

# Cómo revitalizar la ayuda a la democracia: la perspectiva de los receptores



Richard Youngs

## Acerca de FRIDE

---

FRIDE es un centro de estudios independiente, con sede en Madrid, dedicado a cuestiones relativas a la democracia y los derechos humanos, la paz y la seguridad, y la acción humanitaria y el desarrollo. A través de la investigación en estas áreas, FRIDE trata de influir en la formulación de las políticas públicas y de informar a la opinión pública.

## Documentos de trabajo

---

Los documentos de trabajo de FRIDE tratan de fomentar un debate más amplio sobre estas cuestiones y ofrecer consideraciones pertinentes para las políticas públicas.

# Cómo revitalizar la ayuda a la democracia: la perspectiva de los receptores

Richard Youngs

Junio 2010

Richard Youngs, Director General, FRIDE.  
Profesor en la Universidad de Warwick en Reino Unido.

## Nota del autor

Este documento de trabajo es una contribución de FRIDE a un proyecto llevado a cabo por el World Movement for Democracy ([www.wmd.org](http://www.wmd.org)) durante 2009–2010, con el objetivo de recoger las perspectivas de los receptores sobre la ayuda a la democracia. FRIDE ha realizado entrevistas en 14 países a representantes de la sociedad civil sobre cómo aumentar la eficacia de la ayuda a la democracia. Desde FRIDE, agradecemos a los autores por su extenso trabajo en el terreno en cada uno de los países seleccionados. Asimismo, nos gustaría agradecer a las organizaciones que han apoyado el proyecto: el National Endowment for Democracy, el Fondo de las Naciones Unidas para la Democracia, el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DfID), la Arab Democracy Foundation, la Taiwan Foundation for Democracy y el Netherlands Institute for Multi-Party Democracy. Igualmente, hemos contado con el aporte de una serie de expertos sobre la democracia y de encargados de la formulación de políticas, quienes han participado en las reuniones de consulta sobre el borrador del informe, que han tenido lugar en Bruselas, en Washington y en la Asamblea del World Movement for Democracy en Yakarta. Larry Diamond ha contribuido a idear el proyecto y sus comentarios a este documento de trabajo y su ayuda en la investigación han sido indispensables. Los comentarios de Tom Carothers al texto también han sido esenciales. Asimismo, agradecemos a los más de 30 expertos que han revisado nuestros estudios de caso. Cualquier equivocación o error de interpretación son responsabilidad del autor. El apéndice al final de este documento explica la metodología del proyecto. Los estudios de caso están disponibles en [www.fride.org](http://www.fride.org).



Foto de portada: a.Andres/Flickr.

© Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) 2010.

Goya, 5-7, Pasaje 2º. 28001 Madrid – SPAIN

Tel.: +34 912 44 47 40 – Fax: +34 912 44 47 41

Email: [fride@fride.org](mailto:fride@fride.org)

Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en el sitio web: [www.fride.org](http://www.fride.org)

Este documento pertenece a FRIDE. Queda prohibido todo tipo de reproducción o redistribución, total o parcial, sin el permiso previo de FRIDE. Las ideas expresadas por el autor no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre este documento o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en [fride@fride.org](mailto:fride@fride.org)

---

# Índice

Introducción	1
Observaciones generales sobre la programación	2
¿Compromiso o flexibilidad?	4
La brecha entre las necesidades y los objetivos	6
Esfuerzos para moderar la fragmentación	8
El poder neutralizador de los Gobiernos	9
Falta de apoyo político	11
Diferentes tipos de régimen	13
Conclusiones	15
Apéndice: Metodología	16



# Introducción

Recientemente, muchos países se han enfrentado a serias dificultades para consolidar sus transiciones democráticas y muchos gobiernos alrededor del mundo han intentado contener o revertir los logros democráticos alcanzados. Estos factores y las políticas controvertidas de la Administración Bush han levantado dudas sobre el valor de los programas de ayuda a la democracia.

En los últimos 20 años, ha habido un enorme incremento en el monto de ayuda a la democracia, tanto de fuentes gubernamentales como no gubernamentales, y en la variedad de instituciones donantes. Sin embargo, pese al mayor número de proveedores de ayuda, la financiación total podría disminuir en un futuro cercano. Por lo tanto, es esencial maximizar la eficacia de los fondos ya asignados.

Ante estos desafíos, FRIDE ha llevado a cabo un proyecto para evaluar la opinión de los actores locales en los países receptores sobre la agenda de apoyo a la democracia. Los donantes y los actores no gubernamentales que promueven la democracia llevan años preguntando su compromiso de elaborar políticas más relacionadas con la demanda. Nuestro proyecto ofrece la serie más completa hasta la fecha de información y opiniones desde el "lado de la demanda". El presente informe identifica las principales preocupaciones de los *stakeholders* locales, su opinión sobre por qué la ayuda a la democracia no está funcionando lo bien que podría y sobre cómo los donantes han de adaptar sus estrategias.

Durante el proyecto, se han llevado a cabo más de 500 entrevistas en 14 países distintos. Los estudios de caso seleccionados incluyen regímenes cerrados (China y Bielorrusia), Estados semiautoritarios (Egipto, Marruecos y Venezuela), países en situación de post-transición (Ucrania, Georgia, Indonesia, Kenia y Ghana) y Estados en situación de conflicto y posconflicto (Nigeria, República Democrática del Congo, Bosnia y Yemen). Las tablas 1 y 2 presentan un desglose de las entrevistas realizadas.

Entre los actores entrevistados, se encuentran representantes gubernamentales y de la sociedad civil y política de los países receptores, y donantes. Nuestro estudio se centra en el apoyo a la sociedad civil, en particular, pero también incluye las preocupaciones identificadas en otros sectores de la ayuda política. Esencialmente, nuestro proyecto brinda a estos actores locales la oportunidad de expresar sus opiniones y aportar sugerencias sobre cómo aumentar la eficacia del apoyo a la democracia. El apéndice al final de este documento incluye información detallada sobre la metodología. Todos los estudios de caso están disponibles en [www.fride.org](http://www.fride.org).

El presente informe sintetiza los resultados del proyecto. El documento no ofrece un resumen esquemático y académico de la ayuda a la democracia, y no representa una evaluación "vanguardista" y completa de la misma o un análisis de los modelos de cambio político. No es nuestra intención contribuir al amplio debate existente sobre la metodología de evaluación de proyectos. En suma, este informe aporta las principales preocupaciones identificadas durante el extenso trabajo realizado en el terreno y las amplias discusiones con los actores locales involucrados en la agenda de la democracia.

Nuestro objetivo no es hacer una comparación sistemática entre los diferentes tipos de donantes. Las diferencias entre los donantes son un importante objeto de estudio, pero no son el principal objetivo de este informe. Hemos agrupado una serie de preocupaciones que, según los *stakeholders* locales, son comunes a todos los casos, incluso si un donante tiene más responsabilidad que otro sobre un tema en particular. (Nuestros estudios de caso incluyen una amplia serie de iniciativas de los donantes).

No decimos que las preocupaciones locales son completamente correctas y objetivas, y no estamos necesariamente de acuerdo con todas ellas. De hecho, este informe argumenta que existen claras contradicciones en las perspectivas de los receptores y, en ocasiones, las percepciones de la sociedad civil son equivocadas. No es nuestra intención legitimar las quejas interesadas de

algunos beneficiarios. Pero si los donantes desean cumplir con su compromiso de enfocar su apoyo a la democracia en la demanda, las percepciones incluidas en este informe deben servir de punto de partida para un cambio de estrategia. Es posible que los donantes adopten una posición defensiva ante ciertas críticas, pero así correrían el riesgo de desacreditar su discurso sobre su compromiso hacia un enfoque basado en la demanda y la apropiación local de los proyectos.

Muchas de las preocupaciones identificadas en nuestras discusiones con los actores locales están relacionadas con la programación. Para muchos de los entrevistados, los donantes favorecen a un grupo reducido de organizaciones de la sociedad civil (OSC) ya consolidadas que no están orgánicamente vinculadas a la sociedad local, sus planes de financiación son cortoplacistas y sus requisitos en materia de informes son demasiado estrictos. Este documento informa sobre estas constantes frustraciones, pero nuestra atención se centra, sobre todo, en la serie de cuestiones más amplias donde hemos identificado un cambio en las consideraciones. En este sentido, se han identificado cuatro preocupaciones relacionadas con el contexto político más amplio de la implementación de la ayuda:

- Las agendas de los donantes todavía no vinculan los objetivos de reforma política a otras preocupaciones locales;
- Gran parte de la ayuda a la democracia, en vez de mejorar, empeora la polarización interna que perjudica la consolidación de la democracia;

- En sus esfuerzos por vincular el Estado y la sociedad civil, los donantes han permitido que los gobiernos neutralizaran las dinámicas de la reforma; y
- Las demás líneas políticas de los donantes han de estar mucho más ligadas a los objetivos de la democracia, con el fin de prestar el suficiente apoyo político para lograr su consecución.

Al estructurar nuestras conclusiones alrededor de estas cuestiones, en comparación con los estudios existentes sobre la ayuda a la democracia, nuestra investigación se centra en por qué la coyuntura actual resulta particularmente problemática para el apoyo a la democracia y qué se puede hacer para salir de lo que los entrevistados consideran una situación cada menos favorecedora.

## Observaciones generales sobre la programación

A pesar de las recientes controversias alrededor de la promoción de la democracia, sólo un número muy reducido de entrevistados ha abogado por una reducción del apoyo a la reforma política. En la mayoría de los países seleccionados, las principales quejas se debían a la escasez de recursos, no a su exceso.

**Tabla 1: Entrevistas realizadas**

Receptores locales (no-gubernamentales)	Receptores locales (gubernamentales)	Donantes (no gubernamentales)	Donantes (gubernamentales)	Donantes (multilaterales)	Total
283	50	78	104	28	543

**Tabla 2: Donantes entrevistados, por país de origen**

EEUU / Canada	Europa	Australia	Oriente Medio	Internacionales	No especificados	Total
42	98	2	3	37	28	210

Nuestro trabajo en el terreno refuerza muchas de las lecciones generales aprendidas en la última década. Durante las entrevistas, se ha identificado una serie de preocupaciones conocidas. Los promotores de la democracia son, desde hace algún tiempo, conscientes de estas cuestiones, pero éstas siguen siendo motivo de decepción para los actores locales. Estos temas no son “nuevos”, pero es necesario recordar brevemente su importancia.

Estas preocupaciones se concentran alrededor de un grupo de cuestiones relativas a la programación y específicas a las organizaciones no gubernamentales (ONG):

- Las organizaciones de la sociedad civil solicitan subvenciones pequeñas y flexibles, que sean distribuidas directamente por las embajadas. En todos los estudios de caso, ésta es la forma de financiación preferida. Los actores locales quieren que los donantes amplíen su actuación más allá de las capitales e implementen programas que se puedan modificar según las circunstancias. Asimismo, piden mayor flexibilidad para elegir no publicitar el apoyo que reciben de organizaciones internacionales.
- Es necesario que los donantes presten mayor atención a la falta de democracia interna en las ONG que apoyan. Hace mucho que se reclama este cambio, pero nuestro trabajo de campo revela que, en muchos casos, el problema no ha hecho más que empeorar. La naturaleza jerárquica y personalista de muchas OSC que reciben apoyo de actores externos sigue siendo uno de los principales factores que restan legitimidad a la agenda de la democracia.
- Una queja frecuente es que las organizaciones de la sociedad civil muchas veces tienen que “inventar” proyectos para cumplir con las prioridades de los donantes a pesar de que sus funciones u objetivos sean distintos. Muchos coinciden en la necesidad de cambiar de un enfoque en los productos a un enfoque en el proceso, y de los valores “occidentales” a los valores “locales”. Pero su aplicación práctica en la forma de principios programables no parece haber avanzado de manera significativa. De hecho, sigue pendiente definir exactamente qué significa en realidad este objetivo resonante.
- Algunos temen que los donantes estén algo atrasados; muchos modelos están arraigados principalmente en las revoluciones de Europa Central y del Este, cuando en los últimos 20 años ha habido cambios sustanciales en la forma en que los grupos cívicos se organizan y se comunican. Cada vez más, las críticas se dirigen a las iniciativas de formación en este sentido. Ello es particularmente evidente en las capacitaciones relativas a las elecciones, al desarrollo partidario y a los manifiestos, entre otras cuestiones, que los actores locales estiman “prediseñadas” y limitadas en la práctica. En la mayoría de los estudios de caso, los fondos dedicados a la capacitación de los medios de comunicación han sido dirigidos a organizaciones que han resultado inviables en el largo plazo. Actualmente, la capacitación y formación organizacional parecería tener menos relevancia que durante los primeros diez años de ayuda a la democracia.
- Todavía se destinan demasiados fondos a, o a través de, ONG occidentales. Muchos de los entrevistados se han quejado de haber sido introducidos en “redes” arbitrarias a instancias de ONG occidentales elegidas por los donantes para canalizar el apoyo a una serie de *stakeholders* locales. Se considera que esa tendencia sofoca la vitalidad de las organizaciones cívicas locales pequeñas y adaptables. Todavía se considera que las grandes ONG occidentales dictan las reglas y se apropian de la mayor parte de los fondos destinados por los donantes para establecer relaciones más cercanas con las organizaciones locales más pequeñas. En Nigeria, por ejemplo, lo primero que menciona la mayoría de las organizaciones locales con relación a la ayuda a la democracia es la cantidad de financiación que todavía se destina a ONG y consultores extranjeros, a pesar de que se reconoce, desde hace mucho, la problemática de tales prácticas.

Además de estas cuestiones específicas a las ONG, también se han identificado otras preocupaciones más amplias:

- La necesidad de una mayor constancia y continuidad. En muchas ocasiones, los promotores externos de la democracia han cambiado de repente sus prio-

ridades y eso ha afectado la dinámica de la reforma. En Georgia, una serie de donantes puso fin a su financiación dedicada a la formación de los medios de comunicación tan solo uno o dos años tras la revolución Rosa, puesto que consideraron completa la reforma en este sector. Ahora, ha sido necesario reiniciar esa formación y, en algunos casos, desde el principio. En la República Democrática del Congo (RDC), en general, los donantes han cambiado su enfoque de la cuestión de los niños soldado a la violencia sexual, causando gran desconcierto entre las organizaciones locales. En Ghana, según los actores locales, en un período relativamente corto de tiempo los donantes se han movido en masa desde el apoyo parlamentario al apoyo al Gobierno local, recientemente considerado la última panacea. En Bosnia, los actores locales también lamentan que los donantes han cambiado demasiado de prioridades, hasta llegar a un nivel perjudicial de discontinuidad. A lo largo de los estudios de caso, una demanda recurrente es que los donantes dejen de lado este “vaivén” en su financiación y proporcionen fondos de más largo plazo. Esto se debe a que los receptores desean más flexibilidad y, a la vez, un mayor compromiso que tenga un impacto duradero.

- La necesidad urgente de una mayor coordinación entre los diferentes promotores de la democracia. En países con un nivel de financiación relativamente alto como Georgia, Ucrania y Bosnia, existe tal cantidad de iniciativas de formación y hermanamiento que las instituciones receptoras son incapaces de encontrar el suficiente número de personal cualificado para asistir a muchas de las sesiones. Ghana es un ejemplo de buenas prácticas en términos de la coordinación entre donantes; los donantes con ideas similares se coordinan de manera eficaz en una serie de áreas temáticas e invitan a representantes de la sociedad civil a participar en este ejercicio, algo valorado muy positivamente por los *stakeholders* locales entrevistados. Como parte de los esfuerzos para aumentar la coordinación, los receptores han hecho hincapié en los proyectos que incluyen varios países. De hecho, para muchos, la armonización de la gran variedad de requisitos en materia de informes supondría un enorme beneficio para las organizaciones locales.

## ¿Compromiso o flexibilidad?

Más allá de estas preocupaciones a nivel de programación, uno de los principales dilemas identificados durante nuestra investigación en el terreno se refiere a la manera en que la agenda del apoyo a la democracia es definida y controlada. Tanto las OSC como los representantes de las instituciones estatales piden que las prioridades se definan localmente. Los actores locales desean tener un mayor control sobre las prioridades temáticas y reglas menos rígidas a la hora de justificar cómo gastan los fondos externos.

A menudo, los donantes no ven los “puntos de acceso” prometedores porque, según los entrevistados, no están dispuestos a ceder el control sobre las preferencias temáticas. En Egipto, la financiación para apoyar el monitoreo electoral ha sido considerable, aunque los actores locales no ven demasiado potencial en ese área en comparación con otros campos que han sido algo olvidados. En Marruecos, una de las demandas prioritarias de los actores locales es la necesidad de poder influir en el diseño de los proyectos en vez de simplemente tener que aceptar los temas y las propuestas de los donantes. En Nigeria, se ha pasado por alto la cuestión de la financiación de campañas y partidos políticos, a pesar de ser éste uno de los problemas más visibles constantemente mencionado por los actores locales. Muchos donantes están intentando ir más allá de las propuestas reactivas, pero eso todavía no se ha visto en las percepciones locales.

En Ucrania, los principales “bloques” a la reforma –un parlamento y partidos fraccionados– son precisamente las cuestiones que los donantes no desean abordar. En Bielorrusia, con el fin de cumplir con una prioridad temática predeterminada por la Comisión Europea, algunos proyectos han sido agrupados bajo el título de “iniciativas para los derechos del niño”, un tema que, según los demócratas locales, no está rela-

cionado con los factores específicos que impiden la reforma democrática en el país.

Naturalmente, no es de sorprender que los receptores deseen mayores cantidades de recursos y, al mismo tiempo, una mayor flexibilidad. No obstante, a su vez, sus propias demandas también son gravosas para los donantes. Por un lado, los receptores piden un enfoque más laxo por parte de los promotores externos de la democracia. Por el otro lado, se quejan del insuficiente compromiso a la hora de monitorear el uso de los fondos por parte de organizaciones receptoras rivales sin escrúpulos. Una crítica frecuente es que grandes cantidades de fondos son asignadas a ONG y ministerios del Gobierno, aparentemente para proyectos de reforma, sin que se lleve a cabo un monitoreo de cómo se utilizan exactamente esos recursos.

Todos los informes sobre la ayuda a la democracia subrayan las quejas de los receptores con relación a la burocracia alrededor de los procedimientos de financiación. Sin embargo, nuestra investigación ha identificado lo contrario: debido al creciente escrutinio al que se somete la ayuda a la democracia, ésta ha de demostrar que está siendo una buena inversión. En los estudios de caso, los *stakeholders* locales se mostraron duramente críticos ante el fracaso de los donantes occidentales de cumplir con la retórica sobre la transparencia a la hora de justificar la asignación de sus propios recursos. En general, se considera que los fondos occidentales (y de hecho de otros donantes) se distribuyen invariablemente debido a contactos personales y no en base al mérito. En Yemen, un consorcio de grupos de la sociedad civil llegó a presentar una queja formal ante la Comisión Europea en Bruselas para protestar contra el favoritismo personalista existente en las decisiones en materia de financiación. Puede que la situación sea favorable para el reducido número de OSC seleccionadas por los donantes, pero ello provoca el resentimiento de las demás organizaciones hacia la agenda de apoyo a la democracia.

Esta situación obliga a los donantes a actuar con cautela. Todos los donantes son conscientes de la necesidad de simplificar, en la medida de lo posible, los procedi-

mientos de financiación. No obstante, en el otro extremo del abanico, simplemente “entregar un maletín con dinero” beneficia a unos pocos afortunados, pero ese tipo de medidas corre el riesgo de minar aún más la credibilidad del apoyo internacional a la democracia entre las demás organizaciones de la sociedad civil. En este nuevo entorno, el apoyo a la democracia debe destacar no solo en términos de su objetivo final, sino también en los medios que emplea.

En este sentido, en Egipto, por ejemplo, los actores locales demandan un monitoreo del uso de los fondos más eficaz por parte de los donantes. Los receptores que acaban comprándose pisos y coches de lujo minan la credibilidad general de la ayuda a la democracia. Según los entrevistados para este proyecto, este problema no ha mejorado de manera significativa en los últimos años en el país. Asimismo, en Egipto, los entrevistados opinan que la financiación debería ir de la mano de una evaluación de las necesidades locales y, al mismo tiempo, piden que los donantes identifiquen nuevos socios y áreas temáticas de manera más clara y más proactiva.

Aquí existe una línea muy fina: si los donantes establecen las prioridades son acusados de actuar con insensibilidad, pero si atienden a las demandas locales corren el riesgo de contribuir a la consolidación de un pequeño grupo de ONG que se auto perpetúa. A menudo, las OSC se contradicen, demandando menos control por parte de los donantes sobre sus propios proyectos pero, al mismo tiempo, un mayor monitoreo de los fondos destinados a otros receptores.

Es interesante señalar que el nuevo discurso de los donantes sobre “evaluaciones participativas” más amplias ha suscitado poco interés entre los entrevistados. Quizás no es de sorprender que las organizaciones de la sociedad civil consideren la descentralización en la toma de decisiones y en el establecimiento de prioridades como un modo de empoderar sus propias agendas. Mientras que, en general, es necesario ir en esta dirección, los donantes también deben entender que simplemente traspasar esas responsabilidades a la “apropiación local” no es un remedio fácil y neutral.

Nuestros estudios de caso han identificado un alto grado de competitividad por los recursos entre los diferentes actores locales. Los donantes tienen que darse cuenta de que por lo menos algunas organizaciones cívicas siguen considerando la “apropiación local” como *su propio* poder y no como un aporte de la comunidad en general.

## La brecha entre las necesidades y los objetivos

Durante nuestras entrevistas, hemos encontrado que las organizaciones de la sociedad civil prefieren los proyectos a nivel local que ayudan a la auto-organización, basada en las cuestiones de relevancia práctica para los ciudadanos. Según los *stakeholders* locales, la agenda de la democracia está cada vez más desconectada de estas preocupaciones y ésta es una de las razones de las dificultades a la hora de recobrar el respeto de la población local.

Según algunos donantes, estas percepciones negativas no son del todo justas y no reflejan la completa realidad. No obstante, para abordar estas críticas es imperativo que los promotores de la democracia renueven sus esfuerzos para asegurar que los objetivos y marcos macro institucionales coincidan con las prioridades cotidianas de la población.

Esto es importante para conseguir al menos un mínimo de tracción en las sociedades más cerradas. En China, los entrevistados opinan que los donantes han de desarrollar las cuestiones de gobernanza alrededor de las preocupaciones locales. Éstas son oportunidades que no se han aprovechado, como ocurrió con el escándalo de la leche en polvo; casos como estos pueden demostrar de manera muy concreta y real el impacto negativo de las patologías de la gobernanza. En China, los proyectos a pequeña escala de la sociedad civil sobre cuestiones prácticas han sido los más producti-

vos. En este difícil caso, los reformistas opinan que, a partir de un cierto nivel de politización, la financiación externa es contraproducente y conduce a protestas y al cierre de las operaciones de los receptores. Un enfoque práctico puede ayudar a reunir el suficiente apoyo de los representantes locales. La clave para los donantes es saber qué individuos en el Gobierno estarían más dispuestos a facilitar la cooperación orientada a la reforma sobre algunas cuestiones prácticas. De manera similar, la cooperación en el campo del Estado de derecho ofrece un foco prometedor en este caso y los líderes chinos han estado dispuestos a trabajar en el empoderamiento de los ciudadanos con el fin de controlar la corrupción (por ejemplo mediante la regulación del Gobierno Abierto): el régimen quiere saber cómo responder mejor a las demandas de los ciudadanos a fines de evitar la inestabilidad.

En África, los donantes han cambiado de manera sustancial sus estrategias de financiación. En Nigeria, los donantes han vinculado sus esfuerzos en materia de gobernanza y de desarrollo local, han financiado iniciativas para que las OSC monitoreen el uso de los fondos de la ayuda de emergencia por parte del Gobierno central y han establecido coaliciones locales compuestas por una variedad de actores para promover la reforma e intentar mitigar el conflicto durante los procesos electorales.

Sin embargo, en general en África los partidos políticos y los parlamentos no son incluidos de manera tan sistemática como quisieran en los proyectos de los donantes dirigidos al monitoreo de los presupuestos y de las estrategias de reducción de la pobreza; una cuestión que preocupa a la opinión local. En Kenia, tras las violentas elecciones de 2008 los portfolios de ayuda a la democracia de los donantes se han centrado en la prevención de conflictos, en la “armonía comunitaria”, en la reforma electoral y en la cuestión de la impunidad. Mientras que los entrevistados para este proyecto consideran positivas estas medidas, les preocupa que muchos recursos y esfuerzos diplomáticos se desvíen a estas particularidades políticas inmediatas en detrimento de las preocupaciones de los ciudadanos en materia de gobernanza.

En algunos de los países árabes incluidos en este estudio, hemos identificado crecientes preocupaciones sobre la brecha existente entre las opiniones de los donantes y de los actores locales con relación a derechos liberales como la homosexualidad y la igualdad de género. Muchos activistas árabes consideran que los donantes occidentales ponen demasiado énfasis sobre estas cuestiones. A su vez, los donantes siguen sorprendidos ante la intolerancia con relación a estos derechos de algunos de sus socios potenciales. Los donantes no deberían ceder en este sentido, pero podrían ayudar a suavizar las tensiones si cambiaran sus prioridades a las cuestiones de gobernanza social y económica que guardan una relación más directa con los ciudadanos árabes; los jóvenes en Oriente Medio y el Norte de África se exasperan, sobre todo, con la cleptocracia del régimen porque eso limita sus oportunidades.

Como un punto aparte, cabe comentar que, durante las entrevistas realizadas, los donantes en el mundo árabe han alegado que, al contrario de las percepciones generales, ellos no excluyen de manera activa a los islamistas de sus proyectos, pero estos últimos simplemente no solicitan fondos porque no ven mucha utilidad en el apoyo bajo el marco estándar occidental. No obstante, en general los donantes se mostraron reacios a entablar relaciones directas con los actores islamistas y con frecuencia los han excluido de sus programas de asistencia técnica.

En Venezuela, nuestro estudio indica que la comunidad internacional ha perdido terreno frente al régimen de Chávez en lo referente a la necesidad de mejoras concretas en materia de derechos sociales. Los proyectos de democracia deben demostrar de manera más pragmática que pueden ofrecer un modelo más apropiado para mejorar los derechos sociales; por lo general, este área todavía se considera un punto relativamente fuerte del régimen. Los actores internacionales no están contribuyendo mucho en este sentido, puesto que raramente salen de Caracas y no se desplazan a las áreas donde Chávez ha reunido el apoyo local. Las OSC locales piden que la comunidad internacional diseñe proyectos que aborden la reforma política desde este "ángulo social", y no desde el ángulo abiertamente

político que todavía no ha obtenido resultados y, según la mayoría, no refleja las preocupaciones cotidianas de la población.

Desde luego, las quejas ante la falta de relevancia práctica es algo muy fácil y obvio de argumentar. No obstante, las perspectivas de los receptores y de otros actores de la sociedad civil local no siempre son consistentes. Por un lado, piden que los actores externos vinculen sus programas de ayuda política a necesidades cotidianas concretas de los ciudadanos. Pero, por el otro lado, critican a los donantes cuando creen que la ayuda a la democracia se está convirtiendo en una ayuda al desarrollo abiertamente blanda y apolítica. En este sentido, los promotores de la democracia han de encontrar un equilibrio.

Esta necesidad es patente en Ghana. El apoyo parlamentario en el país ha sido vinculado específicamente a las capacidades para monitorear el gasto efectuado bajo el paraguas de las estrategias de reducción de la pobreza (incluida la cuestión vital de los ingresos provenientes de los recursos naturales) y ha contado con la participación de socios de la sociedad civil. En Ghana, algunos de los entrevistados consideraron que ése era, de hecho, uno de los puntos débiles del apoyo internacional, el cual estaba demasiado alineado a las agendas del desarrollo en vez de estar dirigido a fomentar el poder político del parlamento frente al ejecutivo. Pero el caso de Ghana también demuestra que el apoyo electoral no ha sido del todo negativo: de hecho, en Ghana el apoyo al monitoreo electoral y a la consolidación de una comisión electoral independiente ha dado sus frutos y ha ayudado a cimentar los recientes avances democráticos en el país. Los *stakeholders* locales no abogan por disminuir este tipo de ayuda, sino por la creación de mayores vínculos entre el apoyo electoral y el tipo de desafíos que emergen inmediatamente después de las elecciones.

Indonesia es otro ejemplo donde los donantes han invertido en la provisión eficaz de servicios hasta el punto de que ahora los *stakeholders* locales se preocupan de que la comunidad internacional esté obviando arbitrariamente los problemas políticos subyacentes.

Un activista bosnio se ha quejado de que el tener que seguir las prioridades prácticas de los donantes ha hecho que las organizaciones de la sociedad civil “consulten a las compañías en vez de a las ONG”.

Ante este contexto, parece necesario encontrar un equilibrio entre lo “político” y lo “práctico”. Los propios actores locales deben ayudar, limando las contradicciones en sus posiciones; a menudo, en el mismo discurso critican a los donantes por ser demasiado políticos y, a la vez, por no ser lo suficientemente políticos. La ayuda a la democracia debe estar vinculada a las necesidades cotidianas de los ciudadanos, pero también ha de ser, en esencia, política.

## Esfuerzos para moderar la fragmentación

Una preocupación común entre los representantes de las organizaciones de la sociedad civil es que, a menudo, la ayuda a la democracia involuntariamente profundiza la polarización de la propia sociedad civil. Algunos críticos señalan que la ayuda a la democracia se enfrenta a dificultades a la hora de suavizar el tipo de fragmentación existente entre los actores sociales y políticos que milita en contra de las perspectivas de reforma. Desde luego, las diferencias de opinión son un componente legítimo de la democracia y la falta de un cierto nivel de competición política implicaría el estancamiento del proceso de democratización. Lo que piden los actores locales no es tanto una “relación blanda” con el régimen, sino más bien un mayor entendimiento de la necesidad de evitar profundizar las fisuras entre los distintos actores pro-reformistas. Los *stakeholders* locales creen que las estrategias de los donantes raramente conllevan el necesario fortalecimiento de los sectores pro-reformistas.

Georgia presenta el desafío de incluir a toda la oposición en los programas de apoyo a la democracia. En

este caso, se considera que los programas parlamentarios han sido excesivamente progubernamentales y los líderes clave de la oposición han llegado a excluirse a sí mismos del parlamento para protestar en contra de la creciente centralización del poder político en el Gobierno. Los donantes han criticado esta estrategia de la oposición, pero no han adaptado sus programas para asegurar la inclusión de todos los actores.

Una preocupación relacionada ha surgido en torno a la tensión intergeneracional. En Egipto, la influyente generación de jóvenes activistas que se está desligando cada vez más de los viejos líderes del sector no gubernamental se queja de la falta de apoyo. Los donantes se enfrentan al dilema de cómo integrar a esta nueva generación en las redes de apoyo. Estos actores son los que lideraron las protestas de 2005 y el riesgo de perderles de vista es una muy mala señal para el futuro del impulso reformista. Algunos donantes han expresado el deseo de cambiar su enfoque actual del apoyo a los “reformistas” en el partido gobernante al apoyo de las redes perdedoras y más dispares compuestas por jóvenes activistas, que operan a través de *Facebook* y otros medios de comunicación. No obstante, hasta la fecha, éstas son más bien aspiraciones y no objetivos consolidados. Además, lo difícil será “apadrinar” a estas redes sin desviar la atención del parlamento, que requiere de una reforma urgente.

Los problemas de polarización son más graves en los sistemas políticos más cerrados. Donde no está permitida la existencia de partidos políticos, la sociedad civil juega el papel de la oposición. Entonces los regímenes se quejan de que las OSC no se preocupan por aumentar el espíritu cívico general, sino que están más interesadas en “echar al Gobierno”. En muchos casos están en lo cierto, pero eso se debe a su férreo control sobre la sociedad política.

No obstante, nuestro trabajo en el terreno sí ofrece algunos ejemplos positivos de cómo lograr algunos avances en esta área. En Ghana, muchas subvenciones han conseguido suavizar la polarización, prestando apoyo a la mediación silenciosa y extraoficial entre partidos políticos opuestos y adversarios. Nuestro

informe sobre Ghana indica que la clave para los donantes es ofrecer un foro donde los partidos “no digan simplemente lo que sus votantes quieren oír”. En general, se reconoce como buena práctica que los órganos consultivos estén disponibles para que los distintos actores presenten sus preocupaciones y pongan sobre la mesa nuevas cuestiones antes de que las diferencias se consoliden.

## El poder neutralizador de los Gobiernos

Una lección aprendida de los años anteriores es que la ayuda a la democracia debe promover la participación de los que “están dentro” y evitar simplemente fomentar el antagonismo entre el Estado y los poderes opuestos. Tal y como señala uno de nuestros estudios de caso, los líderes de la sociedad civil deben darse cuenta de que la agenda de la democracia no puede avanzar si está basada en la percepción de que todos los miembros de la élite política son villanos corruptos y malintencionados.

Esta lección ha sido incorporada. De hecho, el desafío actual proviene de la capacidad del Gobierno de neutralizar el potencial genuino para la reforma de muchas iniciativas de la ayuda a la democracia. Una gran queja de los entrevistados es que los promotores de la democracia no han prestado suficiente atención a este problema. La cuestión aquí es que la manera en que los Gobiernos han sido incorporados a los proyectos de reforma les ha permitido reprimir el potencial democrático de dichas iniciativas. Los donantes tienen razón al insistir en que la agenda de la democracia tiene que ver con el fortalecimiento tanto del Estado como de la capacidad de la sociedad civil. Pero su modo de implementación favorece demasiado al Estado.

En Egipto, los donantes que han intentado entablar relaciones con la Hermandad Musulmana en la oposición han sido duramente reprendidos por el Gobierno y

se han retraído. Los *stakeholders* locales han criticado duramente el hecho de que los proyectos de la Comisión Europea y de la Iniciativa de Asociación Estados Unidos-Oriente Medio (MEPI, por sus siglas en inglés) sobre la reforma judicial y administrativa son acordados con el Gobierno e incluyen, sobre todo, los socios apoyados por el régimen. Por ejemplo, en Egipto la recesión democrática está conllevando reducciones en la financiación bajo el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (IDDDH) y, según los *stakeholders* locales, lo que hace falta es exactamente lo contrario. Según muchos activistas, los fondos para el monitoreo electoral han sido desperdiciados, dado que la comunidad internacional tiende a aceptar, sin vacilar, los resultados de las encuestas electorales, que son manipulados con pericia. De hecho, el monitoreo se ha llevado a cabo en colaboración con el régimen de tal manera que sólo ha servido para darle al Gobierno un pretexto para restringir el monitoreo interno (tras las elecciones de 2005, el Gobierno egipcio revocó una provisión que permitía a los jueces vigilar las elecciones). Asimismo, los entrevistados en Egipto criticaron duramente el apoyo presupuestario proporcionado directamente al régimen y el apoyo prestado a las ONG operadas por el Gobierno (GONGOs). No aceptan el argumento de los donantes de que el apoyo a las GONGOs es una manera útil de hacer que el Gobierno participe en las iniciativas orientadas a la reforma.

En Yemen, los donantes han financiado a ONG que trabajan sobre derechos de las mujeres que están estrechamente vinculadas al partido gobernante, para el disgusto de los grupos islamistas que están creciendo con rapidez. Al mismo tiempo, los donantes han aceptado las críticas del Gobierno y han dejado de financiar a un reducido número de organizaciones independientes más críticas. Éste es un enfoque particularmente limitado dada la densidad y vitalidad de las redes civiles en Yemen. Asimismo, los donantes han negado el apoyo a grupos de la sociedad civil en el sur del país, a instancias del Gobierno central, que temía que dichas organizaciones se manifestaran demandando la sucesión del régimen. En Indonesia, en 2009 el Gobierno oficialmente democrático neutralizó la posibilidad de contar con un

monitoreo electoral independiente y externamente financiado. Los líderes de la sociedad civil local se quejan de que las restricciones del Gobierno son ahora tan duras como durante la era de Suharto. Incluso si estas alegaciones son algo exageradas, lo cierto es que el problema está siendo claramente menospreciado por los donantes que ahora otorgan a los ministerios el poder de vetar proyectos específicos de ayuda política. Las OSC en Indonesia están de acuerdo sobre la necesidad de encontrar un equilibrio entre la demanda y el suministro de la construcción de la democracia –entre la incidencia civil y las capacidades estatales– pero insisten en que, durante los últimos años, la balanza se ha inclinado demasiado hacia el lado del Estado. Asimismo, se quejan de la presión de los donantes para que alcancen un consenso arbitrario con el Gobierno, simplemente para que los donantes puedan “marcar las casillas” demostrando los vínculos positivos entre el Estado y la sociedad civil. Además, Indonesia es otro ejemplo donde, a instancias del Gobierno, los donantes no han apoyado a OSC islamistas clave, con la excepción de unas pocas fundaciones innovadoras.

En China, existe una decepción generalizada debido a que, tras años de financiación externa y proyectos para apoyar la democracia en los pueblos, no se han logrado avances duraderos. De hecho, ante la retracción del Gobierno en esta materia, los donantes se han dado por vencidos. Esto es un ejemplo de un problema bien reconocido: aparentemente, donde los donantes no consiguen fabricar vínculos entre los diferentes “escenarios” de la reforma, las vías prometedoras se convierten en islas aisladas y el régimen puede sofocar cualquier impulso reformista genuino. En China, muchos de los entrevistados opinaron que el Ministerio de Asuntos Civiles, el más liberal entre los ministerios, es cada vez más reacio a trabajar con organizaciones extranjeras.

En Marruecos, los proyectos en materia de reforma judicial son por lo general desechados por ser considerados demasiado elitistas y por no incorporar elementos de la sociedad civil. Las OSC locales critican el apoyo al Estado de derecho que se ha prestado hasta la fecha por estar orientado a aquellos aspectos de la reforma judicial que más interesan a los Gobiernos

occidentales y al régimen marroquí (como la ley contractual sobre las inversiones) y obviar la cuestión del acceso a la justicia que es la prioridad de los actores sociales.

En Ucrania, los *stakeholders* locales critican a los donantes por canalizar la ayuda a la “reforma” incondicionalmente a través de los ministerios, conocidos por su falta de compromiso hacia la reforma. Georgia es otro ejemplo llamativo de malas prácticas: las iniciativas de gobernanza tras la revolución Rosa financiaron directamente a la oficina del presidente, incluso mediante el pago de los salarios de individuos clave. En ambos países, las organizaciones locales han expresado preocupaciones de que el cambio de los donantes al apoyo presupuestario directo tras la transición se estaba implementando de tal forma que limitaba la actuación de la sociedad civil en vez de facilitar una mayor rendición de cuentas dirigida localmente (como han alegado los donantes).

La injerencia del Gobierno puede neutralizar los beneficios de iniciativas clave incluso en Estados donde la reforma ha sido relativamente exitosa. Un ejemplo de ello es el enorme apoyo externo prestado a la Oficina de Fraudes Graves de Ghana, que ha sufrido la constante injerencia gubernamental. De nuestros estudios de caso, cabe destacar que la estrecha vinculación de los proyectos al apoyo gubernamental conlleva problemas de inconsistencia: muchas iniciativas titubean debido a la alta rotación en los puestos políticos.

Un hallazgo transversal de nuestro trabajo en el terreno es que los *stakeholders* locales quieren que los donantes sean menos conservadores. Los actores locales desean que los promotores externos de la democracia estén preparados para asumir riesgos de vez en cuando, incluso si acaban cometiendo errores. Su percepción general es que la mayoría de los financiadores ahora “va demasiado a lo seguro”. En países como Bosnia y Georgia, éste es considerado uno de los principales factores que dificultan el desbloqueo de la atrofia política. Las OSC tienden a apreciar la predisposición de las fundaciones más pequeñas a actuar, en ocasiones, fuera de la norma general. Ello no supone nece-

sariamente un llamamiento a la beligerancia política abierta, sino una voluntad de probar cosas nuevas, nuevos enfoques y nuevos socios, como forma de rodear los obstáculos impuestos por el régimen. Según los entrevistados para este proyecto, los regímenes han aprendido nuevos trucos para neutralizar la ayuda política y la comunidad internacional se ha retraído en vez de probar nuevos métodos y ser más ambiciosa en cuanto a sus estructuras de financiación.

En palabras de un activista de la sociedad civil, los actores locales no están necesariamente esperando a que la comunidad internacional demuestre “respeto” por los “valores comunes” del respectivo régimen autocrático. Durante las entrevistas, surgieron varias preocupaciones de que estos slogans bienintencionados acababan pareciendo vacíos ante los ojos de las OSC en los países objetivo.

## Falta de apoyo político

Una observación crucial y más política resonó en un gran número de entrevistas: una mayor presión internacional para que el Gobierno suavizara el control sobre la sociedad civil y otras leyes estrictas sería mucho más eficaz que un ligero aumento en las cantidades de dinero o pequeños cambios en las reglas de financiación. Sin esta presión, la experiencia acumulada indica que la financiación tiene un potencial relativamente limitado. Casi sin excepciones, los *stakeholders* locales buscan un vínculo mucho más estrecho entre la financiación de proyectos y la naturaleza de las relaciones diplomáticas entre los donantes y los regímenes no democráticos. La falta de una conexión de este tipo es considerada, por casi todos los actores, como la principal causa del récord cada vez más decepcionante de la ayuda a la democracia.

Según los entrevistados, los proyectos de democracia por sí solos tienen menos potencial si no se incluye la

reforma política en todos los instrumentos de política exterior (comercio, energía y desarrollo). Hoy, el contexto macro de las políticas de democracia se considera relativamente más importante, en parte debido a que muchos *stakeholders* creen que no necesitan de una formación urgente en técnicas de organización y comunicación. De hecho, las experiencias recientes en muchos de los países objetivo indican que sus sociedades civiles están *avanzadas* en términos del uso de nuevas tecnologías de la comunicación como *Facebook* y *Twitter* para fines políticos. A diferencia de 20 años atrás, ahora se otorga menos importancia al intercambio de información básica y al aprendizaje de técnicas de comunicación y organización (en algunos casos, la Web ofrece un exceso de información), y los *stakeholders* locales están más interesados en un apoyo al nivel más “macro”.

En Bosnia, los demócratas critican a los Gobiernos europeos sobre todo por su ambivalencia respecto de la reforma constitucional. Según ellos, sin una reforma de las estructuras de Dayton no se puede esperar que proyectos individuales funcionen de manera más eficaz. Los actores locales se quejan de que los donantes aceptan la forma en que Dayton proporciona una especie de amnistía a los más radicales, quienes de hecho se benefician de los fondos externos. Con relación a la reforma policial, que es de suma importancia, la decisión diplomática de la comunidad internacional de aceptar una reforma policial altamente diluida en 2008 de hecho afectó negativamente a la ayuda técnica y a los proyectos de capacitación. Una vez más, el mensaje local está marcado por una dualidad desafiante: los demócratas moderados quieren la reforma política pero, al mismo tiempo, advierten a los donantes de que éstos no deben perder de vista las “cuestiones reales” en los debates sobre una constitución post-Dayton. Asimismo, se quejan del uso coactivo de los “poderes de Bonn” pero, a la vez, se impacientan ante las barreras para profundizar la reforma política y ante la actitud blanda de la comunidad internacional. Bosnia es un ejemplo alarmante de la desconexión entre los niveles político y de proyectos en las estrategias de los actores externos.

En Georgia, el apoyo de varios donantes para aumentar las capacidades técnicas para la elaboración de una nueva constitución fue contrarrestado por el apoyo incondicional al Gobierno, que ha pospuesto en diversas ocasiones la reforma del documento. Asimismo, el caso de Georgia demuestra que, el no abordar los dilemas estructurales más amplios en materia de seguridad, menoscaba la utilidad de los proyectos de ayuda a la democracia que trabajan en los niveles micro o técnico. Debido a cuestiones de seguridad con Rusia, el Gobierno ha frenado la consolidación democrática y los donantes no han protestado ante el desvío de recursos estatales a la compra de armamentos.

En Egipto, los donantes se han mostrado pasivos ante la inminente sucesión del régimen. Los Gobiernos occidentales han reconocido que están básicamente “esperando a ver qué pasa” mientras el Presidente Mubarak se prepara para dejar el poder, a pesar de la incertidumbre que está afectando a los proyectos. Los actores locales no buscan una intervención directa, pero critican esa ambivalencia. La próxima ley del régimen, que impone restricciones adicionales al registro de asociaciones de la sociedad civil, no ha suscitado grandes críticas por parte de las potencias internacionales: según los *stakeholders* locales, más presión en este sentido tendría un impacto mucho mayor que incrementos en la financiación para proyectos. Una vez más, la línea entre las distintas demandas de los actores locales es muy fina: los representantes de la sociedad civil egipcia demandan una mayor presión diplomática, pero, acto seguido, podrían criticar la imposición de la democracia y la condicionalidad coercitiva. Desde luego, no pueden tenerlo todo. La posible ventaja sobre la élite egipcia no es más o menos ayuda, sino el prestigio del país como actor regional; es aquí donde, según los líderes de la sociedad civil, la comunidad internacional podría ejercer una influencia mucho mayor.

En Marruecos, una de las principales críticas consiste en que los proyectos de democracia de los donantes no han abordado la economía política de la reforma. La reforma democrática está bloqueada en el país (y en otros Estados), en gran parte debido al poder econó-

mico de los patronos estatales. No obstante, la ayuda a la democracia no ha abordado esta cuestión. En Marruecos, es patente la opinión de que el dinero ofrecido mediante la ayuda política es menos importante que el hecho de que el apoyo democrático abra el camino para una asociación, un apoyo político y un intercambio de información de larga duración. Los receptores están decepcionados porque la comunidad internacional no ha prestado el suficiente apoyo necesario para “incentivar” la reforma en este sentido.

En Yemen, claramente las preocupaciones de seguridad han suavizado las críticas de Occidente hacia el régimen de Saleh y no se ha prestado apoyo político para complementar los proyectos de ayuda a la democracia. Por ejemplo, se han destinado fondos para una formación parlamentaria importante, pero esta iniciativa ha perdido valor debido al aplazamiento de las elecciones desde 2008; de hecho, las elecciones han sido postergadas porque una misión europea de monitoreo electoral lanzó un informe poco crítico de las últimas elecciones, en contra de la petición explícita de los *stakeholders* locales. “Gracias por escucharnos”, fue la respuesta irónica y justificada de la sociedad civil yemení.

La necesidad de asistencia en materia antiterrorista también ha suscitado cierta reticencia de la comunidad internacional a presionar al Gobierno indonesio para que deje de poner trabas a muchos proyectos democráticos. Los mismos servicios de seguridad, apoyados bajo la cooperación en materia antiterrorista, monitorean cada vez más la ayuda externa. Además, Indonesia es ahora mucho menos dependiente de la ayuda y es un actor importante en el G20 con relación a la crisis financiera, lo que disminuye la eficacia de la presión internacional.

Venezuela es otro caso similar. De modo general, nuestros interlocutores insisten en que la comunidad internacional debe defender activa y diplomáticamente los derechos humanos y las libertades fundamentales. Según las percepciones locales, la mayoría de los países, en particular los socios clave como España y Francia, no se ha pronunciado sobre el progresivo autoritarismo de Venezuela. Se requiere críticas más

duras y un mayor compromiso ante la creciente imposición de restricciones sobre la financiación internacional por parte de Hugo Chávez.

De manera similar, en la RDC, gran parte de los fondos se ha destinado a la formación de periodistas y a la distribución de licencias de radio, pero no se ejerció presión cuando el Gobierno interrumpió la transmisión de una serie de cadenas radiofónicas. Y en Nigeria, muchos fondos han sido asignados a la comisión nacional electoral, a pesar de que ésta opere bajo la tutela del Gobierno y no contribuya a disminuir la manipulación durante las elecciones. En este contexto, las OSC nigerianas dudan de la utilidad de esa supuesta capacitación, mientras que la comunidad internacional hace poco ante la pervisión del proceso electoral por parte del Gobierno.

Un mayor compromiso diplomático no significa el uso de una condicionalidad política coercitiva. Durante nuestras entrevistas, no hubo consenso sobre si las sanciones democráticas serían útiles o contraproducentes. Según muchos, el tema no es tanto el alto coste económico de las sanciones, sino una cuestión de reputación: la presión internacional sería más útil si fuera vinculada al "coste para la reputación" en vez de al castigo económico.

## Diferentes tipos de régimen

Los factores analizados hasta ahora son comunes a todos los tipos de régimen incluidos en este proyecto. No obstante, un análisis más detallado revela diversas consideraciones que son específicas a cada tipo de régimen.

### *Escenarios post-transición*

En contextos clave de post-transición como en Ucrania y Georgia, en general se ha considerado que la ayuda a la reforma política se estaba reduciendo demasiado pronto tras la transición. Asimismo, se ha considerado que en situaciones como éstas los donantes tienden a

trasladar, de manera muy precipitada, los fondos de la sociedad civil al Gobierno. En Ucrania, por ejemplo, la mayoría de los actores locales opina que el país todavía carece de una educación democrática básica, pero los donantes han reorientado sus esfuerzos hacia la capacitación estatal demasiado pronto, siguiendo a los reformistas naranjas que entraban en el Gobierno.

Del mismo modo, en Indonesia los donantes reorientaron su apoyo a la sociedad civil tras unas segundas elecciones celebradas seis años después de la transición formal. Algunos donantes ahora reconocen que actuaron demasiado deprisa en este caso y que es necesario re-direccionar sus esfuerzos. En Kenia, sólo ahora los donantes han empezado a volver a apoyar a la sociedad civil, tras haber reorientado sus fondos lejos de los organismos cívicos hacia proyectos de gobernanza liderados por el Gobierno después de la transición formal a principios de la década de 2000. Asimismo, Ghana es otro caso de post-transición donde los actores de la sociedad civil se quejan arduamente (y, quizás, de manera algo exagerada) del favoritismo de los donantes hacia los proyectos vinculados al Gobierno. Se considera que los donantes están equivocados al pensar que esos países han evolucionado hacia una "segunda fase" relativamente técnica en materia de reformas cuando, según los líderes de la sociedad civil local, siguen existiendo limitaciones políticas subyacentes fundamentales.

### *Regímenes cerrados*

Ha aumentado la susceptibilidad para trabajar en regímenes autoritarios cerrados. Es aquí donde la agenda de la democracia se encuentra particularmente en la defensiva. Según nuestros entrevistados, los donantes necesitan prestar una ayuda "no ideológica" y llevar a cabo mejores análisis de riesgos sobre quienes podrían resultar negativamente afectados por la financiación para proyectos.

El caso de Bielorrusia reitera muchas de las lecciones generales señaladas en este informe, pero también tiene lecciones relacionadas con el gran desafío de los promotores de la democracia de operar en regímenes muy cerrados. Las reglas de cofinanciación de los donantes no tienen mucho sentido en países como

Bielorrusia, donde simplemente no existen fondos disponibles para igualar la aportación internacional. El requisito de que las ONG se registren formalmente podría tener el efecto contrario, puesto que obligar a los activistas a identificarse podría ponerles en el punto de mira de la KGB. Esto ha ocurrido en Bielorrusia debido a la insistencia de los donantes para que las organizaciones locales publicaran en la Web los detalles de sus actividades de manera completamente transparente: según los actores locales, esto es casi como invitar a la represión. Los donantes tampoco han conseguido identificar a las organizaciones civiles “falsas” operadas por la KGB. En casos como el de Bielorrusia, se considera especialmente necesario llevar a cabo proyectos bajo la protección de organismos multilaterales. El tipo de condicionalidad aplicada ha sido negativo: los donantes han amenazado con retirar el apoyo político a la sociedad civil si el Gobierno no acepta registrar a organizaciones independientes: ¡y eso es exactamente lo que quiere el régimen de Lukashenko!

El nivel de control político en Bielorrusia anima a los demócratas locales a abogar por un compromiso hacia los temas cotidianos locales, como el suministro del agua o la provisión de material escolar. Pero, al mismo tiempo, los propios entrevistados temen que poco puede hacerse hasta que no se produzca un cambio “de arriba abajo” en el Gobierno de Lukashenko. En particular, se busca apoyo para el sector de los medios electrónicos, dado el férreo control existente sobre los medios de comunicación tradicionales. Según los activistas bielorrusos, es crucial que el apoyo a la reforma política vaya de la mano de la promoción de una identidad nacional: el apoyo a los proyectos dirigidos a crear una cultura e identidad bielorrusas podría ayudar a alejar el país de la influencia rusa y generar así nuevas oportunidades para el cambio político. En la opinión de las organizaciones locales, las divergencias entre Estados Unidos y la UE sobre el apoyo directo a la oposición han cancelado cualquier impacto positivo que pudiera tener la ayuda internacional.

### *Regímenes semiautoritarios*

Una importante observación que ha surgido durante nuestras entrevistas es la gravedad del problema del

poder neutralizador del Gobierno sobre los proyectos de reforma en los Estados semiautocráticos. Una característica específica de estos países es la eficacia de los líderes semiautoritarios para neutralizar la ayuda a la democracia. Existe un alto grado de decepción para con la aparente falta de voluntad de los donantes para reconocer y responder a esta nueva realidad. El sentimiento generalizado es que ese fracaso ha otorgado una mayor legitimidad a la semiautocracia como forma de Gobierno, lo que ha tenido un impacto negativo que va mucho más allá de la conocida escasez de fondos existente en algunos países objetivo.

### *Estados en situación de conflicto y posconflicto*

En los estudios de caso realizados en el continente africano, los *stakeholders* locales han alertado a los donantes para que no presten un apoyo excesivo a los grupos “tradicionales” como una supuesta panacea para mitigar las dinámicas del conflicto; los grupos activistas más políticos han criticado a los donantes por seguir demasiado este enfoque. En la RDC, los representantes de la sociedad civil han expresado preocupaciones acerca de la priorización de las formas tradicionales de identidad y organización, cuando éstas podrían no coincidir con los estándares democráticos y las perspectivas de crear vínculos entre distintos grupos étnicos y lingüísticos. Asimismo, el caso de la RDC demuestra que la descentralización en situaciones de posconflicto es particularmente compleja: el Gobierno se queja de que demasiados fondos internacionales han sido asignados a proyectos de la comunidad local relacionados con el conflicto en áreas remotas asoladas por constantes brotes de violencia, en detrimento de, según los reformistas estatales, la necesaria capacitación del Estado central.

Los *stakeholders* locales no están preocupados por las elecciones *per se*, sino por el orden de los distintos niveles electorales: se recomienda que se celebren primero las elecciones locales y así de manera sucesiva hasta llegar a las presidenciales; exactamente lo opuesto de lo que propone la comunidad internacional. Los autoproclamados “reformistas” en el sector comercial en la RDC alegan haber sido ignorados; de hecho, el apoyo internacional que reciben ha dismi-

nuido en los últimos años, pese a que la economía política de la gestión de los recursos es uno de los mayores obstáculos a la consolidación de la paz y la democracia en el país. Las encuestas en Nigeria demuestran que los ciudadanos quieren elecciones más justas y no alternativas “locales” a las elecciones libres.

En Yemen, los proyectos de mediación de conflictos han sido organizados alrededor de estructuras tribales, y eso ha resultado polémico tanto para las organizaciones de la sociedad civil como para el Gobierno (el jefe de uno de los donantes –NDI– se vio obligado a renunciar). En Bosnia, los demócratas lamentan la reducción precipitada desde finales de los años 90 de la ayuda a la democracia, en favor de actividades relacionadas con el conflicto que carecían de una dimensión de reforma genuina como, por ejemplo, los controles fronterizos que son a menudo incluidos en el paquete de financiación para la democracia. Del mismo modo, tras la guerra de 2008 en Georgia se incrementó la financiación para los desplazados, lo que ha conllevado quejas sobre el mal uso de los fondos para la democracia para fines de seguridad. Una preocupación específica en los Estados en situación de posconflicto es que los donantes puedan inundar el mercado de proyectos altamente burocráticos que ni el país receptor ni su sociedad civil tienen la capacidad institucional para absorber.

## Conclusiones

Aquéllos que han seguido la evolución de los debates alrededor de la ayuda a la democracia estarán familiarizados con muchos de los hallazgos de este proyecto. No obstante, algunas de las opiniones expresadas por los *stakeholders* locales introducen nuevos matices a algunos elementos clave. Nuestra investigación ha identificado tres cuestiones principales:

En primer lugar, los actores locales no quieren que los donantes dejen de trabajar. Es necesario ser realistas y aceptar que es poco probable que la ayuda a la

democracia tenga un impacto drástico. En muchos países, los obstáculos a la reforma podrían ser demasiado grandes, incluso donde los donantes juegan un papel valiente y actúan de acuerdo a las necesidades. La ayuda a la democracia podría estar limitada a simplemente preparar el terreno para un cambio progresivo en el largo plazo. No obstante, a pesar de todas las dificultades de los últimos años y el sobreestiramiento de las políticas de apoyo a la democracia de algunos países occidentales, existe una demanda evidente para un mayor compromiso. La población en las distintas regiones se exaspera cuando los Gobiernos y expertos occidentales afirman que no existe una “demanda local” para la reforma política, lo que, según los *stakeholders* locales, es un pretexto para no actuar.

Segundo, los líderes cívicos desean la creación de mayores vínculos entre la ayuda a la democracia (actualmente limitada) y la serie más amplia de políticas de reforma. Éste es probablemente uno de los mensajes más importantes que han surgido en nuestras entrevistas: la ayuda a la democracia debe formar parte de un conjunto más holístico. En muchos países objetivo, la mayoría de los promotores de la democracia opina que deben “esperar el momento adecuado”, pero no están haciendo mucho para que llegue ese momento.

Y en tercer lugar, las propias perspectivas de los *stakeholders* locales presentan serias incongruencias. Por un lado, piden una mejor actuación de los donantes, pero ellos mismos no son consistentes en sus peticiones. De hecho, nuestro proyecto refuerza el hecho de que la sociedad civil no es en sí misma una entidad coherente. Referirse a la necesidad de “prioridades establecidas localmente” no conlleva soluciones políticas definitivas. En términos del apoyo a la democracia, los ángeles no están todos del mismo lado. Cuanto menos, los actores locales piden que los donantes encuentren el equilibrio entre demandas opuestas y, en ocasiones, contradictorias. Para que el apoyo democrático basado en la demanda avance, es necesario que tanto los *stakeholders* locales como los donantes afinen sus actuaciones.

# Apéndice: Metodología

## *Entrevistas*

Para cada estudio de caso, se han llevado a cabo entre 40 y 60 entrevistas en el terreno. Entre los entrevistados se encuentran, por un lado, los principales donantes internacionales (gubernamentales y no gubernamentales de distintos países) y, por el otro lado, una amplia serie de actores locales, incluidos defensores de los derechos humanos, activistas de la democracia, periodistas, abogados, representantes de partidos políticos, activistas de los derechos de las mujeres, líderes sindicalistas y otros actores involucrados en la promoción de las prácticas y de los valores democráticos. En la medida de lo posible, se han incluido representantes de comunidades tanto urbanas como rurales, provenientes de diversos sectores. Si bien se han incluido representantes gubernamentales en muchos de los estudios de caso, este estudio se centra, sobre todo, en los actores no gubernamentales. Asimismo, se han entrevistado tanto receptores como receptores potenciales de ayuda (financiera y técnica) a la democracia.

## *Donantes*

En este estudio, el término “donante” incluye actores externos gubernamentales y no gubernamentales que prestan ayuda financiera y/o técnica a la democracia, los derechos humanos, la gobernanza y otras áreas relacionadas. De todos los donantes presentes en el país, los autores han entrevistado a aquellos donantes gubernamentales y no gubernamentales con una mayor presencia en este sector, o a aquéllos que los receptores consideraron los más relevantes en este sentido. Este estudio no tiene el objetivo de evaluar de manera exhaustiva a todos los donantes involucrados en este campo en cada país seleccionado. Durante nuestro trabajo en el terreno, muchos donantes se mostraron abiertos a colaborar en las entrevistas, facilitando información y confirmando datos, mientras que otros no respondieron a nuestras solicitudes o no estaban disponibles durante las fechas del proyecto. Si bien

hemos intentado confirmar con cada donante todas las afirmaciones expresadas sobre sus actividades, muchos no han respondido a nuestra solicitud.

## *Anonimato*

La ayuda externa a la democracia dirigida a los activistas locales es una cuestión delicada en todos los países analizados en este proyecto. Es natural que los receptores locales no gubernamentales, especialmente los abiertamente opuestos al régimen en el poder, teman por su reputación y seguridad a la hora de facilitar información sobre la ayuda externa que reciben a cualquier medio que pueda hacer públicas sus declaraciones. Del mismo modo, muchos representantes que se muestran críticos hacia los programas de su donante o de otros donantes temen las posibles consecuencias personales que pudieran sufrir si dichas actitudes se hicieran públicas. Por lo tanto, con el fin de sacar el mayor provecho de las entrevistas y de salvaguardar la privacidad y la seguridad de los entrevistados, hemos asegurado el anonimato de todos los que lo han solicitado.

## *Metodología de las entrevistas*

Para el trabajo en el terreno, se ha entregado a los autores una detallada plantilla de investigación, con siete áreas específicas de enfoque:

1. un breve contexto histórico y el estado de la democracia en el país;
2. una breve presentación de las actividades de los donantes;
3. un resumen general de las perspectivas locales sobre el impacto de los proyectos de ayuda a la democracia en los niveles micro, meso y macro, incluyendo las buenas prácticas y las diferencias entre el entendimiento local y el internacional del concepto “democracia”;
4. las opiniones locales sobre los factores específicos que han disminuido el impacto de la ayuda a la democracia;
5. las opiniones locales sobre el apoyo diplomático a los programas de ayuda, incluyendo la condicionalidad, el compromiso diplomático, la coordinación entre donantes y la relevancia, la calidad, la cantidad y la implementación de los programas, entre otros;

6. un ejemplo de las dinámicas anteriormente mencionadas en uno o dos sectores de apoyo clave;
7. una conclusión con las principales tendencias en las opiniones locales sobre la ayuda externa a la democracia.

En este sentido, entre la primavera y el otoño de 2009, se han llevado a cabo entrevistas personales semi-estructuradas en los países seleccionados.

### *Sectores clave de apoyo*

Las transiciones a la democracia son procesos políticos, económicos y sociales muy complejos. Ningún estudio podría abarcar toda su magnitud o la completa dimensión de la ayuda externa a esos procesos. Conscientes de las limitaciones de nuestro enfoque, hemos instado a los autores a incluir un análisis más

detallado de las dinámicas de uno o dos sectores de apoyo clave para complementar su evaluación general de las percepciones locales sobre la ayuda externa a la democracia. Los sectores en cada país han sido seleccionados por los respectivos autores según su relevancia (positiva o negativa) en el panorama actual de la ayuda a la democracia. Ninguno de los casos descarta la existencia de otros sectores igualmente importantes.

### *Definición de "democracia"*

No trabajamos en base a una definición limitada o estricta del "apoyo a la democracia", sino que reflejamos la opinión de los donantes, las fundaciones y los receptores sobre qué incluye la ayuda a la democracia y qué no. El hecho que de ese punto de partida pueda ser discutible es parte de las reflexiones incluidas en cada estudio de caso.

# DOCUMENTOS DE TRABAJO

- 100 Cómo revitalizar la ayuda a la democracia: la perspectiva de los receptores, Richard Youngs, Junio 2010
- 99 La Asociación Oriental de la Unión Europea: Un año de retrocesos, Jos Boonstra y Natalia Shapovalova, Mayo 2010
- 98 La UE y el círculo vicioso entre pobreza y seguridad en América Latina, Susanne Gratius, Mayo 2010
- 97 The Gulf takes charge in the MENA region, Edward Burke and Sara Bazoobandi, April 2010
- 96 Is there a new autocracy promotion?, Peter Burnell, March 2010
- 95 ¿Cambio o Continuidad? La política estadounidense hacia Oriente Medio y sus implicaciones para la Unión Europea, Ana Echagüe, Marzo 2010
- 94 Las políticas europeas de resolución de conflictos: una construcción de la paz truncada, Fernanda Faria y Richard Youngs, Marzo 2010
- 93 Por qué la Unión Europea necesita una política más amplia hacia Oriente Medio, Edward Burke, Ana Echagüe y Richard Youngs, Febrero 2010
- 92 A New Agenda for US-EU. Security Cooperation, Daniel Korski, Daniel Serwer and Megan Chabalowski, November 2009
- 91 El dilema de la construcción del Estado en Kosovo: La fragilidad en un Estado cuestionado, Lucia Montanaro, Octubre de 2009
- 90 El “soldado-diplomático” en Afganistán e Irak, Edward Burke, Septiembre de 2009
- 89 La empresa como actor de la reconstrucción post bélica, Carlos Fernández y Aitor Pérez, Agosto de 2009
- 88 A criminal bargain: the state and security in Guatemala, Ivan Briscoe, September 2009
- 87 Informe de Estudio de Caso: La respuesta humanitaria española a la temporada de huracanes de 2008 en Haití, Velina Stoianova y Soledad Posada, Julio de 2009
- 86 Evaluaciones de gobernanza y rendición de cuentas interna: Contribuir al debate nacional y cambiar las prácticas de ayuda, Stefan Meyer, Junio de 2009
- 85 Tunisia: The Life of Others. Freedom of Association and Civil Society in the Middle East and North Africa, Kristina Kausch, June 2009
- 84 ‘Strong Foundations?’: The Imperative for Reform in Saudi Arabia, Ana Echagüe and Edward Burke , June 2009
- 83 Women’s political participation and influence in Sierra Leone, Clare Castillejo, June 2009
- 82 Defenders in Retreat. Freedom of Association and Civil Society in Egypt, Kristina Kausch, April 2009
- 81 Angola: ‘Failed’ yet ‘Successful’, David Sogge, April 2009
- 80 Impasse in Euro-Gulf Relations, Richard Youngs, April 2009
- 79 La división del trabajo internacional: Desafiando al paradigma de la asociación. Marco analítico y metodología para los estudios de país, Nils-Sjard Schulz, Febrero 2009
- 78 Violencia urbana: Un desafío al fortalecimiento institucional. El caso de América Latina, Laura Tedesco, Febrero 2009
- 77 Desafíos económicos y Fuerzas Armadas en América del Sur, Augusto Varas, Febrero 2009
- 76 Building Accountable Justice in Sierra Leone, Clare Castillejo, January 2009
- 75 *Plus ça change*: Europe’s engagement with moderate Islamists, Kristina Kausch, January 2009
- 74 The Case for a New European Engagement in Iraq, Edward Burke, January 2009
- 73 Proyecto de investigación sobre ciudadanía inclusiva: Metodología, Clare Castillejo, Enero 2009



# FRIDE

---

La ayuda a la democracia necesita de un nuevo impulso. El autor recoge algunas de las principales preocupaciones de las organizaciones de la sociedad civil en los países receptores. Asimismo, se sugieren algunas líneas de acción para mejorar las estrategias de los donantes y enfocarlas a la demanda local.

[www.fride.org](http://www.fride.org)