

Assessing Democracy Assistance

Venezuela¹

Susanne Gratius
Investigadora en FRIDE

Nota de la autora: Esta es una versión revisada de nuestro informe original. La versión anterior contenía algunas afirmaciones que daban la impresión errónea de que algunos donantes están financiando a partidos políticos de la oposición, lo que vulnera las leyes venezolanas. Este no es el caso y no hemos pretendido transmitir esta impresión, por lo que pedimos disculpas por estos errores. Los donantes han ofrecido indistintamente asistencia técnica a partidos y actores civiles de todo el espectro político. Hemos expuesto este hecho de forma más explícita aquí a fin de reducir el riesgo de confusión.

Este informe es una contribución de FRIDE al proyecto "Assessing Democracy Assistance", llevado a cabo por el World Movement for Democracy y que analiza la ayuda a la democracia, con el fin de recabar opiniones sobre cómo mejorar su eficacia e impacto. Otros estudios de caso y un informe de síntesis están disponibles en www.fride.org.

Tradicionalmente, el *petroestado* de Venezuela ha sido más un donante de ayuda al desarrollo que un beneficiario. Para la comunidad de donantes, este país de renta media, rico en petróleo, está lejos de ser una prioridad. Entre 2004 y 2008, Venezuela sólo recibió una media de 59 millones de dólares estadounidenses al año en ayuda oficial al desarrollo (AOD) (esto es pertinente, pues confiere a la comunidad internacional una influencia relativamente limitada).²

En comparación con su implicación en otros países latinoamericanos en situación de riesgo, la comunidad internacional (con la excepción de Estados Unidos) ha prestado muy poca atención a la transición gradual de Venezuela (desde 1999) de una democracia representativa

¹ El proyecto "Assessing Democracy Assistance" cuenta con el apoyo del Fondo de las Naciones Unidas para la Democracia, el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido, la Arab Democracy Foundation, la Taiwan Foundation for Democracy, el Netherlands Institute for Multiparty Democracy, el National Endowment for Democracy y la Smith Richardson Foundation. La metodología de investigación aplicada a este informe se explica en el apéndice que se incluye al final del texto principal. La responsabilidad de este informe y de las opiniones que se expresan en él es exclusivamente de su autor o autores y no representa necesariamente las opiniones de los socios del proyecto ni las de quienes lo financian.

² OECD-DAC, "ODA Receipts and Selected Indicators for Developing Countries and Territories", Statistical Annex of the 2010 Development Cooperation Report, disponible en Internet en <http://www.oecd.org/dataoecd/52/12/1893167.xls>. Para el mismo período, Colombia, por ejemplo, recibió una media de 767,2 millones de dólares estadounidenses al año en ayuda oficial al desarrollo.

a un régimen autoritario muy personalizado. Cuando Hugo Chávez ganó el referéndum de 2004, el poder se concentró aún más en manos del régimen. Hoy, prácticamente todas las instituciones están controladas por el Gobierno: los disidentes y los candidatos de la oposición son amenazados, encarcelados o descalificados. Paralelamente a la disminución del apoyo popular al presidente (desde 2007) y a la caída de los precios internacionales del petróleo, el carácter autoritario del régimen se ha hecho más evidente. En comparación con el grado creciente de autoritarismo, las respuestas internacionales son vacilantes y están descoordinadas.

Actividades de los donantes

Hasta el final de los años ochenta, Venezuela era considerada una de las democracias más estables de América Latina y un promotor de la democracia en la región. En aquella época, la promoción de la democracia —en particular la fomentada por las fundaciones políticas alemanas— se centraba en el apoyo directo a los dos principales partidos —Acción Democrática (AD) y el Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI), de inspiración democristiana— y en el proceso de descentralización. Hoy, un grupo relativamente pequeño de donantes internacionales está involucrado en la ayuda a la democracia en Venezuela. Aunque la ayuda a la democracia ha aumentado un poco, su papel sigue siendo limitado en comparación con las necesidades de financiación de una sociedad civil debilitada por el Gobierno Chávez y dependiente del apoyo exterior.

Canadá y la Unión Europea (UE) se centran, sobre todo, en los derechos humanos y en el monitoreo de las elecciones. Las fundaciones estadounidenses y la alemana Konrad-Adenauer Stiftung (KAS) proporcionan asistencia técnica a diversos grupos políticos, tanto los que están a favor del Gobierno como los que no apoyan al régimen, así como a ONG y a la Iglesia Católica. Además de gobiernos y agencias oficiales de desarrollo, también ofrecen ayuda a la democracia en un sentido amplio la Iglesia Católica (Adveniat, Misereor, Alboan) y fundaciones públicas/privadas.

Una sociedad civil incipiente

Las organizaciones de la sociedad civil del ámbito político se enfrentan cada vez a más dificultades para consolidarse. Para empezar, no existe un directorio de organizaciones de la sociedad civil³ y sólo se pueden encontrar dos redes de “ONG políticas”: Sinergia, centrada en los derechos civiles (integrada por organizaciones sociales y políticas) y el Foro por la vida, de carácter independiente (formado por organizaciones de derechos humanos). Un problema adicional es el relativo aislamiento regional e internacional de la sociedad civil venezolana, que ha sido tradicionalmente bastante endogámica (aunque este panorama ha empezado a cambiar en los últimos años).

Tras la tentativa de golpe de Estado en 2002, las organizaciones de la sociedad civil se vieron arrastradas a la supuesta polarización entre Chávez y la oposición. Por razones históricas, los partidos políticos y las ONG son más competidores (por los recursos y la atención internacional) que aliados. Las diferencias en la percepción de la democracia, las rivalidades personales y la competencia por la financiación obstaculizaron la creación de una amplia plataforma común de partidos políticos. Además, con al menos unas elecciones al año, los partidos políticos y las ONG se han visto empujados por el Gobierno a entrar en un marco de “campaña permanente”. La incipiente sociedad civil venezolana sigue inmersa en un proceso de aprendizaje sobre la recaudación de fondos, la coordinación y su imagen internacional. La mayoría de las ONG y los partidos políticos sufren escasez de fondos y de personal.

La ayuda exterior a la democracia se encauza principalmente a través de 10 o 12 instituciones relativamente pequeñas. Los nuevos actores políticos, como el movimiento estudiantil, no han recibido un apoyo sistemático o constante de la comunidad internacional. En general, la ayuda a la democracia no se ha repartido siguiendo un análisis de necesidades estructurales, sino basándose en la demanda y, de hecho, en proyectos concretos

³ La red de ONG “Sinergia” redactará el capítulo dedicado a Venezuela en un índice de la sociedad civil mundial de próxima publicación.

sin una estrategia general. Hay pocas relaciones estructuradas de largo plazo entre donantes y beneficiarios de la ayuda a la democracia: uno de los pocos ejemplos ha sido el apoyo económico regular que presta la Comisión Europea (CE) al Observatorio de Prisiones y a la organización local de derechos humanos Provea; otro ejemplo es el acuerdo KAS-UCAB.

La mayoría de los donantes radicados en Venezuela subraya la escasa influencia política y la división de las ONG y los partidos políticos locales. Algunos se quejan de la poca fiabilidad y del elevado grado de personalismo y fluctuación existente en muchas organizaciones de la sociedad civil. Estos problemas pueden atribuirse a la intimidación del Gobierno y a la debilidad interna. Existe un amplio consenso entre la comunidad internacional sobre lo sumamente difícil que es trabajar con el Gobierno; cierta frustración por la ausencia de una cultura democrática en ambas partes; y la percepción de una polarización política cada vez mayor. Las respuestas a este difícil entorno varían: mientras algunos se han resignado y se han “rendido”, otros han aumentado moderadamente los fondos destinados a la sociedad civil, y un tercer grupo ha decidido mantener un perfil bajo.

Principales perfiles de donantes

En 2010, USAID invirtió 1 millón de dólares estadounidenses a través de su Oficina de Iniciativas de Transición y 3,9 millones de dólares a través del Fondo de Apoyo Económico (ESF, en sus siglas en inglés), ambas cantidades previstas inicialmente para países en transición a la democracia. El abanico de organizaciones estadounidenses constituye la mayor contribución a la ayuda a la democracia en Venezuela. Sin embargo, debido a sus tensiones políticas con el Gobierno Chávez y a fin de proteger a sus socios, Estados Unidos ha tratado de mantener una visibilidad y una presencia bajas. Aparte de la Comisión Europea, que ocupa una posición destacada en comparación con la política de “perfil bajo” de las entidades estadounidenses, no hay otros donantes internacionales grandes o medianos que operen en Venezuela. Aunque Noruega, Holanda, Dinamarca, Francia y Reino Unido financian algunas actividades relacionadas con los derechos humanos y la democracia, el grupo principal de donantes en Venezuela está integrado por Estados Unidos, la Comisión Europea, varias fundaciones políticas alemanas, Canadá y España.

El papel de Estados Unidos en la ayuda a la democracia en Venezuela no es nuevo, pero ha aumentado moderadamente durante el Gobierno Chávez. En 2002, la Oficina de Iniciativas de Transición de USAID lanzó un programa para ofrecer asistencia a ONG, activistas de derechos humanos y diversas agrupaciones políticas. Las tensiones políticas aumentaron cuando Chávez acusó a la Administración Bush de haber apoyado la tentativa de golpe de Estado de abril de 2002. Aunque el embajador estadounidense regresó finalmente a Caracas, actualmente Washington no tiene contactos de alto nivel con el Gobierno y ha decidido mantener un perfil bajo en sus relaciones diplomáticas con el país. Sin embargo, desde entonces, el Gobierno Chávez ha empezado a criminalizar la recepción de fondos estadounidenses. Miembros de la ONG local Súmate, que recibieron fondos externos (bastante limitados) para un proyecto sobre observación electoral, fueron acusados de conspiración y traición. El juicio seguido contra ellos, que comenzó en 2004, sigue abierto. Como respuesta al “caso Súmate”, las agencias estadounidenses decidieron reducir aún más su visibilidad en Venezuela y, por tanto, facilitan muy poca información sobre sus proyectos, sus socios y los resultados de proyectos y programas.

Según la información disponible, en los últimos siete años Estados Unidos ha invertido aproximadamente entre 3 y 6 millones de dólares al año en proyectos pequeños con partidos políticos y ONG. Los proyectos de ayuda a la democracia han sido financiados por Development Alternatives Inc. (DAI),⁴ la Fundación Panamericana para el Desarrollo (FUPAD), el International Republican Institute (IRI), el National Democratic Institute (NDI) y Freedom House. He aquí algunos ejemplos concretos de actividades financiadas por agencias de Estados Unidos:

- DAI ha implementado un programa de pequeñas subvenciones (principalmente asistencia técnica) para debates públicos y campañas sobre la democracia, creación de confianza, formación de líderes jóvenes y cuestiones sociales. DAI no ofrece ninguna información pública sobre sus proyectos en Venezuela.

⁴ Recientemente DAI decidió cerrar su oficina en Venezuela.

- El NDI ofrece asistencia técnica a partidos situados a lo largo de todo el espectro político, que representan tanto puntos de vista de la oposición como progubernamentales. También apoya la observación electoral local y la gobernanza municipal.
- El IRI facilita asistencia técnica (formación, campañas, observación electoral) a diferentes partidos políticos de Venezuela. En 2009 inició un programa de buena gobernanza en el ámbito municipal.
- El National Endowment for Democracy (NED) financia varios proyectos pequeños de apoyo a la sociedad civil, la democracia y la libertad de expresión en Venezuela.
- Freedom House dedica sus actividades a los derechos humanos y la libertad de expresión.
- La FUPAD, fundación privada afiliada a la Organización de Estados Americanos (OEA), ha incrementado sus actividades en Venezuela. Varias ONG locales reciben fondos básicos de la FUPAD, cuyo principal objetivo es fortalecer la sociedad civil. La FUPAD se rige por la Carta Democrática Interamericana de la OEA y respeta las leyes venezolanas.

OSI, una organización privada global, cuyo Programa para América Latina tiene su sede en Washington D.C., es un donante muy reciente. Sus proyectos iniciales tratan de mejorar los derechos humanos, la seguridad pública y la transparencia gubernamental.

Con una media total de entre 6 y 7 millones de euros de ayuda al desarrollo para Venezuela (encauzados a través de diferentes proyectos con el Gobierno y las ONG), la Comisión Europea es el principal donante que cuenta actualmente con una oficina en el país. La Comisión financia proyectos tanto con entidades gubernamentales como con un amplio abanico de organizaciones de la sociedad civil, incluidos sindicatos. A diferencia de otros, los proyectos de la CE son multianuales e incluyen apoyo a infraestructura básica y personal. El importe total destinado a proyectos políticos varía entre 2 y 3 millones de euros. Dos tercios de los proyectos multianuales están dedicados a los derechos humanos tradicionales: violaciones de los derechos humanos, condiciones penitenciarias, refugiados y discriminación. Más recientemente, la Comisión ha financiado un proyecto para reforzar la incidencia pública de las organizaciones de la sociedad civil. Al igual que otros países, la CE trabaja con diferentes ONG proyecto a proyecto. No ha proporcionado apoyo a partidos políticos ni a otras actividades de la oposición.

Aparte de la Comisión Europea, España es un importante actor en Venezuela. Algunos entrevistados calificaron sus relaciones con el Gobierno venezolano de "excelentes" y "en su mejor momento". Pese a las buenas relaciones entre ambos gobiernos, la comisión bilateral encargada de la selección y evaluación de proyectos no se reúne desde 1999. A pesar de que Venezuela es un país de renta media y, por tanto, no representa una prioridad para la AOD española, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) tiene una oficina en Caracas. La ayuda al desarrollo española para Venezuela (1,2 millones de euros en 2008) se concentra en proyectos técnicos con entidades oficiales, sobre todo en fuentes de energía alternativas, asesoramiento a la administración pública (ministerios de Medio Ambiente, Planificación y otros), reforma agraria y protección del medio ambiente. Según los entrevistados españoles, trabajar con el Gobierno venezolano exige un proceso constante de negociación y ajuste a nuevos socios. Algunas iniciativas, como la creación de una "escuela de Derecho" o el apoyo técnico para mejorar el sistema penitenciario, fracasaron debido a la falta de voluntad política del Gobierno Chávez.

Según algunos observadores, existe en Madrid una orientación a no involucrarse en política y evitar cuestiones delicadas, con el fin de proteger a la comunidad española en Venezuela (unas 30.000 personas) y los fuertes intereses económicos españoles (que incluyen empresas como Repsol, Iberdrola, BBVA y Movistar).

Según funcionarios del Gobierno, las relaciones de España con Venezuela están guiadas por el respeto mutuo, un perfil bajo y el principio de no injerencia en la política interna. Este enfoque progubernamental está en línea con la alianza bilateral entre ambos países y la pertenencia de Venezuela a la Comunidad Iberoamericana de Naciones. Sin embargo, a través de las ONG, la AECID también financia un proyecto multianual importante de la organización local de derechos humanos Cofavic.

Desde 2004, Alemania no ha proporcionado ninguna AOD bilateral. Debido a la reasignación de la ayuda a países de renta baja, la agencia de desarrollo alemana GTZ decidió clausurar su oficina en Caracas. Aparte de pequeños fondos que gestiona la embajada, la ayuda a la democracia se encauza exclusivamente a través de las oficinas locales de las fundaciones políticas alemanas, en particular de la democristiana KAS y, en menor medida, de la socialdemócrata ILDIS/FES.

Con un máximo de 500.000 euros para la ayuda a la democracia, la Konrad-Adenauer Stiftung (KAS) es un donante de tamaño medio en Venezuela. Desde 1962 sus actividades se han concentrado en la capacitación y en la formación de líderes políticos democráticos —en estrecha colaboración con el instituto regional para la capacitación política IFEDDEC— y en el pasado, en el apoyo económico al partido democristiano COPEI. Hasta los años noventa, Venezuela fue un centro para el movimiento democristiano en América Latina. En la era Chávez, la KAS ha reducido sustancialmente sus actividades con COPEI y diversificado sus socios (25 en 2009), aunque no ha renunciado del todo a su enfoque en la formación política y el diálogo democrático con partidos políticos. De hecho, la KAS es uno de los pocos donantes europeos que sigue proporcionando asistencia técnica basada en proyectos a partidos políticos, sobre todo a través de sus fundaciones Justicia y Democracia (Primero Justicia) e IFP (COPEI). En comparación con experiencias anteriores, la KAS ha diversificado sus socios y proporciona recursos limitados a proyectos a corto plazo. En 2002, firmó un acuerdo interinstitucional con la universidad católica privada UCAB (con un presupuesto anual de 70.000-80.000 euros). Ambas instituciones definieron tres líneas de programa: 1) Estado de derecho, 2) institucionalidad democrática y 3) formación política y capacitación en valores democráticos. La KAS trabaja también con ONG políticas y la Iglesia Católica en proyectos más pequeños (una media de 20.000 dólares). En el período 2007-2008, la fundación fue criticada públicamente por el Gobierno Chávez.

La oficina de la alemana ILDIS/FES (Fundación Friedrich Ebert) en Venezuela —abierta en 1973— concentra sus actividades sobre todo en proyectos regionales. Hoy, sus objetivos son contribuir a la gobernanza democrática, los derechos humanos y un diálogo pluralista, en especial con organizaciones progresistas de la sociedad civil, sindicatos y partidos políticos. Los seminarios, talleres de trabajo y la formación son los principales instrumentos de la FES. Su ayuda a la democracia puede dividirse en tres períodos: 1) apoyo directo a la socialdemócrata AD hasta finales de los años ochenta, 2) un breve período (hasta 2004) de colaboración con el Gobierno Chávez (incluidas dos evaluaciones de las “Misiones”, la cooperación con el Parlamento y un documento de concepto sobre “El socialismo en el siglo XXI”), sindicatos y ONG, y 3) actualmente, participación limitada en proyectos concretos de ayuda a la democracia de otros donantes y en proyectos regionales. Hoy, la ILDIS no proporciona ningún apoyo a su antigua aliada AD, debido a su “resistencia a la reforma”. La colaboración inicial entre el Gobierno y la fundación también llegó a su fin, tras unas declaraciones y valoraciones críticas de la FES sobre los programas sociales de Chávez y la participación democrática (sobre todo respecto de los sindicatos). Dados los pobres resultados de proyectos con socios por ambas partes, la Fundación decidió apoyar iniciativas multilaterales (económicas y sociales) y proyectos regionales, incluida la investigación académica sobre Venezuela. Aunque la ILDIS decidió rebajar su perfil, mantiene una serie de proyectos bilaterales centrados en cuestiones de gobernanza y gestión pública.

Canadá es el tercer suministrador más importante de ayuda a la democracia a Venezuela, al margen de sus intereses económicos: Venezuela es su tercer mayor mercado en América Latina. Su reciente compromiso es coherente con el papel prioritario de América Latina en la política exterior canadiense y sus tres mayores preocupaciones: la buena gobernanza, la prosperidad y la seguridad. Los fondos anuales por un importe aproximado de 200.000 dólares canadienses se encauzan a través de dos programas principales: el Fondo

Glyn Berry y el Fondo de Canadá para Iniciativas Locales. Al igual que la CE, Ottawa trabaja tanto con la sociedad civil como con el Gobierno. Los proyectos se centran en actos culturales con trasfondo político, la prevención de la delincuencia (incluida la formación policial) y proyectos sobre democracia y derechos humanos. Similar a su perfil en Cuba, en Venezuela Canadá es un socio discreto con un perfil público bajo que le permite mantener proyectos con diferentes socios. La Agencia de Desarrollo Internacional Canadiense (CIDA) y los pequeños proyectos de la embajada benefician a entre 13 y 15 ONG locales al año. La duración máxima de los proyectos de la CIDA es un año. Canadá financia proyectos innovadores, como la campaña pública pro derechos humanos con artistas jóvenes o el premio canadiense de derechos humanos. Las actividades incluyen también la formación y la capacitación. Su política se basa en la promoción del mayor número posible de organizaciones e iniciativas. Canadá se considera a sí mismo un facilitador con un perfil más bien neutral.

Percepciones locales sobre el impacto de la ayuda a la democracia

Los beneficiarios locales subrayan el impacto positivo, aunque bastante limitado, de la ayuda a la democracia en Venezuela. Una crítica clave expuesta por las organizaciones locales es que la comunidad internacional, y en particular la UE y España, prestan muy poca atención a la situación política y deberían aumentar su implicación en la democracia y los derechos humanos.

Opiniones similares sobre la democracia. Las entrevistas realizadas para este estudio indican que muchos actores de la sociedad civil consideran que el concepto de democracia participativa o directa de Chávez es una “farsa” para ocultar el autoritarismo y la centralización del poder. Sin embargo, algunas ONG locales reconocieron que el chavismo cambió la percepción de la democracia de un concepto elitista a otro más inclusivo. En consecuencia, ya no es posible volver a la “democracia elitista” creada por el pacto político llamado “Puntofijismo”, sino que hay que alcanzar el consenso sobre la “democracia social”, que incluye la participación de los pobres.

Evaluación de la ayuda a la democracia. Todas las organizaciones de la sociedad civil entrevistadas compartían una percepción positiva de la ayuda a la democracia, aunque se quejaban de los resultados más bien limitados del compromiso externo. Los entrevistados reconocieron también que las organizaciones locales podrían desempeñar un papel más activo, mejorando su imagen y aumentando su proyección regional e internacional. En este sentido, algunos subrayaron la necesidad de recibir más formación sobre cómo formular, gestionar y presentar proyectos internacionales. Aunque las percepciones locales de la ayuda a la democracia son positivas en general, las críticas se pueden resumir del siguiente modo:

- 1) Los recursos son demasiado limitados. La provisión de financiación institucional para infraestructura y parte de los salarios fue identificada como un problema importante. Muchas ONG e incluso algunos partidos políticos ni siquiera tienen una oficina decente y la mayoría trabaja con voluntarios. Los socios locales pidieron más flexibilidad y cooperación a largo plazo para mantener las instituciones a lo largo del tiempo.
- 2) La financiación externa limitada aumenta la competencia entre las organizaciones locales y fue identificada como un obstáculo para la coordinación, la cooperación y la creación de redes.
- 3) Los donantes deberían ser más flexibles respecto a la gestión de proyectos. Las evaluaciones de proyectos deberían permitir divergencias respecto del diseño inicial de actividades y adaptarse a la situación local de intimidación y amenazas.
- 4) Según los beneficiarios, se debería evitar cualquier tipo de injerencia en el diseño y los resultados del proyecto, que deben ser responsabilidad exclusiva de las organizaciones locales. Al mismo tiempo, los donantes deberían ser parte activa de la asociación.
- 5) Los donantes deberían apoyar las estructuras institucionales y evitar fomentar una dinámica política de liderazgo carismático, personalizando la ayuda a la democracia.

- 6) Deberían destinarse más fondos a la coordinación y la creación de redes entre ONG y partidos políticos. Se mencionó una mesa redonda financiada por NED con diferentes beneficiarios de la ayuda a la democracia como ejemplo de buena práctica.

Buenas prácticas. Mientras que los beneficiarios locales mostraron opiniones ambiguas hacia algunos donantes estadounidenses, muchos entrevistados identificaron a la alemana KAS y a Canadá como socios excelentes. Dijeron de ambos que están implicados activamente en proyectos y mantienen un diálogo regular con los socios locales y supervisan sus actividades de un modo transparente, sin injerencias ni imponer sus propias visiones o modelos. Desde el punto de vista práctico, en comparación con la CE, los niveles de burocracia de ambos fueron calificados de aceptables y los fondos se transfieren a tiempo. Aunque el impacto de sus proyectos pequeños es limitado, el compromiso constante de la KAS ha sido elogiado por las organizaciones locales por su flexibilidad, su innovación, su enfoque impulsado por ideas y su planteamiento igualitario dentro de la asociación. Los donantes locales suelen ver a Canadá como una “autoridad moral” en cuanto a democracia y derechos humanos. Su neutralidad percibida, la ausencia de intereses políticos nacionales, el respeto a los socios locales y su compromiso constante han servido de ejemplos de buena práctica. Debido a su diplomacia silenciosa, Canadá no ha sido aún blanco del Gobierno Chávez.

Pese a sus fondos limitados, algunos socios locales han valorado la reciente implicación de la fundación no gubernamental OSI como una experiencia excelente. Debido a su carácter de instituto privado, global, subrayaron los entrevistados, los fondos son relativamente fáciles de obtener, los niveles de burocracia son bajos, el diálogo es fluido y no existe ni el intento de manipular los resultados ni injerencias políticas respecto del diseño de los proyectos. OSI gestiona de un modo flexible los resultados de los proyectos, el control presupuestario y los informes finales.

Alcanzar un equilibrio. Aunque muchas instituciones locales solicitan la financiación de programas a la Comisión Europea, la mayoría de las organizaciones locales criticó los altos niveles de burocracia, la necesidad de cofinanciar proyectos, la complejidad de los procedimientos para gestionar el presupuesto y el proyecto, y la falta de transparencia en la selección de proyectos. En un contexto bastante competitivo, otros percibían la necesidad de crear un consorcio como un obstáculo importante. Para las ONG pequeñas (sin personal fijo) es casi imposible pedir fondos a la CE. Por otra parte, algunos entrevistados criticaron el enfoque más bien técnico de muchos proyectos y la reticencia excesivamente cautelosa a intervenir en política. Según las voces críticas, la UE debería establecer otras prioridades políticas más que técnicas, como un mayor compromiso con el respeto a los derechos humanos (incluidos los de los presos políticos), con la libertad de expresión y con la lucha contra la represión y la violencia de motivación política. Como aspectos positivos, se mencionaron la cantidad de recursos disponible, el papel político relativamente imparcial de la Comisión Europea y el enfoque multianual de los proyectos.

Preocupación creciente. Según algunos entrevistados, las ONG locales que reciben fondos de Estados Unidos corren un riesgo cada vez mayor de ser blanco del Gobierno. Por esta razón, algunas organizaciones locales rechazan los fondos estadounidenses. Otras ONG locales resuelven el problema de la visibilidad con la decisión de no figurar en la lista de beneficiarios. Esto explica las dificultades para obtener información pública de donantes de Estados Unidos sobre proyectos en Venezuela. El caso NED-Súmate de 2004, cuando el Gobierno Chávez comenzó un juicio contra los representantes de Súmate por recibir fondos (30.000 dólares) de NED para financiar una encuesta electoral, aumentó la sensación de cautela. Debido al juicio, la asociación NED-Súmate tuvo efectos más bien negativos para la visibilidad de la promoción estadounidense de la democracia en Venezuela. Los donantes y fundaciones estadounidenses más grandes ya no están presentes en el país; el Centro Carter sí lo está, pero cerró su oficina en Caracas y otros ni siquiera trataron de abrir una. A diferencia de los donantes europeos y canadienses, debido a las tensiones bilaterales a nivel gubernamental, algunas agencias estadounidenses han decidido operar desde el exterior.

La mayoría de las ONG y partidos políticos locales critica la estrecha relación que mantiene España con

el Gobierno. Los socios locales subrayaron la necesidad de que España muestre un mayor compromiso y asuma un perfil político más destacado. Según otros, Madrid no está aprovechando todas sus posibilidades para servir de “puente” entre la oposición y el Gobierno. Puesto que el Centro Carter fracasó como mediador, España podría llenar este vacío y, según los entrevistados, cambiar su política aumentando la ayuda a la democracia para la sociedad civil y promocionando un diálogo entre el Gobierno y la sociedad civil.

Opiniones divergentes sobre los perfiles de los donantes. Dada la inexistencia de la filantropía nacional en Venezuela, todos los socios locales afirmaron que los donantes externos deberían mantener sus fondos para la ayuda a la democracia. La mayoría de ellos incluso se mostraba favorable a un mayor compromiso en la financiación y el mantenimiento de la incipiente sociedad civil. Pero otros recomendaban mantener los recursos y el compromiso político en un nivel más bien modesto (cuanto más bajo el perfil, mejor) para proteger a las instituciones locales de la persecución del Gobierno. Por otra parte, existe un amplio consenso en Venezuela de que la etiqueta “promoción de la democracia” tiene una connotación más bien negativa y no debería usarse.

Factores que han debilitado el impacto de la ayuda a la democracia

«La opinión de las élites políticas de ambos signos de que la coexistencia y el compromiso con el otro no son posibles constituye el mayor reto a una Venezuela democrática, pluralista, pacífica e inclusiva en el futuro próximo» (Jennifer McCoy, Centro Carter, 2009).

El alto nivel de polarización política y las luchas entre la élite bolivariana y la de la oposición constituyen el principal obstáculo para una exitosa política de ayuda a la democracia, que requiere un enfoque de mediación de conflictos, no a nivel gubernamental, sino de la sociedad civil. El país se encuentra dividido, política y socialmente, en tres bloques: el de los chavistas, el de la oposición y el que forma un amplio grupo bautizado como «ni, ni» (ni a favor, ni en contra de Chávez). En esta polarización política, la idea del Gobierno sobre democracia participativa o directa se contrapone a la democracia liberal que defienden la oposición y la sociedad civil. No existe un consenso entre las dos percepciones. En comparación con la centralización extrema del chavismo, la oposición está muy fragmentada y se divide en más de 30 partidos políticos. Ambos bandos se estructuran alrededor de un líder y muestran bajos niveles de democracia interna.

Ni la oposición ni el Gobierno están a favor de entablar un diálogo con sus oponentes, y los intentos de mediación (por parte de Brasil y del Centro Carter) han fracasado. El compromiso de la comunidad internacional es demasiado modesto como para servir de contrapeso al claro giro de poder hacia el chavismo que se ha venido haciendo patente desde 2004, cuando el presidente salió victorioso en el referéndum. La posición de los donantes, más bien débil, corre el riesgo cada vez mayor de convertirse en el blanco político del régimen. El Gobierno ya ha utilizado las actividades desarrolladas por algunos de ellos para intimidar a organizaciones locales y restringir la cooperación internacional.

El Gobierno percibe cualquier tipo de cooperación internacional como injerencia en los asuntos internos. Su propia relación con los donantes externos se limita a un asesoramiento técnico de bajo nivel. Las organizaciones de la sociedad civil son consideradas fuerzas “contrarrevolucionarias” y, por tanto, identificadas como “enemigos” del chavismo. Basándose en esta lógica, trabajar con organizaciones de la sociedad civil significa convertirse en un adversario político del presidente y, en algunos casos, el fin de las relaciones diplomáticas. Muchas embajadas europeas se quejan de que no tienen contactos de alto nivel con el Gobierno, y un embajador chileno dimitió por frustración.

Desde que Chávez perdió el referéndum de 2007, su parlamento leal ha aprobado más de 30 leyes para imponer la nueva Constitución por otros medios. El notable proceso de control político actual es también resultado de un proceso gradual y silencioso de desempoderamiento de una sociedad civil que no ha sido capaz de ofrecer una respuesta adecuada al semiautoritarismo o de convencer a la comunidad internacional, en particular a España y a la UE, para que critique abiertamente al Gobierno Chávez. El presidente no ha

clausurado ninguna institución democrática, pero utiliza el amplio abanico de mecanismos democráticos para crear un sistema político autocrático y sumamente personalizado.

Las nuevas leyes tienden a debilitar a la sociedad civil y el impacto de la ayuda a la democracia. Un ejemplo destacado es el control por Chávez de Caracas, gobernada oficialmente por el no chavista Antonio Ledezma (miembro del partido de la oposición Alianza Bravo Pueblo). El Gobierno desempoderó a Ledezma y creó, por ley, la figura del "gobernador del distrito capital", imponiendo a la favorita de Chávez (no elegida) Jacqueline Farías como alcalde de hecho de la capital.

Una segunda iniciativa legal, encaminada a debilitar aún más el compromiso internacional con los actores no estatales, es una nueva Ley de Cooperación Internacional, en debate desde 2006. La aprobación del texto inicial tendría dos consecuencias principales: 1) la concentración de la cooperación internacional en un fondo común administrado por el Gobierno Chávez y 2) el requisito de que las ONG locales se inscriban de nuevo (lo que significa que tendrían que ser autorizadas por el Gobierno).

La Ley de Cooperación Internacional reduciría sustancialmente el compromiso internacional con la democracia y el número de organizaciones no gubernamentales. Aunque la presión de la UE (sobre todo por parte de Finlandia y Alemania) retrasó su aprobación, ha actuado como una espada de Damocles al incentivar la autocensura de las ONG y de los donantes internacionales. La nueva ley podría suponer, según han dicho algunos observadores, "el final del compromiso internacional" en Venezuela. Otros sostienen que, tras las protestas internacionales, la ley probablemente podría excluir la idea de un fondo controlado por el Gobierno y será más negativa para la sociedad civil que para los donantes.

Un tercer factor que debilita el impacto de la ayuda a la democracia es la recientemente aprobada Ley Orgánica de Procesos Electorales, que reorganiza los distritos electorales e introduce un nuevo sistema de votación. Esta ley podría menoscabar aún más el papel de la oposición con la redefinición de los distritos electorales (a favor del chavismo) y el cambio de un sistema electoral proporcional a un sistema *de facto* de mayoría simple. Ambas iniciativas podrían limitar las posibilidades de que los partidos no chavistas ganen las elecciones parlamentarias de septiembre de 2010 y socavar así los esfuerzos de la comunidad internacional para lograr el pluralismo político.

Aparte de las sanciones legales, existe una tendencia creciente hacia la represión de las voces críticas y la intimidación de los activistas de derechos humanos, periodistas independientes y otros que no son leales a Chávez. Aunque el número de presos políticos sigue siendo muy reducido, las amenazas y la violencia selectiva hacia la oposición y las ONG se están convirtiendo en algo habitual. Pocos periodistas han sufrido acoso o han sido asesinados, pero el Gobierno ha aumentado su control sobre los medios de comunicación controlados por la oposición. Entre otras medidas, decidió en 2007 no renovar la licencia de la RCV (en aplicación de una nueva Ley sobre Responsabilidad Social en Radio y Televisión), aumentó el número de programas oficiales de radio y televisión y cerró 34 emisoras de radio.

La reacción más bien débil e insuficiente de los donantes hacia estas leyes y hacia la creciente represión política ha contribuido a fortalecer la posición del Gobierno. Además, la ausencia de voces críticas confirmó el éxito de la estrategia de poder de Chávez de celebrar elecciones regularmente y utilizar procedimientos democráticos para llevar a cabo un proceso sistemático y silencioso de control político y autoritarismo.

Pero los socios locales también plantean obstáculos claros que limitan el impacto de la ayuda a la democracia. La sociedad civil es aún débil, está fragmentada y carece de fondos. La falta crónica de recursos nacionales se ha visto compensada, sólo en parte, por la cooperación internacional. Desde 1999, los partidos políticos tienen prohibido recibir subsidios del Estado y las ONG no han tenido acceso a los fondos públicos. El sector privado se ve amenazado por las continuas nacionalizaciones y no quiere meterse en problemas respaldando actividades no gubernamentales.

Algunos partidos políticos de la oposición siguen identificándose con el «Caracazo» y el declive del modelo democrático del «Puntofijismo». Su credibilidad sigue siendo muy baja en relación a temas sociales

manipulados por el Gobierno. A pesar de los avances realizados en la definición de una estrategia común (por medio de la Mesa de Unidad), la oposición sigue dividida en más de 30 agrupaciones políticas, incapaces, en el pasado, de crear una plataforma común desde la que conseguir mejores resultados electorales. La AD, en concreto, así como el COPEI y otros, han sido objeto de crítica por su reticencia a emprender reformas internas y adoptar la innovación y el cambio generacional. Otros, como Primero Justicia, tienen un grupo de jóvenes profesionales al frente. Sus actividades, no obstante, tienden a concentrarse en Caracas y en las pocas regiones gobernadas por la oposición, gozando de una representación limitada en aquellos lugares del país donde el chavismo es especialmente fuerte. La debilidad (parcialmente) autoimpuesta de la oposición y la estrategia del Gobierno consistente en neutralizar las voces críticas, consiguió reducir el espacio electoral e institucional de los no chavistas en el pasado. Sin embargo, en las elecciones regionales de noviembre de 2008, la oposición fue capaz de definir una plataforma común en la mayoría de los estados y mejoró sus resultados electorales. Gracias a ello, Ledezma y otros miembros de la oposición gobiernan hoy en estados considerados importantes.

Un problema estructural de la promoción de la democracia en Venezuela es la idea (que comparten tanto el Gobierno, como la sociedad civil) del «petroestado mágico». Los chavistas y la oposición siguen la lógica de un modelo de desarrollo y democracia rentista (que incluye altos niveles de corrupción y clientelismo). Ocupar el Estado por medios democráticos o no democráticos sigue siendo un objetivo compartido por la mayoría de los actores políticos. En este contexto, la sociedad civil venezolana surgió como movimiento independiente antes de Chávez, pero se vio obligada a entrar en la polarización política durante su Gobierno.

La urgente necesidad de apoyo diplomático

Por el escaso papel de España y la baja visibilidad de Estados Unidos el Gobierno de Chávez siente que ha frenado el apoyo internacional a la democracia. Otro problema radica en que la forma en que Canadá, la UE y la OEA ejercen influencia en Venezuela (a través de un compromiso constructivo), difiere claramente de los instrumentos que aplica Estados Unidos⁵. A diferencia de Estados Unidos y su política de no mantener relaciones diplomáticas de alto nivel, Canadá, la UE, España y la OEA siguen cooperando con el Gobierno de Chávez. Estas diferentes posiciones representan un impedimento adicional a la hora de definir una reacción diplomática común. En consecuencia, la coordinación entre donantes es casi inexistente.

Muchos de los socios locales entrevistados para la elaboración de este informe hicieron hincapié en la necesidad urgente de un respaldo diplomático a la ayuda a la democracia. Las organizaciones locales coincidieron en la necesidad de denunciar públicamente con mayor ímpetu los casos de abuso de los derechos humanos llevados a cabo por Chávez, especialmente en relación con las medidas adoptadas recientemente, como el cierre de 34 emisoras de radio, la aprobación de una nueva ley electoral o la aún pendiente Ley de Cooperación Internacional. Asimismo, debería prestarse mayor atención a la restricción de las libertades políticas, la impunidad, la libertad de expresión y la violencia generalizada (de tinte político o de otra índole).

Según las organizaciones de la sociedad civil, la UE y España tienden a subestimar el efecto que producen las críticas públicas. Socios locales afirmaron que al Gobierno venezolano sí le preocupan reacciones duras por parte de la comunidad internacional.

En su opinión, a pesar de los ataques verbales y las recientes alianzas con Irán, Rusia y China, a Chávez no le interesa entrar en una confrontación abierta con sus socios tradicionales y sí le importa la imagen que Venezuela tiene en el exterior.

⁵ Véase Susanne Gratius y Thomas Legler, 'Latin America is different: transatlantic discord on how to promote democracy in "problematic countries" ' en Amichai Magen, Thomas Risse y Michael McFaul (Eds.), *Promoting Democracy and the Rule of Law: American and European Strategies* (Nueva York: Palgrave Macmillan, 2009), pp. 185–216.

La condicionalidad no ha sido considerada como un instrumento de presión eficiente con el Gobierno. Dado que Venezuela es más bien un país donante que un país beneficiario de ayuda al desarrollo, la aplicación de la condicionalidad democrática (por ejemplo, en las negociaciones de la UE con Mercosur, y con Venezuela como futuro miembro) no sólo no tendría ningún sentido, sino que sería incluso contraproducente para la democracia, al proporcionarle a las autoridades nuevos argumentos para legitimar el fin de las ONG y de la cooperación internacional. Teniendo en cuenta que el Gobierno no acepta ningún tipo de ayuda a la democracia y que la AOD es insignificante (un 0,01 por ciento del PIB), el uso de la condicionalidad puede ser descartado.

La mayoría de los donantes y las organizaciones de la sociedad civil coinciden en que existe un cierto nivel de complacencia entre algunos donantes con respecto a los abusos cometidos por el Gobierno de Chávez en materia de derechos humanos y derechos políticos. En concreto, los socios bilaterales más importantes, como Francia, España y la UE, evitan críticas abiertas, en algunos casos, para proteger sus intereses económicos y políticos. Además, ni siquiera en la UE existe un acuerdo sobre cómo fortalecer la democracia en Venezuela. A pesar de que el Gobierno estadounidense sigue siendo crítico con Chávez, por las razones citadas anteriormente, su influencia política en el país es muy limitada.

Muchos de nuestros entrevistados señalan como principal problema la «ausencia» de España en la promoción de la democracia⁶ y la poca visibilidad de Estados Unidos. Si la política de la Administración Bush neutralizó, en cierta medida, la fuerte influencia política que tradicionalmente ha tenido Washington en Venezuela, con el Gobierno de Zapatero, España abandonó voluntariamente su posición privilegiada creando una alianza con el régimen venezolano. La respuesta de Washington al semiautoritarismo fue inútil y España no hizo comentarios. Con la llegada de Obama, la política estadounidense ha pasado de la diplomacia dura a la diplomacia blanda, pero esta estrategia aún no ha producido resultados visibles en términos de la influencia política.

Algunos de los entrevistados pusieron de manifiesto que, probablemente, Estados Unidos no debería desempeñar un papel de liderazgo. En la actualidad, Washington se muestra extremadamente cauto e intenta no ser el blanco principal de la «lógica enemigos-amigos» de Chávez. Según diplomáticos estadounidenses, la Unión Europea y Canadá deberían encabezar una postura crítica con el Gobierno venezolano, preferentemente durante la Presidencia española de la UE. Muchos entrevistados consideran que otros países latinoamericanos como Brasil también deberían mostrarse menos tolerantes con Chávez. Sin embargo, dadas las diferentes políticas de los socios y los donantes externos, las ocasiones para adoptar un enfoque común siguen siendo muy limitadas. Debido a las diferencias existentes entre los Estados miembros y la falta de coordinación política, la UE no va a poder llenar ese vacío. Canadá es demasiado discreto para hacerlo. Y los demás apenas tienen intereses en Venezuela. Un obstáculo adicional es la ausencia o bajo perfil de otros Estados miembros (Reino Unido, Italia y Holanda), lo que reduce el número de voces críticas.

La OEA también ha sido criticada por los entrevistados por su política cautelosa encaminada a impedir otros conflictos con el Gobierno.⁷ La delegación permanente de la OEA en Caracas redujo su personal de 14 (en 2004) a 1 (en la actualidad) y redefinió su función, pasando de mediador a observador neutral y gestor técnico de proyectos. Si en el pasado, la OEA y el Centro Carter tuvieron un rol activo y prominente en la

⁶ Según un entrevistado, «España, al igual que Francia, tiene cero influencia en la promoción de la democracia».

⁷ Venezuela sigue siendo miembro de pleno derecho de la OEA. Varios enfrentamientos entre el Gobierno venezolano y las instituciones de la OEA (el Tribunal Interamericano de Justicia y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos) tuvieron como consecuencia distintos ataques verbales por parte de Chávez y unas tensas relaciones.

política venezolana, en la actualidad el perfil de ambos es muy bajo. No obstante, las expectativas con respecto a la OEA siguen siendo altas, tal como demuestran las peticiones presentadas por un grupo de estudiantes para que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos enviara una misión a Venezuela (denegada por el presidente).

En comparación con otros países latinoamericanos, como Cuba u Honduras, la comunidad internacional ha prestado muy poca atención a Venezuela. Si las organizaciones locales deberían mejorar su presencia internacional y sus políticas de información, los donantes deberían mirar más allá de las elecciones. Tal como afirmaron los socios locales, el proceso electoral no puede ser el único criterio que se tome en consideración para clasificar a Venezuela como una democracia: el pleno respeto a los derechos humanos, las libertades políticas, la fiscalización democrática, la división de poderes y el control civil sobre el ejército son también aspectos importantes.

Según los socios locales, sin llegar al extremo de las sanciones de la Administración Bush, los donantes deberían intentar definir posturas comunes y ofrecer declaraciones públicas críticas. Las condiciones previas serían: 1) convencer a España para que abandone el *trade-off* entre promoción de la democracia e intereses económicos (el ejemplo de las relaciones comerciales entre Estados Unidos y Venezuela demuestra que estos factores no están relacionados); y 2) reconstruir las relaciones con el Gobierno de EE UU. Al igual que en el caso de Cuba, las distintas posiciones de los donantes tienden a debilitar el impacto de la ayuda a la democracia, reforzando la dinámica del autoritarismo.

En un entorno polarizado y semiautoritario, un riesgo importante para la ayuda a la democracia es perderse en el juego político y ser usado por el Gobierno para justificar las amenazas contra las ONG. Asimismo, la alianza, poco crítica, entre España y el Gobierno venezolano es contraproducente para la promoción de la democracia. Las fluidas relaciones económicas de Estados Unidos y Canadá con Venezuela demuestran que no existe un *trade-off* real entre los intereses económicos y la promoción de la democracia que pudiera servir como argumento (en el caso de España) para hacer caso omiso de las violaciones de los derechos humanos por parte del Gobierno de Chávez.

Dicho esto y teniendo en cuenta que a Chávez le pueden afectar las críticas directas por parte de la comunidad internacional, los donantes deberían adoptar una estrategia dual para fortalecer la democracia en Venezuela: primero, ampliando el compromiso político en el país y contribuyendo a la creación de una sociedad civil activa, unificada y sólida, capaz de actuar como contrapeso al Gobierno, y en segundo lugar, incrementando la presión diplomática sobre el régimen venezolano.

Sectores claves

Dados los escasos niveles de ayuda a la democracia y su planteamiento a corto plazo, la distribución sectorial de proyectos varía año tras año. Hasta 2004–2005, la OEA, el Centro Carter y la CE prestaban apoyo para la celebración de elecciones democráticas. Como éstas no han puesto fin a la confrontación política (y persisten las sospechas de posibles fraudes electorales), la comunidad internacional decidió abandonar su enfoque anterior.

En la actualidad, la ayuda a la democracia se centra en los derechos humanos fundamentales. Se ha prestado un apoyo continuado y a largo plazo a organizaciones de derechos humanos, especialmente las grandes, como Cofavic y Provea. Otro sector que tradicionalmente ha recibido ayuda a la democracia es el dedicado a la formación política de líderes de partidos o comunidades, sobre todo por parte de las fundaciones políticas alemanas. Más recientemente, los donantes internacionales comenzaron a financiar proyectos con los medios de comunicación y las ONG locales, con el fin de reforzar la libertad de expresión y fomentar el debate público sobre la democracia. Dada la división de opiniones entre el Gobierno y la comunidad internacional de donantes, las agencias estatales y el Parlamento no han recibido ayudas de este tipo.

Algunos entrevistados recalcaron que, dada la escasez de recursos, es posible que determinados sectores se queden sin ningún tipo de ayuda externa, debido a otras prioridades (como fue el caso, en 2009, de los

programas destinados a mejorar las condiciones de las cárceles o el informe anual sobre derechos humanos que elabora Provea). En particular, el problema para las organizaciones más pequeñas es que no pueden obtener fondos alternativos. Otro problema identificado por los socios locales es la concentración de la ayuda en Caracas. Se ha prestado muy poca atención a los proyectos locales en otras partes del país.

Sin embargo, según los entrevistados, el verdadero problema es que los donantes no abordan dos sectores clave: los partidos políticos y la mediación.

Los partidos políticos. Como consecuencia de las experiencias negativas vividas en el pasado y las amenazas formuladas por el Gobierno, los donantes internacionales ofrecen un apoyo limitado a los partidos políticos de la oposición. El apoyo técnico se concentra en tres organizaciones: Primero Justicia, partido de centro formado por jóvenes profesionales liberales, creado en el año 2000 por el abogado Julio Borges; Un Nuevo Tiempo, partido socialdemócrata, dominado por el candidato presidencial y antiguo gobernador de Zulia, Manuel Rosales (ahora en el exilio); y COPEI. Desde 2005, cuando la oposición (pese a declaraciones anteriores) decidió no tomar parte en las elecciones legislativas, ha habido una cierta desconfianza y frustración en los círculos de la UE, dadas las dificultades de cooperar con los partidos políticos en el contexto de la misión de observación electoral que llevó a cabo en aquel momento.

La mediación. Uno de los problemas de Venezuela es la falta de diálogo entre los chavistas y los no chavistas en el marco la sociedad civil. Todos los socios locales pusieron de manifiesto la necesidad de abrir canales de debate con el campo chavista. Tal como comentó un observador: «Es necesario reducir el nivel de polarización para recuperar 'los colores grises' en el país». No obstante, basándose en los ejemplos negativos del pasado, la mayoría de los donantes cree que esta es una misión imposible (demasiado arriesgada, demasiado frustrante y carente de la voluntad política necesaria). Las experiencias pasadas y el claro giro del poder hacia Chávez no son un incentivo muy positivo para entablar un diálogo entre Gobierno y oposición.

Hasta el referéndum de 2004, el Centro Carter y la OEA impulsaron el diálogo entre la oposición y el Gobierno. Aunque los esfuerzos de mediación ayudaron a evitar un conflicto abierto entre ambas partes, su impacto en la democratización ha sido muy limitado y, en opinión de algunos, hasta contraproducente, puesto que, desde su punto de vista, el Centro Carter fue utilizado por Chávez para legitimar unas elecciones fraudulentas (en 2004). En la actualidad, el Centro Carter (con el apoyo de ILDIS y otros) organiza (con éxito) un foro de diálogo en el que participan periodistas de distintos contextos políticos.

Aunque en la actualidad no hay posibilidad de contactos de alto nivel entre ambas partes, parece que, a nivel técnico y profesional, se pueden identificar oportunidades para el diálogo, la confianza y la creación de consenso. Seleccionando, desde el principio, temas con un perfil político bajo (macroeconomía y microeconomía, el *petroestado*, la vivienda, el medio ambiente, etc.), los donantes deberían intentar acercar ambas partes, contribuyendo, desde arriba, a la consolidación de un consenso programático más allá de las rivalidades personales y la desconfianza política.

Conclusión

Trabajar o no trabajar con el Gobierno es una de las cuestiones más complicadas que deben abordar los donantes en Venezuela. Los ejemplos de la UE y de Canadá demuestran que el contacto con el Gobierno y la sociedad civil tienen como inevitable efecto secundario un perfil diplomático bajo y críticas moderadas. El caso de España subraya claramente el coste político que supone ser identificado como aliado de un régimen semiautoritario. A pesar de estos riesgos, los donantes deberían intentar trabajar con las agencias gubernamentales, preferentemente a nivel técnico, y sobre todo, con el Parlamento (después de 2010) y el Tribunal Superior de Justicia.

Son muy pocos los proyectos en el sector judicial que han recibido financiación. La agencia de cooperación

técnica alemana GTZ ha dejado de trabajar en la reforma judicial y el FMI ha finalizado un proyecto técnico de reforma con el Tribunal Superior de Justicia. Hace poco, Francia firmó un acuerdo de cooperación con este último (reestructurado en 2005).⁸ Las organizaciones locales pusieron énfasis en la necesidad de contar con proyectos independientes que refuercen el sector judicial, altamente ineficiente, lento y politizado (como respuesta a la impunidad y la violencia generalizada). Un punto de partida para evitar la resistencia del Gobierno podría ser financiar proyectos académicos dentro de este sector.

El compromiso para atajar la corrupción generalizada tanto en las instancias centrales como locales es particularmente débil. En este sentido, el trabajo realizado por la fundación ILDIS y por España junto con el Gobierno venezolano podría servir como punto de referencia para identificar aspectos de colaboración, en los niveles más bajos del sector público.

Es sumamente difícil identificar a socios o sectores neutrales en un entorno en el que prácticamente cualquier asunto, incluso la educación, la energía y el medio ambiente, están politizados. Encontrar temas para promover un diálogo democrático y pluralista es tan difícil como dar con actores e instituciones neutrales que se sitúen entre la oposición y el Gobierno. Una alternativa sería ir más allá de las elites tradicionales y apuntar hacia grupos nuevos, como los estudiantes, jóvenes líderes políticos o los consejos comunitarios.

La polarización política y el semiautoritarismo obligan a los donantes internacionales a centrar su trabajo únicamente en los actores. Dado que no existe una separación de poderes, es extraordinariamente difícil fortalecer las instituciones. En un sistema centralizado como el venezolano, aún si fuera posible, el impacto que tendría la formación de los funcionarios gubernamentales sería muy limitado. La presencia, cada vez mayor, del ejército no facilita las relaciones con la administración pública. Hay una necesidad urgente de romper el círculo vicioso de violencia e impunidad, tráfico de drogas, crimen y condiciones carcelarias que socava la función de un Estado cada vez más ineficiente, corrupto y politizado. Los donantes internacionales deberían ayudar a despolitizar y profesionalizar el Estado.

Otra forma de abordar el semiautoritarismo es fortalecer las instituciones, desarrollar misiones de observación antes y después de las elecciones, criticar al Gobierno y respaldar a la oposición democrática. No obstante, por distintas razones (intereses económicos y geoestratégicos, y la falta de intereses), el apoyo diplomático que ofrecen los gobiernos a la ayuda a la democracia es muy limitado. Asimismo, la mayoría de los proyectos se centra en las ONG y las organizaciones de la sociedad civil, y ofrece muy poco apoyo a los partidos políticos. Por otra parte, las misiones de observación electoral han sido muy limitadas desde el año 2004. Para poner freno a un régimen autoritario y evitar la desaparición de la sociedad civil en Venezuela, la comunidad internacional debe adoptar una actitud más clara, y los socios tradicionales del país, como España y Estados Unidos, deberían asumir un perfil político mayor y coordinar sus posturas. Mientras cada uno siga yendo por su lado, el impacto de la ayuda a la democracia seguirá siendo limitado.

Asimismo, se podría prestar más atención a la creación del diálogo entre los adversarios políticos. Según los entrevistados, este tipo de iniciativas es arriesgado, pero un necesario instrumento de prevención de conflictos. Aunque los resultados no han sido alentadores, sin un fuerte compromiso por parte de la comunidad internacional la situación política en Venezuela podría desembocar en un régimen autoritario, centrado en Chávez, o en protestas abiertas contra su Gobierno. Cualquier relación con Venezuela debe tomar en consideración estas hipótesis negativas, ya que el nivel de compromiso externo también decidirá el futuro político del país.

Recomendaciones

La ayuda a la democracia en Venezuela debería contar con un enfoque estructural a largo plazo y abarcar un amplio número de actores. Para aumentar su impacto, los donantes deberían contribuir a la consecución de cuatro objetivos principales: 1) despersonalizar las instituciones, 2) despolarizar la sociedad, 3) desmilitarizar la política y 4) despolitizar el Estado y sus instituciones.

⁸ Desde 2005, el número de jueces ha aumentado, pasando de 20 a 32. Los doce nuevos miembros son leales a Chávez.

A pesar de la polarización política y la oposición entre democracia representativa y democracia participativa, existe un consenso general en Venezuela acerca de la «democracia social». La comunidad internacional debería tomar este acuerdo programático como punto de partida para rediseñar sus proyectos políticos en el país, así como para impulsar un diálogo amplio sobre las distintas opiniones existentes acerca de la democracia, el desarrollo, la gobernanza y el Estado.

Un dilema general al que se enfrentan las políticas de promoción de la democracia en cualquier régimen semiautoritario es la visibilidad. Si bien un bajo perfil político limita el impacto de la ayuda, las críticas abiertas pueden resultar contraproducentes, porque pueden reducir el espacio de actuación de los socios locales. El ejemplo de Canadá, donante político discreto y de bajo perfil, ilustra cómo se puede mejorar el impacto de la ayuda a la democracia sin renunciar a la visibilidad. Para muchas organizaciones locales e incluso para el propio Gobierno, Canadá es una «autoridad moral».

Es necesario incrementar la cooperación internacional a nivel local con organizaciones que no tengan su sede en la capital o en los distritos gobernados por la oposición. Aumentar el compromiso con los gobiernos locales en las provincias y los municipios es uno de los futuros desafíos a los que se enfrenta la ayuda a la democracia. Finalmente, para que ésta tenga un mayor impacto se requiere un cierto nivel de coordinación. Hay una necesidad urgente de coordinación entre los mismos donantes, entre los donantes y los beneficiarios y entre las ONG locales y las regionales.

Por último, del caso venezolano podemos extraer importantes lecciones sobre las dificultades de trabajar en un entorno polarizado y semiautoritario. Según las percepciones de beneficiarios locales, algunas organizaciones estadounidenses han perdido credibilidad al haberse comprometido políticamente de forma demasiado abierta. España y otros países han perdido legitimidad por la razón contraria, cayendo en una indulgencia acrítica con el Gobierno. Tanto las organizaciones estadounidenses, como las españolas, creen que sus políticas son malentendidas. Pero las entrevistas que hemos realizado deberían dar que pensar a ambos grupos. Es difícil no concluir que, en el caso de Venezuela, la comunidad dedicada a la promoción de la democracia ha fracasado: parece que nadie ha encontrado la fórmula para prevenir la caída en el autoritarismo y, por el momento, parece que los promotores de la democracia han sido derrotados, o que, por lo menos, se han visto obligados a adoptar una posición defensiva, dada la experta manipulación hecha por los grupos leales a Chávez y algunos medios de comunicación sobre la información relativa a las iniciativas de reforma. Este informe no pretende adoptar una postura política determinada, sino transmitir las preocupaciones de los actores cívicos locales, quienes han dejado constancia de su frustración sobre el cada vez menor apoyo que llega del exterior, pero que, al mismo tiempo, tienen opiniones divididas sobre cuál es la forma de seguir hacia adelante.

Apéndice: Metodología de los informes de país

Alcance y objetivos de este informe

El presente informe analiza la ayuda externa a la democracia en un país concreto, conforme a las opiniones de los actores locales.

El informe no pretende ofrecer una descripción exhaustiva de la ayuda externa a la democracia en el país en cuestión. Tampoco pretende servir de estudio representativo de toda la sociedad civil local en su conjunto. El alcance de este proyecto se limita a ofrecer un análisis general de la ayuda externa a la democracia en el país evaluado, así como las corrientes de opinión existentes entre los activistas de la sociedad civil local sobre la materia.

Muestra de las entrevistas

Los hallazgos del informe se basan en un conjunto de entrevistas personales realizadas por la autora entre la primavera y el otoño de 2009.

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 externa 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 aquellos 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, no todos han respondido a nuestra solicitud.

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 de que de ese punto de partida pueda ser discutible es parte de las reflexiones incluidas en cada estudio de caso.

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 opiniones se hicieran públicas. Por 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, a nivel tanto personal como institucional.

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 semiestructuradas 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.