

# Una Fundación Europea para la Democracia: qué hace falta

Roel von Meijfeldt

>> Los extraordinarios acontecimientos políticos en Oriente Medio y el Norte de África han propiciado muchos cambios en las políticas de la Unión Europea (UE). Con frecuencia, los ministros europeos prometen un firme apoyo a los demócratas en los países árabes, así como en otras regiones. Se está desarrollando una serie de iniciativas en Europa para aumentar la efectividad del respaldo a la democracia, como por ejemplo, la llamada Fundación Europea para la Democracia (EED, en sus siglas en inglés), una nueva organización dedicada a la ayuda a la democracia. Algunos Estados miembros aún consideran la idea controvertida y cuestionan la propuesta. Además, incluso si se llegara a establecer una EED, cabe pensar en cómo debería funcionar. Este *policy brief* presenta directrices sobre qué hace falta para que la EED contribuya a aumentar la eficacia de la asistencia europea a la democracia.

## UNA NUEVA INICIATIVA EUROPEA

La alta representante de Política Exterior y Seguridad de la UE, Catherine Ashton, y la Comisión Europea han apoyado la idea de crear la Fundación Europea para la Democracia, un nuevo instrumento algo apartado de las instituciones oficiales. En julio de 2011, la iniciativa fue refrendada en el informe Dekeyser del Parlamento Europeo, donde también se identificaron algunas cuestiones que todavía requieren aclaración. El mayor impulso a la EED proviene de la actual Presidencia de Polonia en la Unión y, en particular, del ministro polaco de Asuntos Exteriores, Radoslaw Sikorski. Éste presentó la propuesta en la reunión del Consejo de la UE celebrada en febrero de 2011 en respuesta a la primavera árabe, e hizo referencia al National Endowment for Democracy (NED) de Estados Unidos como un modelo a seguir en el desarrollo de

## CLAVES

- La propuesta para crear una Fundación Europea para la Democracia es bienvenida, pero hace falta un mayor apoyo por parte de los Estados miembros.
- Todavía no se ha prestado atención a cómo un organismo de este tipo podría funcionar y es necesario incorporar algunas lecciones operacionales.
- El apoyo europeo a la democracia debe entender mejor las diferencias entre los desafíos que surgen en las fases de pretransición, transición y postransición.

»»»»» un nuevo instrumento europeo que pueda proporcionar una ayuda a la democracia más estratégica y eficaz.

La detallada propuesta del ministro polaco prevé una organización basada en una especie de convención, con sede en Varsovia. El razonamiento detrás de la Fundación Europea para la Democracia sería el intercambio de conocimiento sobre las transiciones democráticas, que los países europeos han experimentado al pasar de un sistema comunista o una dictadura hacia una democracia. Se enfocaría, sobre todo, en Oriente Medio y el Norte de África, pero también en los estancados procesos de reforma democrática en Europa del Este. La vecindad europea sería la prioridad número uno, pero de manera gradual ese apoyo debería prestarse internacionalmente.

Catherine Ashton ha afirmado que las Conclusiones del Consejo sobre el apoyo europeo a la democracia, celebrado en noviembre de 2009, son un “importante paso estratégico” y ha expresado su apoyo a la EED en un discurso durante la reunión de la Comunidad de Democracias, que ha tenido lugar en Vilna en junio de este año. En palabras de la alta representante: “Apoyo las propuestas de Polonia presentadas por Radek Sikorski para la creación de una Fundación Europea para la Democracia [que sea] flexible, no burocrática, libre de la influencia de los gobiernos y de los organismos de la UE [y] que pueda ayudar a los países a encontrar su voz democrática”.

A principios de septiembre de 2011, cuando se publicó este documento, se seguía debatiendo la propuesta. El futuro de la iniciativa sigue siendo incierto, dado que no todos los actores relevantes apoyan plenamente la idea general o, más en concreto, las propuestas específicas presentadas por el Gobierno polaco. El desafío ahora consiste en maximizar el valor añadido de la EED en relación con los instrumentos europeos ya existentes y en identificar el nicho de Europa en la provisión del apoyo a la democracia. Antes de diseñar una estructura definitiva, es importante aclarar la agenda y la metodología a seguir por la EED y cómo cumpliría con su mandato.

## **LA IDENTIDAD EUROPEA EN EL APOYO A LA DEMOCRACIA**

Los debates sobre cómo aumentar el perfil del apoyo europeo a la democracia comenzaron en 2004 durante la Presidencia holandesa de la Unión, más específicamente en una conferencia celebrada en el Palacio de la Paz de La Haya. Las deliberaciones dieron lugar a una serie de principios que fueron elaborados bajo la Presidencia checa en 2009 y posteriormente adoptados por la sueca en las Conclusiones del Consejo de la UE sobre el apoyo a la democracia en noviembre de 2009.

Los principios esenciales son el reconocimiento de que la democracia está formada por una serie de valores, instituciones y procedimientos, combinados de manera distinta según cada país. No existe una plantilla estándar para ésta. Cada Estado ha de desarrollar su propio *hardware* y *software* en el entramado democrático. Una nación puede y debe recibir apoyo durante ese proceso, pero la democracia no es algo que se pueda exportar. La apropiación local del cambio, como claramente se ha visto en las revueltas populares en Túnez y en Egipto, es primordial para un apoyo eficaz a la democracia.

Este reconocimiento está vinculado al éxito de las transiciones en Europa Central y del Este. Según la experiencia europea, el resultado de la agenda de reforma política depende del *método* empleado. El mejor ha sido la mesa redonda, un diálogo inclusivo en el cual las principales partes interesadas participaron en el debate sobre las reformas. Iniciativas como éstas se deben apoyar como un proceso pacífico dirigido a obtener un alto grado de consenso sobre las nuevas normas democráticas, que serán finalmente incluidas en la nueva Constitución del país.

El diálogo inclusivo ayuda a superar la desconfianza arraigada que existe entre las partes enfrentadas, crea el escenario propicio para practicar la unidad en la adversidad y, mediante la apropiación del proceso, aumenta el compromiso y la voluntad política para implementar las reformas. La inclusión implica la necesidad de contar con

una representación equilibrada en el modelo político en términos de género, región y minorías. Asimismo, se refiere a la necesidad de centrarse en todas las dimensiones temáticas de la democracia, como el Estado de derecho, la defensa de los derechos humanos y las libertades fundamentales, la gobernanza legítima y responsable y el respeto por la dignidad humana. La democratización resulta más sostenible cuando se predica en base al diálogo y el consenso.

### CONCEPTOS DEL APOYO A LA DEMOCRACIA

Estos principios deberían estar en el centro de las operaciones de la EED. El principal concepto en el apoyo de la democracia es el respeto por la autenticidad del proceso local de transición. Hay que requerir ayuda y evitar la interferencia. Para poder prestar la asistencia adecuada según las distintas demandas y en el momento de más necesidad, hace falta establecer una relación de confianza, que se desarrolle a lo largo del tiempo, con todas las partes involucradas.

La democracia es a la vez un proceso y un fin en sí misma. La ayuda para facilitar el diálogo inclusivo requiere un apoyo sostenible a largo plazo. El intercambio de conocimiento sobre muchos aspectos de la agenda de reforma democrática –el derecho electoral, una gestión profesional de las elecciones, la financiación y la regulación de los partidos políticos, un sistema de gobierno, el traspaso de poderes, una carta de derechos y las relaciones cívico-militares– está más limitado en el tiempo.

La identidad específica europea en el campo del apoyo a las transiciones democráticas debería tener como objetivo facilitar el diálogo inclusivo

sobre las reformas necesarias para mejorar la estabilidad y la confianza mutua en cumplimiento con las normas democráticas acordadas. El resultado será mayores perspectivas para la estabilidad y la inversión en el desarrollo económico.

Del diálogo inclusivo resultan las agendas de reforma nacionales, que identifican los cambios necesarios más importantes, el programa de las mismas y las instituciones que necesitan crearse. Dentro del marco nacional o la hoja de ruta acordados, cada una de las instituciones que componen la arquitectura democrática pueden recibir apoyo directo de sus contrapartes europeas, como los Parlamentos, los partidos políticos, el poder judicial y organismos de asistencia a la gestión electoral, entre otros. Dentro del marco nacional pactado, el respaldo entre pares ha resultado eficaz en muchos casos.

Desde la perspectiva de la eficacia de la ayuda y la coherencia de las políticas, las agendas de reforma nacionales pueden convertirse en el punto de referencia para la programación de los diálogos oficiales entre la UE y los países socios. Mientras que las conversaciones oficiales con la Unión Europea son verticales entre los Gobiernos nacionales y sus socios internacionales, las que se dan en el ámbito nacional son horizontales y reúnen a todas las partes del contexto político con el fin de llegar a un acuerdo sobre las reformas necesarias. Es imprescindible tener en cuenta los avances en la puesta en marcha de las agendas de reforma nacionales y las hojas de ruta de implementación, al definir los puntos de referencia para la aplicación del nuevo enfoque “más para más” de Bruselas y usarlos como base para la creación de sinergias con otros instrumentos de ayuda financiera existentes de los Veintisiete.

Si las agendas de reforma nacionales pudieran cubrir no sólo la evolución de la democracia, sino también identificar los cambios necesarios para avanzar en el desarrollo económico y la seguridad, ello podría dar lugar a la apropiación nacional de una agenda 3D integrada –democracia, defensa y desarrollo– a la cual la ayuda y la diplomacia europeas podrían amoldarse.



**El fundamento de la EED consiste en proporcionar ayuda a los lugares donde las instituciones oficiales de la UE no pueden llegar**

»»»»» **PRIMEROS PASOS**

Para poner en práctica estos principios generales, es urgente que la UE llegue a un acuerdo sobre cuestiones operacionales concretas de la Fundación Europea para la Democracia.

Primero, el nuevo organismo debe ser independiente. El fundamento de la EED consiste en proporcionar ayuda a los lugares donde las instituciones oficiales de la UE no pueden llegar. Una nueva herramienta, libre de la influencia de gobiernos y de los organismos de la Unión Europea, tendría la ventaja de poder enfocarse plena y únicamente en su mandato de proporcionar apoyo a la democracia, asegurando así la integridad profesional y la autonomía necesarias para establecer relaciones de confianza en el proceso de reforma con terceros países. La Fundación debería estar desvinculada de las políticas exterior, de seguridad y comercial.

Un estatuto independiente reconocería que la promoción de la democracia es un proyecto colectivo y no sólo la responsabilidad de los gobiernos. En términos de su composición y programas, la EED consultaría con, y se beneficiaría de la especialización de las instituciones europeas gubernamentales y no gubernamentales en el apoyo a la democracia, vinculando los esfuerzos públicos con el conocimiento de organismos como los Parlamentos, las agrupaciones políticas, los centros de conocimiento democrático, el sector privado y los sindicatos. Además, serviría para institucionalizar una base abierta de conocimiento de la UE y como una plataforma para las relaciones sostenibles con terceros países sobre la asistencia democrática. Y, finalmente, una entidad independiente estaría mejor capacitada para trabajar conjuntamente con formaciones similares en los continentes americano, asiático y africano, demostrando que la democracia no sólo es un valor universal, sino también que el apoyo a ésta es una obligación universal.

Segundo, y como enfoque general, es importante que, al principio, la Fundación Europea para la Democracia se centre en un número limitado

de Estados vecinos de la UE. Eso le permitirá acumular experiencia y definir bien la mecánica para las consultas regulares con las instituciones europeas, tanto en el país socio como en Bruselas. Después, es necesario asegurar una completa coordinación con las distintas líneas de presupuesto relevantes y los métodos para la gestión de gastos y de resultados. Cuando el proceso se haya consolidado tras unos cuatro o cinco años, se podría extender ese apoyo a países más lejanos.

Tercero, la EED debe ser tanto transparente como flexible. Para trabajar en países muy cerrados hace falta discreción para proteger a los activistas de la democracia de los regímenes autocráticos. Pero para todas las demás actividades, la completa transparencia, la rendición de cuentas de los resultados y el uso eficaz de las finanzas; debería ser la norma para los que aportan fondos a la Fundación. La implementación del mandato de la democracia requiere un altísimo nivel de integridad.

Dada la volatilidad y la poca previsibilidad de los procesos políticos y el contexto específico de cada país, la observación de Napoleón de que “ningún plan puede sobrevivir el primer contacto con el enemigo” se aplica al campo del apoyo a la democracia más que a ningún otro. Por tanto, las regulaciones financieras deberían permitir que la EED sea lo suficientemente flexible para responder cuando sea necesario y para poder centrarse en obtener los resultados esperados. Éstos últimos deben estar bien definidos y los métodos empleados para lograrlos tendrían que ser flexibles.

En cuarto lugar, la cuestión del nombre es importante. Oficialmente, se ha hablado de la Fundación Europea para la Democracia. La denominación apunta al compromiso europeo de asistir financieramente a aquellos al frente del cambio democrático. Si bien hacen falta fondos, el apoyo a la democracia no es, en primera instancia, una cuestión de transferir sumas de dinero a proyectos. Se trata de invertir en los socios y en las asociaciones, de facilitar el diálogo para

las agendas de reforma nacionales. Sería recomendable considerar otra calificación que pudiera proyectar la identidad específica de Europa como proveedora del respaldo democrático y que no tuviera una connotación tan financiera. Un apelativo distinto también ayudaría a evitar los cuestionamientos sobre si el organismo ha adoptado un “enfoque estadounidense a la democracia”.

### PRETRANSICIÓN, TRANSICIÓN Y POSTTRANSICIÓN

En línea con estas sugerencias, la EED debe establecer distintos modelos de operación para los diferentes tipos de regímenes políticos. Un pilar debería consistir en un Programa Pretransición, dirigido a países con un Gobierno altamente autoritario, como por ejemplo Bielorrusia, Birmania o Zimbabwe. En estos Estados, la Fundación debería especializarse en la creación de fuertes vínculos con los distintos grupos de la oposición, fomentando las relaciones entre ellos con el fin de limar las diferencias y ayudarles en materia de formación y reflexión a prepararse para una futura transición. El apoyo a activistas que sufren represión por parte del Gobierno debería formar parte de este programa. La inversión tendría que dirigirse hacia la creación de relaciones de confianza que se materializarían cuando las transiciones empezaran a desarrollarse y el cambio de oposición a política de transición tuviera que llevarse a cabo.

El segundo pilar tendría que ser un Programa de Transición, enfocado en las herramientas y el conocimiento necesarios para proporcionar una ayuda temprana y sostenible cuando la transición a la democracia empezara a desarrollarse. Aquí el papel debería ser el de asociación, enseñando cuando fuera posible y proporcionando ayuda directa cuando hiciera falta. Todo ese apoyo habría de tener el objetivo de facilitar encuentros para discutir una hoja de ruta para la transición y proporcionar el acceso a la información relevante cómo y cuándo fuera requerido por los socios locales. El respeto por la autenti-

cidad del proceso y la asistencia sostenible deberían ser la bandera del enfoque de la EED en todas las etapas. Libia podría ser la primera prueba para ese tipo de apoyo a la transición.

La necesidad de desarrollar partidos políticos es una cuestión delicada. El desarrollo de éstos es un factor clave para el éxito de una transición, al igual que la necesidad de reducir la polarización entre los grupos políticos y las organizaciones de la sociedad civil. Para evitar aumentar el nivel de antagonismo en las etapas más delicadas del proceso de transición, los acuerdos nacionales deberían incluir un capítulo sobre cómo ayudar a las distintas facciones desde fuera. Un código de conducta en este sentido tendría que monitorearse para asegurar la igualdad de condiciones.

Por último, el tercer pilar de la Fundación debería ser un Programa de Posttransición, enfocado hacia países que ya han pasado la primera fase y que ahora intentan consolidar su democracia. Preferiblemente, éstos deberían contar con una agenda nacional de reforma para la institucionalización democrática. Es necesario movilizar la participación de las organizaciones europeas especializadas, como los sindicatos y las asociaciones de trabajadores, las oficinas de apoyo parlamentario, las agrupaciones de partidos políticos, las organizaciones de la sociedad civil, las agencias especializadas en procesos de reforma constitucional y electoral y leyes específicas. La financiación de estas actividades deberá estar bien coordinada con los instrumentos existentes de la UE con el fin de asegurar la complementariedad y no duplicar esfuerzos.

El concepto de los tres programas permitirá llevar a cabo el traslado gradual del apoyo flexible prestado por la EED, especialmente durante las primeras dos fases del proceso de transición, a los instrumentos europeos de cooperación establecidos.

Los tres pilares deberían priorizar la participación de la mujer y de los jóvenes. Asimismo, es crucial aprovechar los medios sociales, los cuales



## 6

»»»»» hoy en día juegan un papel muy importante en la comunicación, y usarlos de manera innovadora en todos los demás.

### **UNA OPORTUNIDAD ÚNICA**

La creación de una herramienta claramente europea de apoyo a la democracia aumentaría el perfil democrático de Europa. Al final, la democracia es el principio fundacional de la Unión Europea. La EED tiene el potencial para convertirse en un importante proyecto europeo, en una época en la que el proyecto de la UE está siendo cuestionado. El desarrollo geopolítico que está teniendo lugar al sur de Europa en Oriente Medio y el Norte de África no le deja más opciones a Bruselas –una guardiana de la democracia– que apoyar la lucha pacífica para alcanzar la democracia en otras partes del mundo con el fin de hacer de su vecindad un lugar más seguro y, finalmente, más próspero.

*Roel von Meijenfeldt es presidente del Consejo de la European Partnership for Democracy y ex director del Netherlands Institute for Multiparty Democracy y de International IDEA. Este documento expresa las opiniones personales del autor.*