University of Notre Dame Press.
- O’DONNELL, G.; SCHMITTER, P. C. y WHITEHEAD, L. (1989): *Transiciones desde un gobierno autoritario*, tomo 3, Perspectivas comparadas.

- OECD (1992): *Development Co-operation. Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee. 1992 Report*, París, OECD Publishing
- (2014): *Accountability and Democratic Governance: Orientations and Principles for Development*, DAC Guidelines and Reference Series, París, OECD Publishing.
- OECD/CEPAL (2018): *Latin American economic outlook 2018: Rethinking institutions for development*, París, OECD Publishing.
- OFFE, C. (1982): “Las contradicciones de la democracia capitalista”, *Cuadernos políticos*, 34, pp. 7-22.
- OPEN DEMOCRACY (2020): *América Latina: democracia a la baja por quinto año consecutivo*.
- ORTIZ, J. S. (2016): “La gobernanza en la cooperación internacional para el desarrollo”, *Documento de Trabajo*, IUDC, nº 38. Disponible en: https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-82472/DT_38_Final.pdf.
- OXFAM (2018): “Democracias capturadas: el gobierno de unos pocos”. Disponible en: <https://oxfamlibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620600/rr-captured-democracies-16118-summ-es.pdf;jsessionid=AB80E511954F162188448C56114AA912?sequence=2>.
- PARDO, R. (2011): “La política exterior de los gobiernos de Felipe González: ¿un nuevo papel para España en el escenario internacional?”, *Ayer*, nº 84 (4), pp. 73-97.
- PÁSARA, L. (2011): “La experiencia comparada de los consejos”, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, (18), pp. 107-135.
- PAYNE, M., ZOVATTO, D., CARRILLO, F. y ALAMAND, A. (2003): *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo
- PAYNE, J. M.; ZOVATTO, D.; FLÓREZ, F. C. y ZAVALA, A. A. (2002): *Democracies in development: politics and reform in Latin America*, vol. 1, Inter-American Development Bank.
- PEDROSA, F. (2010): “Nuevas perspectivas en los estudios sobre la democratización. El papel de los actores internacionales. La Internacional Socialista en América Latina (1974-1992)”, *Studia Histórica. Historia Contemporánea*, 28, Ediciones Universidad de Salamanca, pp. 71-95.
- PÉREZ-LIÑÁN, A. y MAINWARING, S. (2014): *Hegemony or Contagion? International Factors and Democratization in Latin America, 1945-2005*, Buenos Aires.
- (2015): *La supervivencia de la democracia en América Latina (1945-2005)*.
- PERINA, R. (1993): “La promoción de la democracia en América Latina”, *Estudios Internacionales*, año 26, nº 102 (abril-junio), pp. 204-215.
- PETERS, G. y PIERRE, J. (2005): “¿Gobernanza sin gobierno? Replanteándose la administración pública”, en A. C. CERRILLO (ed.): *La gobernanza hoy, 10 textos de referencia*, INAP, pp. 123-144.
- PNUD (2010): *Nuestra democracia*, FCE, PNUD, OEA, México.
- PRADO LALLANDE, J. P. (2009): “El impacto de la cooperación internacional en el desarrollo de la democracia y los derechos humanos”, *Perfiles latinoamericanos*, 17(33), pp. 65-93.
- PRATS, J. (2003): “El concepto y el análisis de la gobernabilidad”, *Instituciones y Desarrollo*, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, nº 14-15, pp. 239-269.
- (2005): “Modos de Gobernación de las sociedades globales”, en A. C. CERRILLO (ed.): *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, INAP.
- PRZEWORSKI, A.; ÁLVAREZ, J. A.; CHEIBUB, F. y LIMONGI (2000): *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World (1950-1990)*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.
- PRZEWORSKI, A., y LIMONGI, F. (1994): “Regímenes políticos y crecimiento económico”, *Desarrollo Económico*, 34(134). DOI: <https://doi.org/10.2307/3467314>.
- RAMOS, M. (2013): “Balance y perspectiva de la cooperación iberoamericana en materia de justicia: la experiencia de la COMJIB”, en ARRIOLA, S.; GARRANZO, R. y RUIZ JIMÉNEZ, L. (2013): *La renovación de la cooperación iberoamericana. Transformaciones para una agenda post-2015*, SEGIB.
- (2021a): “La cooperación iberoamericana: de la renovación a la pandemia de la COVID-19”, *Informe Iberoamérica*, Fundación Alternativas, pp. 15-25.
- (2021b): “La cooperación española en América Latina ¿Un cambio de ciclo?”, *Documentos de trabajo*, nº 51, 2ª época, Madrid, Fundación Carolina.

- RAMOS, M. y JUNG, T. (2020): “La Cooperación Técnica Pública en los nuevos paradigmas de la cooperación al desarrollo con América Latina”, en SANAHUJA, J. A. (ed.): *La Agenda 2030 en Iberoamérica*, Madrid, Fundación Carolina, pp. 393-440.
- RAMOS, M. y LÓPEZ, S. (2021): “La Cooperación Triangular Española con América Latina”, AECID.
- RESINA, J. (2020): “Sociedades enojadas”, *Documentos de Trabajo*, nº 31 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.
- REVILLA BLANCO, M. L. y SUÁREZ, I. (2010): *Hacia una mayor eficacia de la Cooperación Internacional para la Gobernabilidad y la Convivencia Democrática en América Latina*, FLACSO, Secretaría General.
- ROBINSON, W. I. (1996): *Promoting Polyarchy: Globalization, US Intervention, and Hegemony*, Cambridge, Cambridge University Press.
- RODRIG, D. y SUBRAMANIAN, A. (2003): “La primacía de las instituciones (y lo que implica)”, *Finanzas y Desarrollo*, 40(2), pp. 31-34.
- ROJAS, F. et al. (2004): “Democracia y gobernabilidad en América Latina”, *Papeles*, pp. 109-120.
- RUIZ, L. (2013): “El sistema de cooperación iberoamericano: los retos de la agenda de la eficacia y su lugar en el espacio post-Busan”, en ARRIOLA, S.; GARRANZO, R. y RUIZ JIMÉNEZ, L. (2013): *La renovación de la cooperación iberoamericana. Transformaciones para una agenda post-2015*, SEGIB.
- SAHD, J.; ZOVATTO, D.; ROJAS, D. y PAZ, M. (eds.) (2022): “Riesgo político en América Latina”, Centro UC/Estudios Internacionales.
- SANAHUJA, J. A. (2002): “La ayuda norteamericana en Centroamérica, 1980-1992”, Tesis doctoral, UCM.
- (2009): “Iberoamérica en la política española de cooperación al desarrollo. Los dilemas entre las identidades, los valores y los intereses”, en C. DEL ARENAL (coord.): *España y América Latina 200 años después de la independencia. Valoración y perspectivas*, Marcial Pons / Real Instituto Elcano, pp. 193-247.
- (2021a): “35 años de Esquipulas: el papel de la diplomacia española”, *Blog Iberoamérica Global*, Fundación Carolina. Disponible en: <https://www.fundacioncarolina.es/35-anos-de-esquipulas-el-papel-de-la-diplomacia-espanola/>.
- (2021b): “América Latina y España: nueva mirada”, *Política Exterior*, nº 200, marzo.
- SANAHUJA, J. A. y GÓMEZ GALÁN, M. (2001): *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio. Reflexiones desde nuevos ámbitos de intervención*, Cideal.
- SANAHUJA, J. A. y LÓPEZ BURIAN, C. (2020): “Las derechas neopatriotas en América Latina: contestación al orden liberal internacional”, *CIDOB d’Afers Internacionals*, pp. 41-64.
- SANTISO, C. (2001): “Good governance and aid effectiveness: The World Bank and conditionality”, *The Georgetown public policy review*, 7(1), pp. 1-22.
- SEN, A. (1992): *Inequality Re-Examined*, Oxford, Clarendon Press.
- (1999): “Democracy as a Universal Value”, *Journal of Democracy*, vol. 10, nº 3 (julio), pp. 3-17.
- (2005): *El valor de la democracia*, Barcelona, El Viejo Topo.
- SICA (2015): *Evaluaciones del Fondo España SICA 2010-2013*.
- SUBDIRECCIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS DE DESARROLLO (2005): *Evaluación Fondo Fiduciario España-PNUD para el Fortalecimiento de la Gobernabilidad en Centroamérica: Nicaragua, Guatemala y Programas Regionales*, Documento no publicado.
- TORO, A. (2012): “La iniciativa europea para la democracia y su impacto en la Comunidad Andina. Caso Colombia”, *Revista de Ciencias Sociales y Humanas*, nº 16, pp. 117-143.
- V-DEM (2021): *Autocratization Turns Viral. Democracy Report 2021*, University of Gothenburg, V-Dem Institute.
- VERDES-MONTENEGRO, F.J. (2021): “Democracias en disputa: elementos para el debate desde el ‘malestar en la democracia’ en América Latina”, *Análisis Carolina* nº 11/2021, Madrid, Fundación Carolina.
- WÖLKNER, S. (2015): “The ‘2030 Agenda’: More Privatisation, less democracy?”, *Kas International Reports*, 9/2015, Konrad Adenauer Stiftung. Disponible en: https://www.kas.de/documents/252038/253252/7_documento_dok_pdf_42810_2.pdf/d2f6c19d-4208-7972-9bf4-a5701e0903e6?version=1.0&t1539651862035.
- YÁÑEZ, L. (1991): “La participación de España en la cooperación internacional para el desarrollo”, *Documentación Administrativa*, 1991.

Entrevistas realizadas

CARMELO ANGULO. Embajador de España.

MIGUEL ÁNGEL ENCINAS. Coordinador OTC México, AECID.

JUAN PITA FERNÁNDEZ. Coordinador OTC Bolivia, AECID.

MERCEDES FLÓREZ. Directora del Centro de Formación de la Cooperación Española en Montevideo, AECID.

AUXILIADORA MANRIQUE GÓMEZ. Responsable Unidad de Gobernanza Democrática, Departamento de Cooperación Sectorial, AECID.

LOLA MARTÍN VILLALBA. Responsable Unidad de Género, Departamento de Cooperación Sectorial, AECID.

LAURA OROZ. Directora de Cooperación con América Latina, AECID.

JOSÉ LUIS PIMENTEL. Coordinador OTC Perú, AECID.



Fundación Carolina, mayo 2022

Fundación Carolina
Plaza del Marqués de Salamanca nº 8
4ª planta, 28006 Madrid - España
www.fundacioncarolina.es
[@Red_Carolina](https://twitter.com/Red_Carolina)

ISSN-e: 1885-9119

DOI: <https://doi.org/10.33960/issn-e.1885-9119.DT67>

Cómo citar:

Ramos Rollón, M. (2022): “El apoyo de España a la Gobernanza Democrática en América Latina”,
Documentos de trabajo nº 67 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.

La Fundación Carolina no comparte necesariamente
las opiniones manifestadas en los textos firmados
por los autores y autoras que publica.

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons
Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional
(CC BY-NC-ND 4.0)

