

# ¿QUÉ HA ESTADO HACIENDO EUROPA?\*

*Richard Youngs*

*Richard Youngs es Director del Programa de Democratización de la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) con sede en Madrid y Profesor de la Universidad de Warwick en el Reino Unido. Youngs es autor de Europe and the Middle East: In the Shadow of September 11 (2006).*

¿Está Europa invirtiendo lo suficiente en asistencia a la democracia?, ¿lo está haciendo de la mejor manera?, ¿cuán pertinente es esta ayuda y cómo se podrían mejorar los programas a través de los cuales se canaliza dicha asistencia para de este modo poder enfrentar los desafíos cada vez mayores de la democratización? En los últimos años, cuando se ha visto un alza importante en el gasto de la Unión Europea (UE) y de sus estados miembros en ayuda externa de carácter político y especialmente en democratización, estas preguntas se han vuelto más importantes que nunca. Antes de tratarlas en detalle, es importante analizar el ámbito de ayuda política europea en particular, así como también en comparación con las iniciativas de otras sociedades donantes. En cuanto a sus políticas, generalmente los países donantes de la UE prefieren financiar iniciativas relacionadas con la sociedad civil, al igual que proyectos para mejorar la gobernabilidad y el respeto por los derechos humanos. Si bien la mayoría de los países europeos centran su asistencia en África subsahariana, existe una serie de diferencias, tales como el énfasis y la ubicación geográfica, entre un país donante y otro. Además, las formas en que se invierte el dinero también han evolucionado.

Comparar de manera directa los niveles de asistencia a la democracia de Europa y Estados Unidos es casi imposible. Los donantes

\* Publicado originalmente como "What Has Europe Been Doing", *Journal of Democracy*, Vol. 19, No. 2, April 2008: 160-169. © 2008 National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press.

Europeos (tanto la UE en conjunto como cada Estado miembro de forma individual) trabajan de manera activa en materias de reforma política y administran numerosos presupuestos vinculados con el área de la democracia. Estas iniciativas se definen muchas veces de distintas maneras y combinan asistencia a la democracia con gobernabilidad, derechos humanos y apoyo a la Sociedad Civil (ver Cuadro 1). Por lo general, los donantes europeos no aceptan la idea que la ayuda a la democracia pueda separarse de estos aspectos. En la mayoría de los casos, la asistencia para la reforma política, entendida en un sentido amplio, ha aumentado gradualmente, aunque no de manera espectacular, durante los últimos diez años.

El Reino Unido recientemente superó a Alemania (tradicionalmente el país más generoso en términos reales) en gasto de asistencia a la política exterior, y desde el año 2001 el desembolso británico para asistencia a la gobernabilidad se triplicó.

Entre el año 2005 y el 2006, el Reino Unido destinó € 508 millones para proyectos de gobernabilidad en el exterior, cifra equivalente al 7% del total de la ayuda oficial para el desarrollo (AOD) de dicho país. Además, en febrero de 2007 el Departamento de Desarrollo Internacional (*DFID*) lanzó el Fondo de Transparencia y Gobernabilidad, que ha dispuesto 120 millones de libras esterlinas por cinco años para proyectos a gran escala ejecutados por distintas ONGs, grupos de la sociedad civil, medios de comunicación, sindicatos y otros grupos (principalmente sin fines de lucro) en países en desarrollo. A su vez, el financiamiento para la Democracia, la Sociedad Civil y la Administración Pública del Ministerio de Desarrollo del Gobierno de Alemania aumentó de € 180 millones (6,2% de la AOD bilateral) en el año 2000 a € 410 millones (9%) el 2006.

En términos relativos, Suecia se ha consolidado como el benefactor más generoso de la democracia. La ayuda a la gobernabilidad democrática y a los derechos humanos por parte de Suecia se incrementó en términos reales casi un 23% entre el año 2005 y el 2006, y en un 18% el año 2007 hasta alcanzar € 401 millones, que corresponden al 24% del total de la AOD sueca. De este modo, la gobernabilidad democrática y los derechos humanos son el sector más beneficiado por la asistencia al desarrollo de este país. Gracias al auspicio de distintos programas del Ministerio de Relaciones Exteriores, los fondos de los Países Bajos para los proyectos relacionados con la democracia se incrementaron para el año 2006. Este tipo de financiamiento alcanzó sólo € 127 millones el año 2004, lo que equivale a menos del 4% del total de recursos financieros destinados a la cooperación para el desarrollo. Dos años más tarde, se había elevado a € 467 millones. Por su parte, los fondos daneses para los Derechos Humanos y la Democratización aumentaron de € 90 millones (6,5% del total de la AOD) el año 2000 a € 160 millones el 2005. El año 2006 aumentaron otra vez hasta llegar a € 201 millones (13% de la AOD).

**CUADRO 1 — ASISTENCIA EUROPEA A LA DEMOCRACIA\***

DONANTE	CATEGORÍA DE AYUDA	CANTIDAD (EN € MILLONES)	PORCENTAJE DE AOD	AÑO
Comisión Europea	Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH)	135	2	2007
Dinamarca	Derechos Humanos y Democratización	201	13	2006
Francia	Gobernabilidad	52	1	2006
Alemania	Democracia, Sociedad Civil y Administración Pública	410	9	2006
Países Bajos	Buena Gobernabilidad, Derechos Humanos y Consolidación de la Paz	467	12	2006
España	Gobierno y Sociedad Civil	150	5	2006
Suecia	Gobernabilidad Democrática y Derechos Humanos	401	24	2007
Reino Unido	Gobernabilidad	508	7	2006

\* En € millones, con porcentajes del total de ayuda al desarrollo; último año de datos disponible.

Los países del sur de Europa han sido menos activos en sus esfuerzos de apoyo a la democracia. La ayuda francesa a la gobernabilidad cayó de € 86 millones el 2002 a 52 millones el 2006, cifra que corresponde a menos del 1% del gasto francés anual en AOD. Entre el año 2001 y 2006, los fondos españoles para el programa de Gobierno y Sociedad Civil aumentaron de € 117 millones a 150 millones, aunque no han logrado apoyar proyectos orientados realmente a concretar reformas. Finalmente, en Italia ni siquiera existe una categoría de asistencia a la democracia o a la gobernabilidad.

Algunos estados del centro y este de Europa se han convertido en firmes defensores de la promoción de la democracia, sin embargo, aún no cuentan con el presupuesto necesario para apoyar con dinero dicha causa. Si bien la República Checa insta a sus socios de la UE a apoyar más activamente a los disidentes y a los movimientos democráticos proscritos del mundo, sus fondos para la democracia son limitados y corresponden a donaciones pequeñas (€ 0,5 a 1,5 millones anuales) para

ciertos países como Cuba y Bielorrusia. Entre los estados miembros de la UE, el planteamiento checo (que se cree se encuentra basado en el de Estados Unidos) ha dado lugar a más críticas que elogios. Por otra parte, Polonia recientemente comenzó a ofrecer financiamiento para la democracia por medio de un presupuesto de sociedad civil que se disparó de € 394.000 el año 2004 a € 7,9 millones el 2006, y que luego se multiplicó otra vez hasta llegar a € 23,6 millones el 2007. Más aún, el gobierno polaco estableció una Unidad de Apoyo a la Democracia e incluso ha propuesto la creación de una fundación para la democracia polaca que podría obtener dinero para los reformistas más rápido que la UE.

La Comisión Europea (CE) también proporciona apoyo para diversos esfuerzos referentes a la promoción de la democracia. La Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH) de la CE, aunque muy lentamente, ha crecido en los últimos años. Para el año 2000, el presupuesto de dicha iniciativa era de apenas € 100 millones. Tanto el 2005 como el 2006, la IEDDH facilitó € 120 millones y en el año 2007 otorgó € 135 millones. Esto representa menos que 2% de la ayuda total de la Comisión. Sin embargo, en un sentido más amplio, la CE destinó € 1.400 millones, es decir, el 18% del presupuesto total de ayuda del año 2006, para “governabilidad y apoyo a reformas institucionales y económicas”.<sup>1</sup>

En resumen, el dinero invertido para la ayuda política ha aumentado, sin embargo, pocas veces se estructura en torno a la “democracia” como criterio separado de definición. Todos los donantes europeos insisten en que los proyectos relativos a la democracia se fusionen con proyectos de desarrollo más amplios. Por lo tanto, estas cifras sólo pueden dar una comparación aproximada. De este modo, no existe ningún patrón o clasificación fácilmente comparable de la ayuda política de los distintos estados y, de hecho, en muchos estados miembros sólo existe una pequeña compilación de datos relacionados específicamente con la promoción de la democracia.

## **¿Quién recibe la Asistencia a la Democracia?**

África subsahariana es lejos el mayor beneficiario de los fondos que destina Europa en ayuda para la democracia. No es de sorprender que África reciba más del 80% de la ayuda francesa a la gobernabilidad, puesto que la ayuda de Francia está fuertemente orientada hacia países oficialmente francófonos. Entre el año 2000 y el 2006, África recibió cerca del 40% de la ayuda política danesa y el 30% de los fondos del IEDDH. Si bien España ha centrado tradicionalmente más la atención en América Latina, desde el año 2006 ha comenzado a canalizar cada vez más su ayuda política al África subsahariana.

La asistencia europea a la democracia al Medio Oriente (desde la CE, Francia, Alemania, los Países Bajos, España y Suecia) sigue siendo desproporcionadamente baja. En parte, esto se debe a que los estados del Golfo se consideran demasiado ricos como para merecer algo más que un puñado de pequeños proyectos de reforma. La única gran excepción es el alto nivel de apoyo que entregan casi todos los donantes europeos a los territorios palestinos. Tanto el Reino Unido como Dinamarca han elaborado iniciativas relativas a la reforma política en el mundo árabe, que escapan fuera de la tendencia central de la ayuda para el desarrollo y los Países Bajos planean hacer lo mismo para el año 2008. No obstante, se trata de iniciativas de escala limitada y se orientan cada vez más hacia proyectos de “desradicalización” dentro de Europa más que hacia una reforma política en el Medio Oriente.

Dada su cercanía y fragilidad política, los estados balcánicos parecieran ser candidatos probables para un apoyo europeo potente y generalizado. Sin embargo, ha existido una variación sorprendente en cuanto al financiamiento para una reforma política de los Balcanes por parte de sus vecinos de la UE. Para algunos donantes, el cambio de foco desde Europa central y del Este que se ha producido luego de la expansión de la UE hacia esa región, le ha permitido a los Balcanes convertirse en una prioridad. Por ejemplo, los estados balcánicos se han beneficiado enormemente de la ayuda de la CE, con Bruselas, canalizando grandes sumas de dinero a Serbia y Montenegro para el fortalecimiento institucional desde los primeros años de esta década, así como también ha destinado € 225 millones específicamente para el apoyo a la democracia entre el año 2002 y el 2004.<sup>2</sup> No obstante, al mismo tiempo los Balcanes reciben sólo una pequeña parte de toda la ayuda para la democracia por parte de la mayoría de los estados miembros de la UE y, de hecho algunos, sobre todo Alemania, han reducido el financiamiento a la democracia para los Balcanes. Además, el financiamiento europeo solamente ha realizado un proceso de lenta transición desde la reconstrucción hacia el desarrollo de la democracia.

Los recursos de IEDDH financian proyectos en muchos países. Casi € 30 millones de los 135 que constituía el presupuesto de 2007 se reservaron para “estados difíciles” (incluyendo Bielorrusia, Myanmar, China, Cuba, Siria, Túnez, Uzbekistán y Zimbabwe), los cuales históricamente habían sido dejados de lado. El resto de los fondos del 2007 se dividió entre 47 estados, cada uno de los cuales por lo general recibió entre € 0,5 y 1,5 millones. Cerca de una cuarta parte de los fondos totales aún se destinan a América Latina. Más que una priorización coherente de los receptores, la asignación de fondos es más bien un reflejo de las negociaciones entre los estados miembros que actúan como donadores. Dicho esto, es probable que de ahora en adelante los socios del “vecindario” de la UE un grupo de 16 países en el norte de África, Medio Oriente y Eurasia reciban un aporte mayor de ayuda, posiblemente en desmedro de África subsahariana.

Algunos programas de desarrollo de la CE se han dedicado especialmente a la gobernabilidad, como en los casos de Azerbaiyán y Ucrania. Sin embargo, es más común (por ejemplo en los casos de Afganistán, Camboya, China, Pakistán, Rusia y Vietnam), que sólo una ínfima parte de la ayuda de la CE se destine a proyectos de buena gobernabilidad. Los dineros disponibles de acuerdo al Mecanismo de Reacción Rápida de la CE (que el año 2007 pasó a llamarse Instrumento de Estabilidad) han aumentado, pero sólo financian unos pocos proyectos relacionados con el fortalecimiento de la democracia, los que incluyen el apoyo a las elecciones en Georgia, Irak y Ucrania además de iniciativas para reforzar la capacidad del Estado en Afganistán.<sup>3</sup>

**CUADRO 2 — RECEPTORES DE LA AYUDA POLÍTICA EUROPEA**

<b>DONANTE</b>	<b>REGIÓN RECEPTORA DE LA MAYOR CANTIDAD DE AYUDA</b>	<b>REGIÓN RECEPTORA DE LA SEGUNDA MAYOR CANTIDAD DE AYUDA</b>	<b>REGIÓN RECEPTORA DE LA MENOR CANTIDAD DE AYUDA</b>	<b>AÑO</b>
Comisión Europea (IEDDH)	África subsahariana	Campañas a nivel mundial	Asia central	2005
Dinamarca	África subsahariana	Asia	Europa	2006
Francia	África subsahariana	Europa	Asia	2006
Alemania	África subsahariana	Asia	Oceanía	2006
Países Bajos	África subsahariana	América Latina	Europa	2006
España	América Latina	África subsahariana	Europa	2006
Suecia	África subsahariana	Europa	Medio Oriente y Norte de África	2006
Reino Unido	África subsahariana	Asia	Las Américas y el Pacífico	2006-2007

El año 2005, África recibió menos de un tercio de toda la ayuda a la gobernabilidad de parte de Alemania, Asia también menos de un tercio, América Latina alrededor del 20% y Europa un 17%. Sin embargo, Francia proporciona muy poco apoyo a la gobernabilidad fuera de África subsahariana y de los países francófonos, los cuales en el 2004 recibieron un 86% de la ayuda francesa a la gobernabilidad, mientras que el norte de África y el Medio Oriente sólo un 1%. La ayuda bilateral al desarrollo por parte de Francia al norte de África y al Medio Oriente

alcanzó los € 365 millones el año 2003, pero menos de 5 millones se destinaron a proyectos de gobernabilidad. Si bien Francia recientemente aumentó el financiamiento para el Líbano, estos fondos en lugar de utilizarse para la democratización están orientados a la reconstrucción y defensa del gobierno del Primer Ministro Fouad Siniora.

La ayuda a la Gobernabilidad Democrática y los Derechos Humanos de Suecia para el año 2007 se distribuyó entre África (€ 121 millones), Eurasia (91 millones), América Latina (69 millones), Asia (68 millones) y el Medio Oriente y Norte de África (25 millones), así como también entre algunos programas a nivel mundial. Los receptores individuales que recibieron mayor cantidad de recursos para asistencia a la democracia de parte de Suecia durante el año 2007 fueron Serbia y Montenegro, Kenia, Afganistán y Nicaragua, respectivamente.

Por otra parte, España aún envía más de la mitad de la ayuda a la gobernabilidad a América Latina. En el 2003, las áreas del Mediterráneo y Norte de África recibieron un 12,6% del total de la asistencia española para el desarrollo, pero sólo recibieron un 7,1% (€ 7,3 millones) de la ayuda española a la democracia y al estado de derecho. A diferencia de la mayor parte de sus contrapartes de la UE, España ha favorecido a los receptores de ayuda de ingresos medios. En 2006, un 61% de la ayuda española para la democracia se destinó a países de ingresos medios, aunque esta cifra está disminuyendo gradualmente a medida que España aumenta su asistencia a África.

El presupuesto del Reino Unido para la gobernabilidad se divide casi por completo entre África y Asia. Desde el 2005 al 2006, Gran Bretaña le destinó € 229 y 218 millones respectivamente a ambas regiones. El Ministerio de Relaciones Exteriores y la oficina del Commonwealth (FCO) ofrecieron por separado pequeños montos para el financiamiento de casos difíciles de promoción de la democracia, tales como Bielorrusia, Irán, Rusia, Arabia Saudita y Vietnam.<sup>4</sup>

## **¿Qué financian la Asistencia Europea a la Democracia?**

Los donantes europeos financian más programas sobre derechos humanos que proyectos sobre los elementos políticos de promoción democrática. De hecho, la mayoría de ellos han tratado de oponerse a lo que ven como la contaminación de la labor en derechos humanos por parte de la promoción a la democracia. A fines del año 2007, un grupo de estados miembros bloqueó una propuesta para extender el alcance del comité de derechos humanos de la UE para que incluyera la consideración de proyectos más amplios relativos a la democracia. Todos los gobiernos europeos asignan una cierta cantidad de fondos de desarrollo para parlamentos, partidos políticos y para la reforma de las relaciones civico-militares. Los donantes europeos prefieren canalizar los fondos a través de organismos multilaterales: por ejemplo, los donantes

de los Países Bajos son los mayores colaboradores en los proyectos de gobernabilidad del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Asimismo, los donantes europeos suelen abstenerse de entregar apoyo directo a grupos abiertamente políticos o grupos de oposición exiliados. Por ejemplo, algunos diplomáticos reconocen que probablemente ahora existe una menor voluntad que hace dos años para enfrentar el tema de los grupos de oposición de tipo islamista.

En lugar de enfocarse en política y democracia, actualmente en Europa se le da mayor énfasis a los asuntos sociales. Por ejemplo, dos temas preferidos son el acceso a la justicia y los derechos de las mujeres. El enfoque de la UE para fomentar los derechos de las mujeres es por lo general indirecto. Las iniciativas comprenden desde cursos de aprendizaje en línea sobre gobierno para funcionarias estatales, capacitación en el área de ejercicio del *lobby* a nivel de gobiernos locales, hasta mejoras en el acceso de las mujeres a títulos inmobiliarios en países como Vietnam. De este modo, la UE adopta muchas veces un enfoque indirecto para promover la democracia procurando, por ejemplo, que los países lleguen a tener parlamentarios bien formados, instruidos y asertivos para fortalecer la institución parlamentaria como tal y con ella, la democracia.

Por mucho tiempo se ha pensado que Europa, al igual que Estados Unidos, tendría una estrategia miope para la promoción de la democracia, solamente financiando elecciones o proveyendo ayuda de corto plazo. Sin embargo, en ambos casos la crítica es injusta. Las misiones electorales no reciben un aporte desproporcionadamente alto de los fondos europeos. De hecho, la observación de elecciones no se encuentra entre las dos categorías más importantes de la ayuda política para ninguno de los donantes de la UE (ver Cuadro 3).

Por el contrario, los donantes europeos, que prefieren hablar en términos de “buena gobernabilidad” en vez de “democracia”, dirigen la mayor parte de su apoyo a la gobernabilidad. La CE define su enfoque de la gobernabilidad en relación a “incrementar la participación” en políticas de desarrollo, siendo una alternativa al enfoque directo en un cambio político-sistémico. Las metas son “una buena gestión de los asuntos públicos” y participación local, y la asistencia se entrega sólo cuando las autoridades estatales la han solicitado. La mayor parte de ayuda a la gobernabilidad se destina a la secretaría del Mecanismo Africano para la Revisión de Pares.<sup>5</sup> En África, incluso en los casos de reforma donde se ha tenido más éxito como Ghana, la ayuda política europea aún se dirige en gran medida a reformas de gobernabilidad relativamente técnicas.<sup>6</sup>

En el vecindario europeo, el financiamiento de la UE a la gobernabilidad es significativo y de una naturaleza levemente diferente. Aquí, la asistencia se encuentra orientada a alinear las regulaciones de gobernabilidad domésticas con la normativa europea. La mayor parte de la

**CUADRO 3 — LOS DOS TEMAS PRIORITARIOS DENTRO DEL  
FINANCIAMIENTO DE AYUDA POLÍTICA DE LOS DONANTES  
EUROPEOS**

<b>DONANTE</b>	<b>PRIMER TEMA PRIORITARIO</b>	<b>SEGUNDO TEMA PRIORITARIO</b>	<b>AÑO</b>
Comisión Europea (IEDDH)	Proceso democrático	Cultura de derechos humanos	2006
Dinamarca	Derechos humanos	Prevención de conflictos	2005
Francia	Gobernabilidad financiera	Justicia	2006
España	Sociedad civil	Igualdad de géneros	2006
Suecia	Derechos humanos	Administración pública	2003
Reino Unido	Política Pública de gobernabilidad	Reformas al sector público	2006

*Nota:* en el caso de Alemania y los Países Bajos esta información no se ha recopilado.

ayuda europea a la gobernabilidad procura apoyar la implementación de compromisos originados bajo acuerdos contractuales, en los cuales la UE cuenta con una gran variedad de esquemas; es decir, los países receptores deben aceptar la incorporación de regulaciones europeas en áreas tales como la competencia o las aduanas. Los Planes de Acción y Políticas del Vecindario Europeo están provocando un gran aumento de la ayuda política hacia países como Ucrania y Marruecos, determinando, de acuerdo con la UE, una corriente que tiene como punto principal el trabajo relativo a la democracia. Al exigir reformas específicas en temas fiscales, legales y de auditoría a los destinatarios de la ayuda, la UE, contrariamente a lo que en general se cree, es más intervencionista que los Estados Unidos. Cabe destacar que en Kosovo la UE asumió el papel principal en la gobernabilidad económica (en otras palabras, precisamente en este tipo de reformas) en vez de hacerlo en los procesos de democratización.

De la misma forma en que algunos donantes europeos favorecen ciertas regiones geográficas al momento de distribuir la asistencia a la democracia, también tienen distintas y variadas prioridades. Por ejemplo, Dinamarca suele encauzar la ayuda hacia proyectos anticorrupción y de derechos de género, mientras que Francia se enfoca firmemente en los programas de capacitación jurídica para funcionarios estatales. Por otra parte, es común que la ayuda alemana a la democracia busque impulsar la descentralización. La asistencia holandesa para la reforma

política en estos momentos se sitúa principalmente bajo una nueva iniciativa dirigida a los estados frágiles, mientras que el programa de buena gobernabilidad de España se estructura en torno a la “cohesión social”. Suecia, por su parte, le da prioridad a la independencia de los medios de comunicación y el Reino Unido se concentra en fomentar una sólida gobernabilidad financiera.

### **Índice de Asistencia Europea a la Democracia**

Es muy interesante comprobar que la iniciativa para la gobernabilidad de la UE del año 2006 no haya recopilado datos sobre la cantidad de fondos que se pueden definir como destinados a la promoción de la democracia;<sup>7</sup> tampoco lo ha hecho el DFID británico. Un personero del DFID lamenta que los debates sobre financiamiento han sido dominados por la fijación de prioridades de sectores temáticos en la agenda de la gobernabilidad, mientras que se presta muy poca atención a la selección de países receptores dentro de cada sector.<sup>8</sup>

Si bien la gobernabilidad se considera como una de las fortalezas de Europa, asalta la duda sobre cuan realmente eficaces han sido los proyectos en el área para asistir a la democracia en el exterior. Lo anterior puede deberse a que la democracia en sí misma no es el objetivo manifiesto de dichos proyectos. Por ejemplo, algunos diplomáticos europeos suelen decir que su principal prioridad de gobernabilidad es fortalecer los controles fronterizos. Muchas veces incluso hasta los aspectos más genuinamente reformistas y bien calificados de las iniciativas de gobernabilidad se suelen separar del marco general de la reforma democrática. Por ejemplo, el Reino Unido ha financiado un importante programa de buena gobernabilidad en Nigeria. A pesar de lo anterior, las elecciones del año 2007 en Nigeria fueron menos libres y justas que las de los años 2003 y 1999. Una tendencia tan negativa como esta, todavía no ha provocado cambios en las políticas europeas. La UE efectivamente trabajó con la (profundamente manipulada) comisión electoral nigeriana el 2007, con el argumento extremadamente optimista de que tal cooperación permitiría enfrentar los problemas “desde el interior”.

La mayoría de los donantes europeos ha prometido mejoras. Frente a recientes eventos que han sido motivo de preocupación en países como Etiopía, Kenia y Uganda, algunos miembros de la UE han manifestado su disposición a cambiar el destino de los fondos de gobernabilidad desde el Estado hacia los actores de la reforma democrática. Por ejemplo, la IEDDH de la Comisión Europea tradicionalmente se ha orientado a los temas fundamentales de los derechos humanos apoyando campañas en contra de la tortura, el racismo, la xenofobia y la pena de muerte, junto con promover la adhesión a las normas y convenios internacionales. Además ha canalizado grandes sumas de dinero a través de organismos

internacionales, como la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, el Consejo Europeo y la ONU.<sup>9</sup> Sin embargo, desde 2006 la IEDDH ha prometido canalizar más fondos a través de fundaciones de partidos políticos europeos y permitir que exista una mayor flexibilidad en la obtención de fondos para grupos de la Sociedad Civil carentes de reconocimiento oficial.

Un grupo de estados miembros de la UE ha propuesto introducir estrategias de gobernabilidad comprometidas con una visión política más integral. Llama la atención que el gobierno francés, bajo el mandato del nuevo presidente Nicolás Sarkozy, se ha comprometido a abandonar el modelo puramente estatista, por ejemplo, aumentando la participación ciudadana en la formulación de los Documentos de Estrategia de Reducción de la Pobreza.<sup>10</sup> Por otra parte, al menos un diplomático de los Países Bajos ha admitido que el enfoque europeo en materia de creación estatal ha puesto demasiado énfasis en la efectividad y muy poco en la legitimidad. En el Reino Unido, que muchas veces ha apoyado iniciativas anticorrupción simplistas en desmedro de la buena gobernabilidad, desde el año 2007, se implementó una nueva estrategia del DFID, la cual está procurando apoyarse en el influyente esquema de “agentes de cambio” para situar la política bajo el concepto general de la gobernabilidad.<sup>11</sup>

Dentro de la visión europea, la “securitización” de la agenda democrática sigue siendo un anatema. Dicho eso, la UE no es exactamente la potencia civil y pacifista del imaginario popular: por ejemplo, han existido misiones que se refieren al estado de derecho y la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), las cuales se han llevado a cabo en Georgia, Irak y Kosovo; misiones de reforma del sector de seguridad se han desarrollado en la provincia de Aceh (Indonesia), el Congo (Kinshasa), donde fuerzas militares de la UE protegieron a los candidatos de la oposición en las elecciones del 2006, y Sudán. Una nueva política de la UE es suplementar las misiones militares con un componente PESD que consiste en 5.000 policías, doscientos jueces y una cantidad importante de expertos en reformas a la administración pública, todos los cuales pueden desplazarse, en breves plazos, a lugares que se encuentran en crisis. Desde 2003, más de once mil miembros de misiones europeas han sido destinados a diecinueve misiones de la PESD. En cada una de estas misiones han participado civiles y militares y muchas de ellas han incluido asesores sobre derechos humanos y asuntos de género.<sup>12</sup>

Las contribuciones europeas a la reforma democrática, que es distinta de la promoción de la democracia que realiza Estados Unidos, deben analizarse en el contexto de la UE. Europa ve su más grande oportunidad al influenciar y apoyar la democratización en integración, más que en el respaldo directo a los demócratas *per se*. Por lo tanto, los analistas y responsables europeos de la creación de políticas se enfocan en la

capacidad de la UE para reproducir su propio modelo de integración basado en normas y sus dinámicas de difusión y socialización.<sup>13</sup> En consecuencia, la mayoría de las evaluaciones de la asistencia a la democracia europea dicen muy poco acerca de la ayuda política misma. El conjunto de los gobiernos europeos cree que la reforma política vendrá en la medida que se “ponga la política dentro de la gobernabilidad” más que a través de “iniciativas democráticas” fácilmente identificables, aisladas y politizadas.

Al contrario de la ayuda de Estados Unidos, la ayuda europea a la democracia no cambia esporádicamente como resultado de preocupaciones geopolíticas. Esto refleja la naturaleza descentralizada del *policymaking* de la UE. Si bien están de acuerdo en una serie de iniciativas comunes de política exterior, los estados miembros y la Comisión Europea han declinado desarrollar un enfoque común y concreto para la asistencia a la democracia. Cuando se trata de remediar esta omisión, se deben vencer los “intereses creados” de los estados, así como la creencia que la diversidad “de bajo perfil” es parte del enfoque europeo. Así y todo, la ayuda para la gobernabilidad ya forma parte de la burocracia de la ayuda europea aunque no está directamente guiada por una dirección política. A medida que la construcción de la democracia se adentra en una época más desafiante en un contexto geopolítico completamente diferente, este componente de la política europea requiere atención urgente.

## NOTAS

El autor agradece a Kimana Zulueta y Metsa Rahimi, investigadoras de FRIDE, por su ayuda en la preparación de este artículo.

1. *Annual Report 2007 on the European Communities' Development Policy and the Implementation of External Assistance in 2006* (Luxemburgo: Comunidades Europeas, 2007), 16. Disponible en: [http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/documents/annual-reports/europeaid\\_annual\\_report\\_2007\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/documents/annual-reports/europeaid_annual_report_2007_en.pdf).

2. Comisión de las Comunidades Europeas, *Development Policy Annual Report 2005* (Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas, 2006), 150.

3. Para un desglose detallado de estas cifras de asistencia a la democracia, ver Richard Youngs et al., ed., *Survey of European Democracy Promotion Policies 2000-2006* (Madrid: FRIDE, 2006).

4. Ver Foreign and Commonwealth Office (FCO), *Global Opportunities Fund Annual Report 2004-2005*. Disponible en: [www.fco.gov.uk](http://www.fco.gov.uk).

5. “Governance in the European Consensus on Development: Towards a Harmonised Approach within the European Union”, COM (2006) 421 Final, 8, 14-15. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0421:FIN:EN:PDF>.

6. Gordon Crawford, “Assessing EU Democracy Promotion in Africa: The Case of Ghana”, en Michele Knodt y Annette Jünemann, eds., *European Union External Democracy Promotion* (Baden Baden: Nomos, 2007).

7. Ver “Governance in the European Consensus on Development”.
8. Jeremy Armon, “Aid, Politics and Development: A Donor Perspective”, *Development Policy Review* 25 (Septiembre 2007): 654.
9. EU Annual Report on Human Rights 2006 (Luxemburgo: Comunidades Europeas, 2006), 21. Disponible en: [http://ec.europa.eu/external\\_relations/human\\_rights/doc/report\\_06\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/human_rights/doc/report_06_en.pdf)
10. Ministerio de Relaciones Exteriores de Francia, “Governance Strategy for French Development Assistance”, Diciembre 2006. Disponible en: [www.diplomatie.gouv.fr/en/IMG/pdf/StrategieAngMAE.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/en/IMG/pdf/StrategieAngMAE.pdf)
11. DFID, *Governance, Development and Democratic Politics: DFID’s Work in Building More Effective States* (Londres: DFID, 2007), 43. Disponible en: [www.dfid.gov.uk/pubs/files/governance.pdf](http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/governance.pdf).
12. “A European Way of Security: The Madrid Report of the Human Security Study Group”, 8 November 2007, 11, 19. Disponible en: [www.lse.ac.uk/Depts/global/PDFs/Madrid%20Report%20Final%20for%20distribution.pdf](http://www.lse.ac.uk/Depts/global/PDFs/Madrid%20Report%20Final%20for%20distribution.pdf)
13. Frank Schimmelfennig y Hanno Scholz, “EU Democracy Promotion in the European Neighbourhood: Political Conditionality, Economic Development, and Transnational Linkage”, *European Union Politics* (próxima aparición)).