

**Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  
Sede Ecuador  
Programa de Relaciones Internacionales  
Convocatoria 2008-2010**

**Tesis para obtener el título de maestría en Relaciones  
Internacionales con mención en Seguridad y Derechos  
Humanos**

**La sociedad civil en la agenda de promoción de la democracia:  
el caso ecuatoriano 1996-2006**

**María Paz Jervis Pástor**

**Noviembre de 2010**

**Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  
Sede Ecuador  
Programa de Relaciones Internacionales  
Convocatoria 2008-2010**

**Tesis para obtener el título de maestría en Relaciones  
Internacionales con mención en Seguridad y Derechos  
Humanos**

**La sociedad civil en la agenda de promoción de la democracia:  
el caso ecuatoriano 1996-2006**

**María Paz Jervis Pástor**

**Asesora de Tesis: Grace Jaramillo Guevara**

**Lectores de Tesis: Katalina Barreiro y Soledad Coloma**

**Noviembre de 2010**

Dedico el esfuerzo de este trabajo a mi Mamá y a mi Papá,  
quienes con su cariño y apoyo iluminan mi camino cada día.

## **Agradecimientos**

En primer lugar agradezco a Christian Viteri; por su amor incondicional, su apoyo constante y su ejemplo de excelencia y trabajo incansable. Porque cada día me hace querer ser una mejor persona y me hace quererle más y más.

A mi tutora y amiga Grace Jaramillo, quien durante estos últimos tres años me ha guiado con exigencia y tenacidad, influyendo de manera fundamental en mi pensamiento.

A todos mis amigos que generosamente han compartido conmigo su conocimiento y experiencia, de manera especial a Alejandra Cárdenas, Margarita Andrade, Carlos Espinosa y César Montúfar.

A todos mis entrevistados quienes, al concederme parte de su tiempo, colaboraron con mi investigación: Vicente Albornoz, Alicia Arias, Boris Cornejo, Simón Cueva, Ruth Hidalgo, Simón Jaramillo, César Montúfar, Dolores Padilla, Farith Simon y José Valencia.

Finalmente, agradezco a la Embajada de Estados Unidos en Ecuador y a la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo (USAID-Ecuador), por siempre tener las puertas abiertas para mí y facilitarme la información que necesité para este trabajo; particularmente a Lucrecia Tola, por su convicción de servicio y por creer en mí.

## Resumen

La presente investigación aborda la problemática de la Cooperación Internacional al Desarrollo, específicamente en la agenda de promoción de la democracia en Ecuador. A lo largo de tres capítulos procuro delimitar el campo de estudio de este tema tan amplio; para lo cual busco apoyo en la ciencia política- esto para efectos de conceptualización-, así como en las relaciones internacionales y en los hechos histórico políticos contemporáneos del país y de la dinámica global. Elijo un período de estudio de diez años a partir de 1996, tiempo durante el cual Ecuador ha vivido una notable inestabilidad política.

En el primer capítulo, inicio con una discusión sobre la situación de la democracia en Ecuador, para lo cual hago referencia a los recurrentes golpes de estado, la debilidad de las instituciones estatales, la falta de articulación entre el poder y la ciudadanía, entre otros aspectos que se hacen evidentes en el lapso elegido para la investigación. Continúo mi estudio con una revisión teórica básica sobre democracia, liberalismo, democracia liberal, cooperación internacional al desarrollo y promoción de la democracia. Una vez que establezco estos conceptos, elijo tres categorías de análisis propuestas por Thomas Carothers en el marco de la promoción de la democracia, en virtud de las cuales voy a desarrollar mi trabajo. Carothers sostiene que los programas implementados para fortalecer la democracia han sido fruto de un modelo específico, promovido por Estados Unidos, pero adoptado también por el resto de los países y organismos cooperantes. Este modelo al que se refiere Carothers, tiene una visión homogeneizadora de los sistemas políticos, las sociedades civiles y a las instituciones de los países “del resto del mundo” a los que se extienden los programas de cooperación internacional al desarrollo.

En el segundo capítulo presento un mapeo general de la cooperación internacional al desarrollo en el Ecuador, el mismo que incluye una breve explicación de las distintas modalidades en las que se puede producir dicha cooperación. Es así que en esta sección se evidencia que las categorías de análisis de Carothers posibilitan examinar lo ocurrido en el país en la materia ya expuesta durante la década que comprende el eje temporal de mi estudio.

Finalmente, en el tercer capítulo, elijo dos ONGs: Participación Ciudadana y Fundación Esquel, para realizar un estudio de caso; una y otra son representativas de la promoción de la democracia en Ecuador, es por eso que mi análisis se centra en ambas. Y así, con los datos que arroja el levantamiento de información del capítulo anterior es que puedo llegar a conclusiones.

## Índice

Introducción	1
1. Democracia y Democratización	
1.1. El Ecuador contemporáneo	5
1.2. La promoción de la democracia en el contexto internacional	9
1.3. Democracia y Liberalismo	23
2. La Cooperación Internacional al Desarrollo: datos de Ecuador	
2.1. La Cooperación Internacional al Desarrollo	28
2.2. El escenario de la CID en Ecuador	34
2.2.1.1. Cooperación No Reembolsable	39
2.2.1.2. Cooperación Bilateral	42
2.2.1.3. Cooperación Multilateral	44
2.2.1.4. Promoción de la Democracia desde Estados Unidos	45
3. Fundación Esquel y Participación Ciudadana: dos casos emblemáticos en la promoción de la democracia en Ecuador	
3.1. Panorama general	52
3.2. Los ejes de la cooperación en materia de democracia: elecciones, instituciones del Estado y sociedad civil.	56
3.3. Sociedad Civil	64
3.4. Fundación Esquel	67
3.5. Participación Ciudadana	73
Conclusiones	79
Bibliografía	84

## Introducción

La consolidación de un sistema democrático, sigue siendo, una tarea pendiente para Ecuador. A pesar de que en las últimas tres décadas los gobiernos que han regido han sido elegidos por votación popular –en la mayoría de las veces- y se ha invocado la vigencia del estado de derecho, todavía quedan elementos vitales para una vida democrática que deben ser incorporados en la visión del estado y de la ciudadanía. Durante la década de 1996 hasta 2006, Ecuador tuvo siete presidentes; fue un decenio marcado por golpes de estado, revueltas, protestas, presidentes incapacitados de terminar los períodos para los que fueron electos, reformas legales y más.

En este contexto, a nivel internacional, la vigencia de la democracia y la relevancia que esta tomaba siguió incrementándose. Al punto de convertirse en un requisito *sine qua non* para que los estados, como Ecuador, sean legitimados en la comunidad internacional. La democracia dejó de ser un sistema de gobierno elegido mayoritariamente por los estados para autogobernarse, y pasó a ser un sistema de vida consensuado en la mayoría del mundo occidental; un sistema que representa justicia y progreso.

Es decir, la democracia dejó de ser un tema de orden nacional para convertirse en uno de los temas que por excelencia definen las agendas internacionales. Porque se concibió a los regímenes democráticos como la vigencia del estado de derecho, la garantía de las libertades, el respeto de los derechos humanos, entre otros valores que se convertirían en el corolario del sistema internacional de Occidente, básicamente liderado por Estados Unidos y por los miembros de la Unión Europea.

Después de la caída del muro de Berlín la cooperación internacional adopta una nueva dinámica con los nuevos valores del mundo contemporáneo, entre los que prima la democracia. En este contexto -y dentro de la dinámica de la cooperación internacional para el desarrollo- se favorece la promoción de la democracia, como una nueva prioridad en las relaciones internacionales, dando lugar a una nueva dimensión de la relación de poder entre los actores internacionales. Nace entonces un “mercado internacional de la cooperación” en que los cooperantes y los receptores tranzan sus agendas y sus necesidades en el marco de sus intereses nacionales o de los estados que las integran. Estados Unidos se proyecta como el estado emblemático de la democracia



y respeto de sus valores, en esta virtud se convierte en líder de la promoción de la democracia a nivel global. Aunque no es el único cooperante relevante, sí hay que destacar su preponderancia en la materia.

Pero, ¿qué se entiende por promoción de la democracia? La promoción de la democracia propone evidentemente fortalecer los sistemas democráticos, mediante la implementación de proyectos y programas, en países o regiones específicas cuyas democracias son débiles o nacientes. Estos programas son financiados y delineados por los países cooperantes o por los organismos internacionales cooperantes. Es una manera de “enseñar” a la ciudadanía y, en algunas ocasiones, a los gobiernos cómo vivir en democracia. Evidentemente esta labor requiere del consentimiento del estado receptor de cooperación (en la mayoría de los casos) o al menos de un grupo de ciudadanos legalmente organizados que sirvan como contraparte del cooperante. Se ponen en marcha programas que en muchos casos son propuestos por los estados. Los campos de acción comprenden a las instituciones estatales, cuerpos normativos, organizaciones de la sociedad civil e inclusive partidos políticos.

En este contexto, Ecuador, no está exento de esta nueva lógica internacional. Más aún, frente a inestabilidad política imperante en los últimos años, cabe preguntarse: ¿Cómo y bajo qué condiciones se aplicó la agenda de promoción de la democracia en el Ecuador desde 1996 hasta 2006? ¿Cuál ha sido el papel de Estados Unidos como mayor aportante en esta agenda? Y en esta línea, ¿qué peso ha otorgado al apoyo de la sociedad civil?

La presente tesis parte de la hipótesis de que Estados Unidos fue un actor preponderante en el desarrollo de la agenda de promoción de la democracia en Ecuador, especialmente después de la caída del presidente Abdalá Bucaram en 1996, año en que inicia una era de inestabilidad política. Y, por último, que la agenda estadounidense priorizó el desarrollo de la sociedad civil, a través de programas específicos de participación del llamado tercer sector, con consecuencias específicas para el desarrollo de la democracia durante los últimos diez años.

Para responder a esas interrogantes y comprobar la hipótesis que planteo, mi investigación se divide en tres partes. En el primer capítulo hago una breve presentación de los hechos políticos que han acontecido en Ecuador durante la década elegida para el estudio. Al tiempo que justifico la razón por la cual elegí ese período: porque responde

un quiebre institucional del período democrático que se inicia a partir de la última dictadura militar a finales de la década de los setenta. Para esto me apoyo en los trabajos Simón Pachano, Pablo Andrade y algunas reflexiones presentadas por José Luis Velasco en el marco de una jornada de debate sobre la *Democratización y conflictos distributivos en América Latina*.

Asimismo en concordancia con el ámbito internacional, el lapso elegido se enmarca en el tiempo en que se fortalece la agenda de promoción a la democracia y que en el caso ecuatoriano- deriva en que se instaure una serie de programas y fondos provenientes de la cooperación internacional. También repaso cuáles fueron los acontecimientos históricos que favorecieron la preponderancia de la cooperación internacional en la última mitad del siglo XX. Para esta reflexión me apoyo en Thomas Carothers, uno de los autores contemporáneos que más ha investigado la agenda de promoción de la democracia -especialmente la liderada por Estados Unidos- y cómo opera en la política exterior de los países cooperantes; asimismo Carothers se perfila como uno de los mayores investigadores del impacto de la agenda de promoción de la democracia en América Latina.

Carothers considera que la promoción de la democracia, ha incurrido en el vicio de utilizar un mismo molde para fortalecer la democracia y que este a su vez se aplica en todos los estados, sin considerar las características propias de cada uno. A este modelo lo denomina “Templete de la democracia”, porque a su juicio las elecciones, el fortalecimiento de instituciones y el fortalecimiento a la sociedad civil se conciben como los tres postulados básicos de la democracia. Yo adopto estas categorías de análisis para explicar lo ocurrido en esta materia en Ecuador. En esta primera parte de la tesis, hago una breve revisión teórica sobre conceptos tales como democracia, liberalismo y democracia liberal que explican qué tipo de democracia es la que se exporta mediante estos procesos.

En el segundo capítulo hago una aproximación a la Cooperación Internacional al Desarrollo, desde los postulados teóricos hasta algunos datos que muestran lo acontecido en el país en esta materia. Utilizo para la conceptualización lo propuesto por los profesores Manuel Gómez y José Antonio Sanahuja, así discuto las diferentes categorías de cooperación: reembolsable, no reembolsable, bilateral, multilateral. Una vez que identifico qué tipo de cooperación es la que comprende la promoción de la

democracia en Ecuador, realizo un levantamiento de información. Hay que mencionar que una dificultad que enfrentamos los investigadores en el país, es la poca existencia de datos y registros oficiales, es decir que en materia de cooperación internacional, se ha dado una mínima sistematización de datos oficiales sobre cuánto dinero ha ingresado al país por concepto de cooperación, quiénes han sido los principales cooperantes y a qué programas se han destinado estos montos, o cuáles son las áreas de mayor impacto. Para esta parte del trabajo, fue fundamental el apoyo de las ONGs en el país que me abrieron sus puertas y me concedieron entrevistas, así como las oficinas de cooperación de algunos países -tales como USAID en el Ecuador y la Agencia Española de Cooperación Internacional AECI- que me proporcionaron datos oportunos.

Con los datos recopilados se puede dilucidar que en Ecuador el principal cooperante en monto y en envergadura de los proyectos en materia de promoción de la Democracia, es Estados Unidos, especialmente a través de la Agencia para el Desarrollo, USAID. En este punto retomo las categorías de análisis de Carothers y a la luz de las mismas identifiqué a dos ONGs que son emblemáticas en el país, justamente por cumplir con la agenda de promoción de la democracia en virtud del modelo estudiado.

En el tercer capítulo desarrollo con mayor detenimiento el alcance de las tres categorías de análisis: apoyo a las elecciones democráticas, fortalecimiento de las instituciones del estado y fortalecimiento de la sociedad civil. Utilizo los postulados de los autores Evelina Dagnino, Alberto Olivera y Aldo Panfichi para discutir el alcance en la sociedad civil, pues este elemento del fortalecimiento de la democracia juega un papel fundamental en la dinámica del estado ecuatoriano frente a estos programas.

Finalmente, concluyo con la presentación de los dos análisis de caso: Fundación Esquel y la Corporación Participación Ciudadana. Mediante una breve revisión a la historia institucional de ambas ONGs, financiadas básicamente por la cooperación estadounidense; procuro llegar así a la conclusión de cómo, mediante sus programas, se aplica la agenda de promoción de la democracia en el Ecuador.

## **Democracia y Democratización**

### El Ecuador contemporáneo

La historia reciente del Ecuador se ha visto marcada por la constante inestabilidad de la democracia. Desde finales del siglo XX y todavía al iniciarse este siglo, los recurrentes quiebres institucionales y cambios de gobiernos –al margen de las disposiciones legales- dan cuenta de una sociedad con débiles arraigos institucionales y, por tanto, una democracia no del todo consolidada. Y esta es una realidad que -en mayor o menor medida- se repite en otros países del continente. Desde la década de los ochenta, el debate que preocupa a las clases intelectuales ecuatorianas y latinoamericanas persigue identificar qué tipo de democracia se ha construido e implantado en los países de la región, con el objetivo de explicar la débil calidad de los sistemas políticos. Para las sociedades latinoamericanas siguen siendo los temas fundamentales del debate la necesidad de mayor desarrollo, la redistribución de la riqueza, así como la justicia social; y en esta misma línea de discusión, cómo los mecanismos de representatividad siguen siendo objeto de intensos debates en las democracias contemporáneas.

En este contexto, se ha hecho un importante esfuerzo por conceptualizar el estado latinoamericano e identificar los niveles de democracia existentes. José Luis Velasco, dentro de la reflexión que hace en torno a la democratización y conflictos distributivos en América Latina, afirma: “decir que los países latinoamericanos son democráticos es expresar una verdad muy importante pero incompleta...” Lo que Velasco señala en esta reflexión es una crítica a la calidad de la democracia, porque si bien ciertas condiciones de sistemas democráticos se cumplen (con importante regularidad) -como las elecciones populares para asignar a los representantes gubernamentales, vigencia de derechos civiles y políticos, por ejemplo- estos elementos no se desarrollan a cabalidad, en parte porque las elecciones, pese a que hayan alcanzado un alto grado de pluralismo todavía no son ejercidas por toda la ciudadanía en igualdad de condiciones en términos de acceso a la información y posibilidad de acceder a espacios de poder. Es decir, que las instituciones son frágiles y el Estado tiene poca capacidad de satisfacer las necesidades de su gente.

En palabras de Velasco, esto se debe a que “el consenso democrático es amplio pero superficial” (Velasco, 2006:138); la democracia formal señala a los actores políticos, pero en la realidad el ejercicio democrático se suscribe a grupos que no necesariamente representan a la ciudadanía. Es decir que a través del voto se plasma la formalidad, pero no necesariamente las decisiones que gobiernan.

En realidad en la democracia moderna conviven dos sistemas de control político: el popular, que se ejerce a través del voto, y el que ejercen los empresarios gracias a su mayor capacidad para el cabildeo, a las funciones públicas que desempeñan (al tomar decisiones sobre el ahorro, inversión, creación de empleos, etc.) y a la fortaleza ideológica que resulta de la empresa privada con la estabilidad de la democracia. (Velasco, 134:2006).

Es decir, que al universalizar el derecho al voto, no se garantiza que el ejercicio político esté democratizado. En esta misma línea de discusión, Simón Pachano plantea que la democracia en Ecuador se ha consolidado a nivel de régimen político, pero no así de sistema político. Anotando las diferencias, como una democracia que se construye aislada y al margen de la realidad, inclusive ante la indiferencia de la sociedad (Pachano, 1996:137). En Ecuador el régimen formal es la democracia, pero esto no implica que la sociedad sea democrática, mucho menos que el régimen político vigente desde la lógica de la legalidad refleje las dinámicas sociales imperantes. Una situación económica y social tan compleja como la ecuatoriana, da cuenta de una democracia igualmente débil, que obtiene una participación de la ciudadanía muy limitada y, por ende, la incapacidad de enfrentar la solución de los problemas de forma profunda, surgiendo únicamente proyectos inmediatistas.

Así es como se puede observar los constantes cambios de gobiernos que ha vivido el Ecuador en las últimas dos décadas. Los presidentes que son elegidos democráticamente tienen muy poca capacidad de fortalecer sus regímenes en el poder. Una vez que llegan a la presidencia tras el consenso de algunos grupos sociales y con el voto de la mayoría de ciudadanas y ciudadanos, se enfrentan a un nuevo escrutinio cuando empiezan a gobernar. Y los resultados son muchas veces antidemocráticos. La ciudadanía ha preferido en algunas ocasiones derrocar al presidente electo y buscar un reemplazo.

En palabras de Pachano, se puede explicar esta situación por la ausencia de un hito fundacional de la democracia; es decir, la falta de un conjunto de hechos y

acontecimientos que convergen a manera de consenso en los valores fundamentales de la democracia en el Ecuador (Pachano, 1996:119).<sup>1</sup> Asimismo, esta ausencia de elementos fundacionales de la democracia en Ecuador, puede explicar en gran medida la falta de consolidación del sistema político, pero también se debe analizar como la consecuencia de varios elementos. En este sentido, Pachano identifica al menos dos factores determinantes: “una izquierda que no ha renovado sus propuestas y una derecha que no ha abandonado del todo su orientación poco proclive a la democracia y una corriente populista que se rige exclusivamente por la coyuntura, todas ellas enmarcadas en un medio en el que predomina la apatía y la indiferencia de la población hacia la política” (Pachano, 1996:138).

Pablo Andrade, por su parte, inicia su reflexión sobre la democracia ecuatoriana, señalando como el punto de quiebre en la agenda social latinoamericana la etapa que surge a mediados de los ochenta, en la que -debido al contexto internacional- el debate y el objetivo en los países latinoamericanos toma un giro: de la búsqueda de desarrollo, ante la cual se asume la construcción y promoción de la democracia como mecanismo de transformación social (Andrade, 2009:8). Ecuador también se apropia de este compromiso intelectual y se suma a la búsqueda de la democracia que se gesta desde los círculos académicos y la clase intelectual ecuatoriana, e incluye -desde luego- a las instancias estatales y legales, como se discutirá a lo largo de este trabajo.

Para Andrade esta fuerte influencia de movimientos pro democracia en las redes sociales ecuatorianas, se puede explicar a partir de tres aspectos: en primer lugar académicamente se dio un giro al objeto de estudio,<sup>2</sup> modificando así el pensamiento de los científicos sociales ecuatorianos; en segundo lugar la proliferación de ONGs que surgieron como promotoras de democracia al finalizar la dictadura militar; y en tercer lugar el desarrollo que se había generado por medio las importaciones sustitutivas en las dos décadas anteriores (Andrade, 2009:8).

---

<sup>1</sup> Pachano hace un análisis de la coyuntura económica-política, tanto doméstica como latinoamericana de los años setenta, que influyó para el proceso de democratización en Ecuador. Según afirma, los intereses y beneficios inmediatos y particulares para los actores políticos del momento, prevalecieron en esta transformación frente a valores fundacionales que explicaban un consenso político como la democracia (Pachano, 1996:119).

<sup>2</sup> Hasta el momento el centro de los estudios de ciencias social giraban en torno al estado. Entonces al adoptar un nuevo referente ya no se discute sobre el estado, sino se incluye la reflexión de estado dentro de un nuevo capítulo: la democracia.

Si bien la democracia ya se había adoptado desde finales de los setenta, es recién a mediados de los ochenta -de la mano con la tendencia mundial- que se acoge el entusiasmo por la democracia, así como la corriente que inicia con fuerza: la liberalización de mercado.<sup>3</sup> El pensamiento internacional influye de manera más evidente en las élites sociales, pero no por ello se puede pensar que el discurso democrático es asumido sólo por ciertos sectores de la sociedad.

Con la declinación de los regímenes autoritarios que habían dominado la política latinoamericana desde mediados de la década de los setenta, en los años ochenta dos modos de organizar la vida política se convirtieron en las filosofías públicas, comunes a amplios sectores de élites de las poblaciones latinoamericanas, la democracia y el liberalismo. La revalorización de las libertades políticas básicas propias del liberalismo y del gobierno representativo produjo por un lado, una amplia aceptación de la democracia liberal, como la forma política más adecuada para el desarrollo de las sociedades latinoamericanas y simultáneamente, la emergencia de discurso y actores que buscaban extender los procesos de democratización hacia áreas previamente desconocidas en la historia latinoamericana... (Andrade, 2009:23-24)

Como se señalaba anteriormente, el impacto de esta nueva situación en el pensamiento social ecuatoriano desplazó al desarrollo como objetivo del sistema político y no solo incorporó la democracia al eje central de la discusión, sino también que se formuló un nuevo debate que se mantiene en vigencia hasta la actualidad. ¿Son la democracia y el liberalismo compatibles?

Para Andrade, los corolarios del liberalismo y la democracia, si bien tienen puntos en común, son diversos. Así, el liberalismo concibe el gobierno con autoridad suficiente para mantener límites, pero no tanto como para interferir en el desarrollo económico o personal del individuo, mientras que para la democracia los individuos deben estar sujetos al gobierno que garantice la igualdad de todos y el bien colectivo. Además, tanto la concepción de la libertad como el ejercicio de los derechos son más individualistas en el liberalismo y en la democracia tienden más a favorecer la igualdad de derechos políticos. Pero no es sino hasta finales del siglo XIX cuando la

---

<sup>3</sup> Justamente en la década de los ochenta, durante la presidencia del estadounidense Ronald Reagan, se inician las medidas neoliberales que adopta Ecuador (junto a otros países latinoamericanos) para cumplir con los requerimientos de los organismos internacionales y ser sujetos de crédito.

liberalización de la democracia alcanza su colofón con la conformación de la democracia liberal (Andrade. 2009:29).

La democracia liberal incorpora los elementos más positivos de la democracia y del liberalismo. Contempla el respeto a los derechos civiles y políticos, lo que implica que todo está sujeto al derecho y emana del poder que nace de la ley. Los ciudadanos y ciudadanas son titulares de derechos y los ejercen. De ese mismo ejercicio surge su participación comunitaria que organiza al estado. Pero para poder ahondar sobre las características de la democracia liberal y permitir un análisis que vislumbre la existencia o no de estas condiciones en el caso ecuatoriano, es preciso revisar algunos elementos de la teoría de la democracia que se abordará más adelante.

Retomando el pensamiento de Andrade al referirse al caso latinoamericano, el proceso de construcción del liberalismo surgió a finales de los años ochenta una vez que “se vivieron procesos de destrucción de la herencia institucional de los regímenes que habían predominado y que los reemplazó nuevas instituciones políticas-democráticas” (Andrade. 2009:37). En principio, son varios factores que contribuyen y a los que se atribuye el cambio. En primer lugar, están las clases intelectuales latinoamericanas que forjaron este cambio, mediante su pensamiento: un cambio epistemológico, es decir a la forma de pensar la política, el paradigma. Después está la entrada en vigencia del Estado de Derecho, las instituciones, la misma forma de hacer política. Debe mencionarse también como uno de estos factores al proceso de democratización que es amplio en sí mismo y que será motivo de discusión; así como a la movilización social.

#### La promoción de la democracia en el contexto internacional

Entonces cabe preguntarse cómo se inserta este proceso en América Latina y en concreto en el caso ecuatoriano. Existe cierto acuerdo doctrinario en cuanto a la ola de democratización que ocurrió en la región y los acontecimientos que influyeron en este desenlace. Samuel Huntington<sup>4</sup> en su obra *The Third Wave*, determina, lo que él

---

<sup>4</sup> Huntington propone como categoría de análisis, tres olas de democracia. Una primera que inicia en 1828 tras la universalización del derecho al sufragio en Estados Unidos y dura hasta 1920 con el triunfo de Mussolini en Italia; la segunda ola inicia tras la victoria de los Aliados al finalizar la Segunda Guerra Mundial, período en el cual se incorpora una serie de nuevos estados latinoamericanos que se independizan de las colonias, pero este período dura hasta 1962 cuando surge una ola de dictaduras militares en casi toda la región latinoamericana; y –finalmente- la tercera ola que se inicia en 1974 con el derrocamiento de la dictadura en Portugal.



denomina olas de democratización, para establecer los períodos de tiempo en que los países se fueron incorporando a regímenes ciertamente democráticos. Sin embargo, me parece más útil, para efectos de este análisis, tomar la propuesta de Larry Diamond, que se refiere al estudio de Huntington pero cuyo enfoque teórico resulta más preciso.

Se señala como el inicio de la tercera ola de democratización al derrocamiento del dictador portugués Marcelo Caetano.<sup>5</sup> Una vez que en Portugal triunfa la democracia, este fenómeno se difunde por distintas partes del mundo. Para finales de los setenta, la dictadura de Franco en España llegaría su fin y tras la transición del gobierno de Adolfo Suárez y Calvo Sotelo, España se incorpora también a un régimen democrático, con la particularidad de haber aprobado un proceso constituyente que reconoce un régimen de monarquía parlamentaria. De tal suerte que lo ocurrido en España y Portugal tendría gran efecto en América Latina y en otras partes del mundo.

Dentro de la tercera ola de democratización surge un nuevo revés o un nuevo período que lo determina la caída del Muro de Berlín en 1989. Con este acontecimiento se abría paso a la democratización de los estados de Europa del Este, y para 1994, al menos un 20% más del planeta, estaba siendo democratizado (Diamond, 2008:47). Este fenómeno de democratización -por supuesto- tiene gran impacto en América Latina, subcontinente en el que más del 90% de los estados gozan de democracias formales.

Pese a que este dato se percibe muy positivo, hay que considerar que en las últimas dos décadas del siglo XX se dieron la mayoría de transiciones de dictaduras militares a gobiernos democráticos, y entonces cabría preguntar cómo se gestaron estos procesos, cuáles fueron las iniciativas y el motor que promovió esta transformación de régimen; preguntarse también si se dio al mismo tiempo el cambio social requerido. Desde luego que este estudio no pretende realizar una evaluación de la eficiencia o cumplimiento de la democracia, pero sí procuraré responder algunas de estas interrogantes y -en esta línea- Larry Diamond sugiere que estamos entrando a un período de recesión democrática.

Tras estos acontecimientos, la nueva preocupación y suma de esfuerzo en la comunidad internacional radicó en promover la consolidación de esa democracia. Para

---

<sup>5</sup> Sustituyó al dictador Antonio de Oliveira Salazar quien estuvo en el poder desde 1932 hasta 1968 y por razones de salud tuvo que abandonar el poder. Caetano fue dictador por ocho años más, hasta que en 1974 fue destituido por la Revolución de los Claveles.

ello, se utilizaron todos los recursos posibles tendientes a sustentar programas de apoyo que fortalezcan los valores democráticos desde varias aristas: apoyo a organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales, foros, relaciones bilaterales, todos fueron espacios fecundos para alcanzar dicho objetivo.

Para entender la consolidación de las democracias en general, hay que tomar en cuenta varios factores. No sólo la coyuntura interna del país analizado, en este caso Ecuador, sino también los factores internacionales que generan algún grado de influencia. La promoción para la democracia es uno de los dichos factores y tiene un rol en este proceso pero no el único. Se puede explicar la fragilidad de los regímenes democráticos, a partir la consolidación de la convergencia, la difusión e imitación. Bajo estas categorías se puede explicar por qué un país adopta una determinada política o un sistema, como es el caso de la democracia, y al entender cuáles son las motivaciones que inspira la toma de esta decisión, es más posible entender el éxito de estos procesos o por el contrario la incapacidad de consolidar el nuevo sistema. Para ello, retomo el pensamiento de Huntington, en su obra *The Thrid Wave*, que identifica cuatro factores determinantes, para que los países presenten una clara preferencia por adoptar el sistema democrático.

En primer lugar es importante señalar los valores, que Huntington describe como asociativos a la democracia, es decir las libertades. Pese a que existan muchos regímenes democráticos que en nombre de precautelar dichas libertades puedan restringir muchos derechos e inclusive convertirse en democracias autoritarias, la mayoría de las veces este régimen es el que posibilita un mayor ejercicio de la libertad individual. El segundo aspecto es la estabilidad que puede propender a garantizar un régimen democrático; es más frecuente que en un sistema democrático los actores políticos tengan menos incentivos para apelar a la violencia, porque justamente dentro de las herramientas de un sistema democrático se favorecen los canales de cambio paulatino y moderado de una sociedad. El tercer aspecto que el autor señala bajo esta caracterización es el valor que la democracia ha tomado a nivel internacional. Su observación explica que los países democráticos son menos propensos a enfrentarse entre sí y que- debido a la interdependencia del mundo contemporáneo- los países se verán inducidos a convertirse en democráticos. Finalmente, Huntington señala como principal factor de los de la ola de democratización, la relevancia que tiene la

democracia para la existencia misma de Estados Unidos como nación. Según el autor, así como hay naciones que pueden perdurar tras cambios de regímenes, en el caso de Estados Unidos, son los valores de la democracia liberal los que la defienden como nación y por eso la desaparición de estos valores a nivel mundial representaría una amenaza. Es así que se explica el interés de Estados Unidos en que el resto de países del mundo se democratice (Huntington, 1993:27-30).

Es por esta razón que al mencionar a la promoción de la democracia no se puede dejar por fuera del análisis la política exterior de Estados Unidos; pues la promoción de la democracia ha estado presente firmemente en la política exterior estadounidense desde mediados del siglo XX. Esta constante no ha significado que ocupe un lugar preferente, en la misma intensidad en que los programas de intervenciones militares y civiles han sido importantes para los países que los han recibido. Pero de cualquier manera hay que considerar que desde el presidente John F. Kennedy, hasta el presidente George W. Bush, la promoción de la democracia fue un elemento considerable de su agenda de política exterior.

Sin embargo, para Diamond la presencia de Estados Unidos en el proceso de democratización ignoró otras herramientas con las que cuenta a más de la promoción de la democracia, la negociación política y la asistencia económica y militar. También ha debido ponerse énfasis en promover la democracia desde el espacio de la discusión pública, por medio de la que los países donantes podían incorporar los valores democráticos a los países receptores desde espacios sociales y culturales. Por ejemplo, sugiere el aperturismo de Estados Unidos a estudiantes extranjeros para que estos puedan incorporarse a una sociedad con valores democráticos. Asimismo la débil imagen que ha cosechado en los últimos años la política exterior estadounidense, acusada de hipocresía en cuanto a la defensa de la democracia, se podría recuperar suscribiendo y respetando la normativa internacional; de esa forma se pondría de manifiesto que Estados Unidos no solo promueve que los otros países tengan regímenes democráticos, sino que practica los mismos valores en la comunidad internacional.

Pero ahora bien, retomando las categorías de análisis: convergencia, difusión e imitación, es necesario incluir una breve conceptualización. La difusión es el mecanismo de aprendizaje que se genera de la experiencia de un país; es decir, cuando un país toma una medida o adopta un sistema y obtiene claros resultados, positivos o

negativos, los otros países aprenden de dicha experiencia. Es cuando los gobiernos toman sus decisiones en base a las experiencias aprendidas de otros gobiernos o de ellos mismos y a partir de forman su criterio, en base a su comprensión de lo que representó esa decisión en el país observado (Meseguer, 2004:126).

Mientras que el mismo autor nos explica la imitación como un proceso que ocurre por diversos factores; pueden estos ser de tipo social, cuando dos países o sociedades comparten lazos culturales y por eso propenden a *imitar* al otro, o simplemente cuando una política se percibe tan exitosa en un determinado sitio que parece lógico imitarla en otro con el fin de alcanzar ese mismo éxito. La imitación tiene mucho que ver con el prestigio del país al que se imita (Meseguer, 2004:126).

La consolidación de las nuevas democracias, enfrenta varios retos; en primer lugar hay que entender que surgen nuevas instituciones –las democráticas- que van a reemplazar a las anteriores s que sostenían el régimen antidemocrático o autoritario. Y que detrás de esas instituciones desechadas estaban grupos de poder que se beneficiaban del sistema vigente y que ahora tendrán que supeditar su existencia a las nuevas instituciones democráticas. “La consolidación de la democracia, se trata básicamente de la eliminación de las instituciones formales e informales que son perjudiciales para la nueva democracia; va a generar un malestar entre los actores que se benefician –o creen poder beneficiarse en algún punto- de esas instituciones” (Valenzuela, 1992:71).<sup>6</sup> La complejidad de este proceso explica por qué tantos regímenes democráticos no perduran y o no terminan de consolidarse. En este contexto, Pevehouse, plantea que uno de los incentivos y mecanismos para consolidar la democracia es el papel que juegan las Organizaciones Internacionales. Las OI (típicamente las de orden regional) demandan que los países adopten un alto compromiso democrático, ya sea porque las obligaciones que adquieren como miembros de la OI así lo demandan o porque inclusive se someten al escrutinio y vigilancia de dicha organización en materia de democracia de forma directa o indirecta (Pevehouse, 2002:612-613).

---

<sup>6</sup> Véase: Pevehouse, Jon C. “*With a Little help of my Friends: Regional and the Consolidation of Democracy*” American Journal of Political Science, Vol. 46, No. 3 (Jul, 2002), pp. 611-626. Traducción hecha por la autora del original en inglés: “while democratic consolidation basically about the elimination of formal and informal institutions that are inimical to democracy, it takes the form of a struggle between actor who benefit –or think they could benefit at a certain point- from those institutions’ existence, and those who not” (Valenzuela, 1992:71).

Como se pone de manifiesto, al tiempo que la coyuntura político mundial y el consenso democrático internacional que motiva la cooperación, se han sumado a esta dinámica varios actores como las mismas Naciones Unidas, la Unión Europea y sus instituciones, como uno de sus actores principales en estos días, y otros países desarrollados como Japón, Canadá, Australia, por mencionar algunos ejemplos; dentro de este mismo ámbito, se crearon organizaciones internacionales como la Organización de Estados Americanos OEA, o la Organización para la Seguridad y Cooperación Europea. Al cabo de unos años, la cooperación para la democracia se ha institucionalizado a nivel internacional (Carothers, 2000:5).

En las décadas de los ochenta y noventa, la cooperación que provino de fondos de Estados Unidos, hacia varios países y en concreto hacia América Latina, no tuvo precedente (Carothers, 2003:8). Estados Unidos destinó millones de dólares anualmente para crear y mantener instituciones tales como la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), que a su vez implementaría los proyectos y las instituciones para perseguir los fines. Así como agencias no gubernamentales, tales como National Endowment for Democracy, Asia Foundation, Eurasia Foundation, entre otras (Carothers, 2000:5).

Carothers establece tres momentos distintos de la cooperación internacional para el desarrollo en la agenda democratizadora, sin que esté explícita esta agenda de democratización. Primero en la década de los sesenta, en los que establecer programas para apoyar el desarrollo económico y el crecimiento de una sociedad de mercado eran los objetivos; en la década de los setenta se apoyaba los gobiernos de transición de los regímenes de dictaduras (militares en su mayoría) a la consolidación de gobiernos democráticos. En la década de los ochenta la promoción para la democracia, se convirtió en uno de los cuatro temas más importantes de la política exterior estadounidense. Con la administración de Reagan y su política anti-soviéticos, la agenda tomó una prioridad impensable en la política internacional (Carothers, 2003:28).

A finales de la década de los ochenta, se plantea la nueva lógica internacional: una nueva prioridad para los países desarrollados y promotores de las agendas internacionales. La caída del Muro de Berlín creó repentinamente un nuevo escenario, una nueva democracia que tenía que ser atendida, todo un nuevo mercado internacional para la cooperación que Estados Unidos y el resto de países del mundo no podían

simplemente ignorar; había una gran sociedad civil que requería participar, una ciudadanía que quería ser escuchada, así como un electorado que iba a votar, y Estados Unidos no podía darse el lujo de no cooperar para la consolidación de estos nuevos valores. (Carothers, 2003:45).

Para Diamond, lo que se instauró a partir de la década los setenta es un nivel de “presión pacífica” hacia los países con regímenes autoritarios, para que adopten medidas de respeto a los Derechos Humanos y de democracia. Esta política de presión fue adoptada durante el gobierno de Jimmy Carter, herencia que supo adaptar a los intereses de su régimen Ronald Reagan y que finalmente perduró de manera muy visible desde el gobierno de Clinton hasta inicios del gobierno de George W. Bush. Desde luego que esta política estuvo adaptada a las circunstancias de la guerra fría si bien se mantuvieron las alianzas estratégicas del momento y Estados Unidos mantuvo relaciones con países cuyos regímenes eran dictatoriales. No obstante, el paso de Jimmy Carter dejaría incorporada a la política estadounidense el alto valor de respeto a las libertades y prevalencia de los Derechos Humanos *a posteriori* en la dinámica política estadounidense (Diamond, 2008:111-113).

El ímpetu que tuvo la ola de democratización en el mundo a partir de la década de los ochenta y con especial fuerza en la sociedad estadounidense, se prestó a que se tergiversen algunos presupuestos en materia de cooperación. Uno de los errores más recurrentes de los burócratas de los programas de cooperación es confundir la liberalización del mercado, con la liberalización de la política. Y por eso, las medidas, que a través de la cooperación se planteaba en la década de los noventa el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el Banco Mundial (BM) no tenían que ver con medidas que trazaban los procesos de democratización. Erradamente se asoció el desarrollo económico con regímenes de gobierno, un ejemplo de ello es el gobierno dictatorial del presidente Augusto Pinochet que tuvo mucho éxito económico, pero que –como se ha conocido con el paso del tiempo- desconoció la prevalencia de los derechos humanos por sobre el poder, así como restringió las libertades de la ciudadanía so pretexto de cumplir su plan político. A inicios de los noventa, surgió un nuevo consenso mundial en torno a la democracia en general, que se vio corroborado con la presencia de nuevos actores multilaterales (Carothers, 2003:44-46).

Carothers es enfático al afirmar que la democracia no puede ser exportada. Inclusive, dice que el proceso liderado por Estados Unidos adolece de inconsistencia, por ejemplo, al referirse a lo ocurrido durante la década de los noventa, los intereses económicos y estratégicos de Estados Unidos, justificaron las relaciones amigables que mantuvo con países cuyos regímenes eran dictatoriales o semidictatoriales (Carothers, 1999:60).<sup>7</sup> Asimismo expone que los programas para la promoción de la democracia representan una mínima parte del presupuesto general de política exterior de Estados Unidos, de tal manera que la cooperación para la democracia, no es representativa ni muy importante para la política estadounidense (Carothers, 1999:61). Finalmente, que la asistencia y cooperación en promoción de la democracia constituyen una intervención ilegítima por parte de Estados Unidos en los asuntos internos de otros países. Pone en duda el consentimiento legítimo de los estados receptores de dichas intervenciones (Carothers, 199:62).

Es preciso analizar cómo se manifiesta esta agenda exactamente en la práctica. Como ya se anticipaba en los primeros párrafos, el modelo busca cumplir con lo que Carothers denomina es un “templete de la democracia”,<sup>8</sup> esto quiere decir, en primer lugar, fortalecimiento de las instituciones del Estado. El modelo que se aplica, estaba diseñado para las democracias en transición, en construcción, pero al tratarse de fortalecimiento de regímenes se lo utiliza en esa visión. Los programas que se fomentan bajo esta lógica buscan típicamente apoyar a las instituciones del estado, por ejemplo en las creaciones de leyes -en el caso latinoamericano- y de Ecuador propiamente en reformas legales, constitucionales. El otro punto referido es las elecciones, que son otro de los pilares de la promoción de la democracia, y se fomentan las veedurías ciudadanas para garantizar que estas se realicen de forma universal y transparente, así como de forma continúa. De esta manera también se invoca a la participación ciudadana, tanto para que vigilen los procesos y ejerzan así la ciudadanía como para que sean actores

---

<sup>7</sup> Por ejemplo China, Arabia Saudita, Kazajstán y Azerbaiyán (Carothers,1999:60)

<sup>8</sup> Traducción hecha por la autora del texto original: “democracy template” (Carothers, 86:2003).

A lo que Carothers se refiere con esta expresión es a una generación de técnicos –burócratas que participaron en las transiciones democráticas de los países de Europa del Este y que quieren repetir las recetas y las medidas que se implementaron en los nuevos regímenes para implementar democracias, a la hora de promoverlas; y que medidas tales como elecciones; instituciones del estado y sociedad civil se volvieron pilares claves de las reformas. A tal punto de crearse simbólicamente un tempo de la democracia que se aplica siempre. Y posteriormente una agenda inamovible e indiscutible, como receta perfecta e infalible.

políticos dentro y fuera de los partidos políticos. Aquí ya entra en juego el tercer fundamento: la sociedad civil. Los programas que se financian buscan fomentar que la ciudadanía se organice y se vuelva más proactiva; que asuma la participación y la acción en todo este proceso.

El valor mayor de democracia que se persigue bajo estos símbolos es el de elecciones universales y periódicas de líderes que representan a los ciudadanos y ciudadanas en la toma de decisiones. Hay que resaltar en todo este contexto que la democracia que se exporta y que se imparte es la democracia occidental y que es más que un modelo de gobierno, es un estilo de vida. Lo que se está exportando son los referentes culturales hegemónicos, los valores norteamericanos.

Los valores de exportación son únicos, pero los países a los que se exportan son tan diversos y disímiles como imaginables y la agenda es una sola. Este cuestionamiento lo planteo con mucha fuerza; sin embargo, no lo encuentro con la misma intensidad en el trabajo de Carothers. Parecería que otro de los detalles que se les pasaron por alto a quienes diseñaron la agenda de promoción de la democracia es que el resto del mundo no es homogéneo; que no existe una sola receta aplicable a todos por igual, que no todos los planes son perfectamente ejecutables en todas las sociedades y quizá de ahí las ineficiencias que se vienen a cosechas años después en algunas democracias ineficientes que han recibido muchos años de recursos y programas de promoción de la democracia. Eventualmente, el mismo programa que se desarrolla en Nepal no funciona en Chile.

Y en este punto de la discusión es preciso definir qué se entiende por promoción de la democracia. *A priori* empiezo afirmando que promover la democracia desde afuera resulta bastante contradictorio. Remitiéndome a las definiciones sobre democracia que he venido debatiendo en las líneas precedentes, la democracia por excelencia refleja la voluntad de las personas que viven en determinada sociedad que busca o elige dicho régimen. Pero promover la democracia, constituye un esfuerzo y una serie de mecanismos encaminados a apoyar programas que desarrollen o en su defecto fortalezcan la democracia. Este apoyo proviene de los países con economías más favorecidas hacia países con economías menos favorecidas. Mediante estos programas de asistencia internacional -que después no radican únicamente en una relación bilateral entre países, sino que se extienden a todos los actores del sistema internacional- se exporta la democracia y el estilo de organización social que impera en occidente.



De tal manera que, como plantea George Sørensen, algunos países con economías emergentes encuentran su ventana al mundo occidental, en la asunción de los programas de promoción de la democracia. Y es recurrente encontrar que los países occidentales tienen mayor aperturismo y afinidad con aquellos países que cumplen con ciertas características, como son la existencia de líderes favorables para trabajar y recibir cooperación internacional, implementación de políticas económicas liberales, la garantía de respeto a la propiedad privada y un sistema eficiente de legislación comercial (Sørensen, 2008:79-85).

Entonces la problemática se puede entender desde dos aristas; por un lado está la visión de los donantes, que desde su óptica de cooperantes tienen el cuestionamiento legítimo sobre cuál ha sido el uso dado y el provecho obtenido por los países receptores de fondos de la cooperación. Por otro lado, los receptores de la cooperación que consideran que la imposición de una agenda tentaría a su autonomía, visión cada vez más recurrente en América Latina.

Michael Shifter elige algunos países latinoamericanos (entre los que están Perú y Guatemala) para mostrar cómo la agenda para la promoción de la democracia se da en condiciones muy similares, a su juicio, por las características comunes que mantienen los estados de esta región, como por ejemplo, que en América Latina se mantienen las brechas económicas más grandes entre las clases sociales y los niveles más bajos de educación, además de varios elementos comunes a los países de la región, como es la debilidad de sus instituciones, la frecuencia con que los gobernantes son reemplazados por causas no constitucionales, y la proliferación de asociaciones privadas versus asociaciones públicas que velan por el bienestar de la ciudadanía (Shifter, 2000:246).

Afirma también que se han afianzado democracias constitucionales y electorales. Es decir, que se ha hecho un uso exagerado del derecho al voto como ejercicio soberano de expresión popular, a la vez que se ha reducido a esta expresión la actividad democrática. La ciudadanía en América Latina, debido a las condiciones que se han mencionado brevemente en las líneas anteriores, no ha tenido una participación democrática muy activa.

De ahí la que la arena política latinoamericana y sus peculiaridades se han prestado para las condiciones específicas que se han mencionado y que se revisarán a lo largo de este trabajo. Una manifestación de esta singularidad es la sociedad civil. Los

espacios donde se agrupan las personas y las redes sociales son frecuentemente los clubes deportivos, los gremios profesionales, las asociaciones religiosas y asociaciones de beneficencia. De tal suerte que las redes de interrelación social se canalizan bajo espacios y dinámicas de este tipo. Asimismo hay que llamar la atención a la fuerte ola de *onegeización*<sup>9</sup> que existe en la región y desde luego en Ecuador (Shifter; 20000:251).

Un segundo momento importante que se tiene que tomar en cuenta en la promoción de la democracia en la región latinoamericana es el período de surgimiento de movimientos sociales. Paralelamente a los procesos de transición democráticos, se fueron tejiendo y consolidando los movimientos sociales. Desde la década de los ochenta y con mayor ímpetu en los noventa, América Latina asistió al proceso en empoderamiento de los grupos sociales que estaban “invisibilizados”. En cierta manera, una herencia de los regímenes autoritarios y dictatoriales, de países tales como Chile llevó a la población a movilizarse para ser escuchada y ejercer sus derechos (Shifter; 20000:251). Y fue así como los movimientos de mujeres, los movimientos indígenas (este último el movimiento político más importante) y movimientos de trabajadores (cuyas reivindicaciones tenían mayores años de conquistas) se incorporaron a la lógica democrática.

Desde esta óptica se favorecían programas de cooperación, que daban lugar a muchos fondos que se desembolsaban en estos países de democracias nacientes. Los fondos de cooperación que provinieron de los Estado Unidos, se destinaron a países como Perú, Guatemala, Ecuador y otros, cumplieron programas claramente establecidos. USAID, por ejemplo, se concentró en sus inicios en velar y garantizar los procesos electorales transparentes. Por un lado trabajó en el fortalecimiento de la sociedad civil, impulsando el que la ciudadanía participe activamente en veedurías que vigilaran la participación tanto de partidos políticos como de ciudadanos y ciudadanas

---

<sup>9</sup> Shifter, en su artículo *Latin American Democratization: The Civil Society Puzzle*, hace referencia a un trabajo presentado en el Inter-American Development Bank, sobre sociedad civil latinoamericana y toma el caso de Brasil (Shifter, 2000:249). Allí determina que al menos dos tercios de las organizaciones sociales están organizadas como ONGs. Adicionalmente en Ecuador, en la década de los setenta también se inicia con fuerza la creación de organizaciones no gubernamentales que favorecen la recepción de cooperación internacional. Pero que responde a distintas causas entre las que están los instrumentos legales y las normativas disponibles en país y que se discutirá más adelante.

que ejercían el voto, así como del cumplimiento de las reglas y legislación electoral. USAID promovió la creación de distintas ONGs -en el caso de Guatemala se llamó Acción Ciudadana, Transparencia Perú en el caso peruano, Asociación de Democracia y Desarrollo en Costa Rica, o en el caso de Ecuador Participación Ciudadana- que al fin del día eran una misma organización, con una misma agenda.

En la segunda etapa de la promoción de la democracia de USAID, para continuar con el ejemplo de cooperación que he citado, la agencia promueve programas que buscan fortalecer a la sociedad civil directamente, por ejemplo, mediante educación democrática. Las escuelas de democracia fueron también muy comunes en estas ONGs, mediante las cuales se buscaba instruir a la ciudadanía en los derechos y capacidades de ejercicio que gozan las personas en el contexto de una sociedad participativa. El trabajo con los partidos políticos, en el intento de dinamizar las elecciones de los países receptores, fue otro espacio de trabajo.

Pero la cooperación para la promoción de la democracia en Ecuador no viene exclusivamente de USAID, como analizaré en los siguientes capítulos. La cooperación española y la cooperación europea también engrosan las líneas de los principales donantes en materia de fortalecimiento de la democracia, tanto en el país como en la región.

En los últimos años el debate sobre la promoción de la democracia ha concernido a los grupos de izquierda latinoamericanos, europeos y de otros lugares del mundo. La discusión plantea si es que esta agenda persigue la democracia como el medio para alcanzar un determinado grado de bienestar y desarrollo para la población o si más bien la agenda pretende que el modelo democrático sea el fin en sí mismo.

En primer lugar, inicio la discusión desde el fenómeno de mercado de la cooperación internacional. Se entiende como mercado de la cooperación internacional al surgimiento y la proliferación de la cooperación proveniente de los países más desarrollados y económicamente más fuertes: principalmente Estados Unidos y algunos países europeos; y la recepción por parte de los países beneficiarios, para objeto de este estudio concertado. Para explicar las características de los países cooperantes y los países receptores, así como el flujo y relación que surge entre ambas partes, voy a tomar el estudio de César Montúfar. Su propuesta plantea que la Asistencia Internacional para el desarrollo (AID) surgió a finales de la Segunda Guerra Mundial y que a su vez dio

origen al fenómeno de los Países Receptores de Asistencia (PRA). Que la nueva relación que se generó entre estos actores provocó un nuevo orden internacional y que al modificarse las relaciones internacionales, se replanteó el papel del Estado como actor de la escena internacional. Es decir, el vínculo que surgió entre la AID y los PRA demandó un replanteamiento del rol de los actores.

Montúfar plantea que las relaciones que surgen en el contexto de la cooperación para el desarrollo, trascienden el programa de asistencia en particular. Afirma que mediante esta relación se modifica el discurso, los significados, la interpretación, el comportamiento, la institucionalización. Que la AID modifica las estructuras de los PRA. En su trabajo, Montúfar propone algunos niveles de análisis, que son herramientas aplicables a la investigación que propongo sobre agendas de democratización. Los parámetros propuestos son los siguientes: 1) Los intereses que tienen los países donantes respecto al rol que deben desempeñar los PRA; 2) El papel de las Organizaciones de Asistencia Internacional frente a la conceptualización de desarrollo; 3) El impacto de la AID en la transformación de los estados; 4) La institucionalización que surgió en torno a las relaciones entre los países cooperantes y los PRA (Montúfar, 2002:39).

Apoyada en la propuesta de Montúfar procuro explicar cómo la cooperación modifica las relaciones internacionales y estas a su vez determinan un nuevo orden doméstico, además busco analizar cómo la cooperación para el desarrollo ocasiona nuevos parámetros en las agendas internas de los países. Estas relaciones se dan en un contexto histórico de un mundo globalizado, en que la interdependencia ocasiona que los países se afecten unos a otros y generen repercusiones entre ellos.

¿Cómo y bajo qué condiciones se aplicó la agenda de promoción de la democracia en Ecuador desde 1996 hasta 2006? ¿Cuál ha sido el papel de Estados Unidos como mayor aportante en esta agenda? Y en esta línea, ¿qué peso ha otorgado al apoyo de la sociedad civil?

La presente tesis parte de la hipótesis de que Estados Unidos fue un actor preponderante en el desarrollo de la agenda de promoción de la democracia en Ecuador, especialmente después de la caída del presidente Abdalá Bucaram, cuando el diagnóstico general -como señalan Pachano, Andrade y Velasco- sobre el caso ecuatoriano era de aguda inestabilidad política. Y, por último, que la agenda

estadounidense priorizó el desarrollo de la sociedad civil, a través de programas específicos de participación del llamado tercer sector, con consecuencias específicas para el desarrollo de la democracia durante los últimos diez años.

El presente trabajo desarrollará esta hipótesis con base a las categorías de Carothers sobre promoción de la democracia, y cuya explicación permite tender puentes teóricos entre la disciplina de Relaciones Internacionales con relación al papel de Estados Unidos -específicamente a los aspectos de poder blando- y el estudio de la asistencia oficial al desarrollo, con aspectos específicos de la política nacional y su desarrollo institucional.

En este sentido, este trabajo se concentrará en dos aspectos fundamentales de la promoción de la democracia: participación ciudadana y fortalecimiento de la sociedad civil. Para lo cual en el segundo capítulo voy a hacer un levantamiento de información, que dé cuenta de toda la cooperación internacional que ingresó a Ecuador en materia de promoción de la democracia en las dos categorías de análisis elegidas, en un período de tiempo de una década: 1996-2006.

Los momentos políticos de Ecuador se pueden caracterizar por distintos sucesos. Los más recientes se han marcado por sus políticas económicas e inclusive por sus Constituciones. Elegí lapso de 1996 a 2006, estableciendo esos diez años de temporalidad como el momento en que se pone en evidencia la democracia o el intento de construcción democrática ecuatoriana.

En 1996, el escenario político ecuatoriano tiene algunas aristas que considerar. Tras el gobierno neoliberal de Sixto Durán Ballén, el movimiento indígena PACHAKUTIK va a elecciones en alianza con Nuevo País para elecciones municipales, obtenido menos del 10% de dignidades; y durante el gobierno de Bucarám mantiene algunas alianzas que le permiten ocupar ciertos puestos en el gobierno; sin embargo, esto no lleva a ningún posicionamiento político positivo al movimiento indígena (Andrade, 2009:249). Desde este hecho que señalo como anecdótico, empieza una década sumamente compleja en la vida política y económica del Ecuador. A partir de este año, el país empezaría a vivir crisis periódicas que conducirían a cambios radicales en el Estado ecuatoriano.

Esta crisis categórica agudiza aún más la débil institucionalidad del estado ecuatoriano. Adicionalmente, en la década de 1996 a 2006 en Ecuador hubo al menos

tres rupturas del orden constitucional o golpes de estado, varios disturbios frente al orden establecido, quebró el sistema bancario, se congeló la moneda y se adoptó el dólar como sistema cambiario, se aprobó una nueva Constitución, y todo esto en tan solo una década y en medio de un tenso clima político.

### Democracia y Liberalismo

Pero para poder iniciar un adecuado debate que sitúe el contexto histórico y político de la promoción de la democracia en Ecuador y sus posibles implicaciones, es preciso sustentar una aproximación a la teoría de la democracia y la concatenación con el estado liberal.

Explicar la democracia es una tarea bastante más compleja que no se resuelve con la definición epistemológica de la palabra, como señala adecuadamente Giovanni Sartori. Aunque por ello tampoco obvие la explicación etimológica; que por lo menos constituye un punto de partida en esta breve discusión. La palabra “democracia” tiene origen en el griego *demokratia* que se compone de *demos*, que quiere decir pueblo, y *kratos* que significa poder (Sartori, 1987:21). Entonces se puede definir democracia como “el poder del pueblo. Sin embargo, esta definición sencilla, si bien es acertada, como señala el profesor Sartori, no es completa. La definición etimológica define el nombre, pero no explica qué tipo de democracias existen y qué elementos diferencian a una de otra.

Pese a que no es objeto de este trabajo abordar una discusión tan amplia como es la de la democracia, sí es preciso detenerme en la propuesta de Giovanni Sartori y su planteamiento en su estudio sobre la democracia, mediante un recorrido que realiza por las distintas aproximaciones teóricas que se han elaborado para una adecuada explicación. Inicia su revisión en las acepciones tan sencillas como son las correspondientes a: 1) *Democracia política* entendida como la que hace alusión a la forma de estado y de gobierno; y a la que nos referimos generalmente cuando hablamos de democracia; 2) *Democracia social* que es la que se refiere a la organización social, como su nombre lo indica, y que surge en contraposición a la aristocracia conocida en Europa.<sup>10</sup> Se puede sintetizar a la propuesta de la democracia social, como una nueva

---

<sup>10</sup> Esta categoría de democracia surgió cuando Toqueville observó la democracia americana y se convirtió en su mayor exponente.

sociedad, cuya estructura es de forma vertical, en lugar la típica estructura en forma horizontal: 3) *Democracia económica* es la que surge a partir de la igualdad jurídica política, ergo para que exista una democracia económica tiene que haberse alcanzado una democracia política y una democracia social, porque prevé una igualdad económica o al menos una redistribución más democrática dentro de la sociedad (Sartori, 1987:23-28).

La segunda gran vertiente de análisis que plantea Sartori, y que tomo para objeto de mi estudio, es la que se refiere a la democracia plural y la democracia singular. La propuesta de estas dos teorías, consiste en una que mira a la democracia como singular, como una sola, y los distintos tipos son derivaciones que de ahí se desprenden; y la que percibe a la democracia como plural que entiende a los diversos tipos de democracias como varias ramas que constituyen un árbol distinto cada una. Sartori descarta estas divisiones a partir de la imperativa necesidad de que una teoría sea tanto descriptiva como prescriptiva. Lo que le permite concluir que la democracia se diferencia por la suspensión que marca entre la democracia de los antiguos y la democracia de los modernos (Sartori, 1987:28).

Ahora bien, hay que retomar entonces la diferencia entre democracia de los antiguos y democracia de los modernos. La democracia de los antiguos y los modernos no difiere en la concepción del estado, pero sí del ejercicio democrático. Los modernos,<sup>11</sup> plantean que una democracia para que sea efectiva no puede hacer que todas las personas participen de forma directa en las decisiones; en contraposición a la democracia directa proponen la democracia representativa, en virtud de la cual los ciudadanos y ciudadanas eligen representantes para que gobiernen, tomen las decisiones de la administración y manejo del estado en su nombre, a favor de sus intereses: es la democracia del voto de confianza y la representación.

Una vez que se habla de democracia representativa es preciso abordar el análisis de la democracia liberal. Para lo cual voy a seguir la propuesta de Norberto Bobbio. Es preciso desmenuzar los componentes conceptuales de la “democracia liberal”. La primera precisión es que liberalismo y democracia no son lo mismo, de tal suerte que no todo estado liberal es necesariamente democrático y –claro- tampoco toda democracia

---

<sup>11</sup> Se entienden por modernos a exponentes de la teoría democrática como Hamilton, o Madison en su obra *El Federalista*. Dejando atrás a la democracia de Grecia y Roma como antiguas.

es liberal. El liberalismo concibe al estado con derechos y capacidades específicas, por ende limitadas. Es decir, que el corolario del estado liberal es el estado con límites, en contraposición al estado absoluto. Entonces “se puede entender al iusnaturalismo como el presupuesto filosófico del liberalismo...” (Bobbio, 1989:7), porque el iusnaturalismo prevé la existencia de leyes inherentes a los seres humanos por la sola condición de ser, sin necesidad de ningún tipo de reconocimiento o prescripción de un grupo social determinado. Y de ahí que los límites y derechos deben ser naturalmente establecidos para el Estado liberal. Un estado que además tiene que ser sumamente pequeño en tamaño, porque sus funciones deben regirse a la eficiencia pero al mismo tiempo a no intervenir en la vida individual de los ciudadanos, con lo cual es fundamental reducir el tamaño del estado.

El liberalismo, como teoría del estado limitado, contrapone el Estado de Derecho al estado absoluto. A través de la teoría del progreso entra en escena la contraposición entre estados europeos libres y el despotismo oriental. [...] el estado liberal se vuelve, además de una categoría política general, también un criterio de interpretación de la historia (Bobbio, 1989:31).

Como primera característica del liberalismo, se asume que el estado debe ser “estado de derecho”. Es decir, que el estado debe estar reglado, deben ser las normas legales las que determinen las acciones, las que gobiernen, y no así las personas individualmente, pues únicamente el ejercicio individual es legítimo cuando se ciñe a los mandatos legales.

La segunda característica importante del estado para el liberalismo y que se concatena con el estado de derecho, es que este sea mínimo. Es decir, un estado reducido en tamaño y en atribuciones –las que deben estar claramente establecidas y regladas-. La formación del estado liberal se asocia con el fortalecimiento de las libertades individuales como valor esencial e irrenunciable, a partir de ahí la conformación o fortalecimiento de la sociedad civil, una sociedad civil activa, participativa y propositiva.

Por consiguiente, si bien el estado liberal y el estado democrático no son lo mismo, no es necesario que se cumplan ambas condiciones; sí existen bastantes puntos en común que hacen fácil entender por qué hablamos de democracia liberal. Bobbio, se



refiere a dos de los elementos esenciales tanto del liberalismo como de la democracia: la libertad en el primer caso y la igualdad en el segundo. En principio parecería que son dos valores contradictorios, porque para ejercer plenamente la libertad individual tendrían que sacrificarse niveles de igualdad; y del mismo modo para alcanzar plenamente la igualdad, habría que sacrificarse ciertamente la libertad individual. Pero contrariamente, según afirma Bobbio, es posible exigir la igualdad en libertad y para ser libres hay que estar en igualdad de condiciones:

La única forma de igualdad que no sólo es compatible con la libertad tal como es entendida por la doctrina liberal, sino que incluso es exigida por ella, es la igualdad en la libertad: lo que significa que cada cual debe gozar de tanta libertad cuanto sea compatible con la libertad ajena y puede hacer todo aquello que no dañe la libertad de los demás (Bobbio, 1989:41).

El desarrollo histórico de los siglos XIX y XX fortalece aún más este concepto de democracia liberal. Pese que los posibles puntos de encuentro entre la democracia y la libertad, como valores fundamentales de esta propuesta, no han sido del todo despejados, la respuesta desde los fundamentos teóricos y la acción política ha mostrado que sí son valores compatibles.

No sólo el liberalismo es compatible con la democracia, sino que la democracia puede ser considerada como el desarrollo natural del Estado liberal, a condición de que no se considere la democracia desde el punto de vista de su ideal igualitario, sino desde el punto de vista de su fórmula política que, como se ha visto, es la soberanía popular... Más aún se debe decir que se ha formado tal interdependencia entre uno y otro que, mientras al inicio se pudieron formar Estados liberales que no eran democráticos (sino en la declaración de principios), hoy no serían concebibles estados liberales que no fuesen democráticos, ni estados democráticos que no fuesen liberales (Bobbio, 1989:45-46).

El liberalismo democrático ha llegado a consensos doctrinarios con corrientes socialistas que velan por el favorecimiento de los derechos sociales y las tendencias más liberales que buscan favorecer al mercado. Pero se ha consolidado como la corriente política, social y económica que plantea una sociedad de gente libre e igual, o que al menos ejerce sus derechos en esas condiciones. Para ello las herramientas han ido más allá de la vigencia plena del estado de derecho, el reconocimiento de las libertades y

garantías de las individualidades: el fortalecimiento de la ciudadanía y de la acción de una población activa, el ímpetu de la sociedad civil.

Para poder dar respuesta a estas interrogantes, mi investigación va a constar de dos partes adicionales. El segundo capítulo en que voy a hacer un levantamiento de información que determine el estado del arte de la cooperación internacional en Ecuador durante un período de diez años elegidos para este efecto, desde 1996 hasta 2006. En el capítulo mencionado pretendo determinar quiénes han sido los principales donantes de Ecuador en materia de promoción de la democracia y si a su vez se enmarcan en las tres categorías de análisis propuestas por Carothers en lo referente a Promoción de la Democracia.

Una vez obtenida dicha información, elegiré dos ejemplos de instituciones o programas ocurridos en este contexto para realizar un análisis más exhaustivo. El estudio de estos dos casos representativos de la discusión, será el contenido del tercer capítulo. Y finalmente serán expuestas las conclusiones que me permitan responder ¿cómo se inserta este proceso en el caso ecuatoriano? ¿Por qué la agenda de la promoción de la democracia constituye una imposición por parte de los donantes/cooperantes hacia los países receptores?

## **La Cooperación Internacional al Desarrollo: datos del Ecuador**

Como se puso de manifiesto en el capítulo anterior, Ecuador inicia una nueva etapa de inestabilidad democrática a partir del año 1996, por las repetidas rupturas del orden constitucional y del estado de derecho que se vuelven una constante a lo largo de la década. Durante dicho período es recurrente que los gobiernos se vean imposibilitados de culminar los cuatro años de gobierno para el que fueron electos, lo que da lugar a mandatos interinos. Paralelamente es una época en que se acrecienta la dinámica de Cooperación internacional al Desarrollo (CID) en la región y que también se consolidan las jóvenes democracias en el nuevo mundo tras la caída del Muro de Berlín.

En esta reflexión es preciso ahondar la discusión del fortalecimiento de la CID en las relaciones internacionales y dilucidar cómo esta se articulaba antes de la Segunda Guerra Mundial y cómo lo hace después. Para ello propongo retomar de manera más amplia la discusión de los procesos históricos enfocados en la naturaleza de la cooperación internacional en el país. Y así poder establecer si en ese contexto la promoción de la democracia ocupa un papel relevante en la CID albergada en el Ecuador.

### La Cooperación Internacional al Desarrollo

La discusión teórica sobre “cooperación” coincide en que esta dinámica como rectora del nuevo orden mundial se pone en evidencia al término de la Segunda Guerra Mundial, sin que implique que previamente no había relaciones de cooperación entre los estados. Justamente las alianzas estratégicas que establecían tanto Estados Unidos como la Unión Soviética en el contexto de la Guerra Fría, se apoyaban en la lógica de la cooperación. Al respecto Montúfar dice que era “imprescindible desentrañaran la lógica de los regalos y ayudas internacionales para conocer cómo estas sociedades se han integrado al orden internacional que surgió al término de la Segunda Guerra Mundial” (Montúfar, 2002:12).

Después de la Segunda Guerra Mundial la comunidad internacional se enfrentaba con otro gran desafío: un mundo económicamente devastado. El resultado de la guerra generó gran impacto en una economía que ya tenía problemas desde antes de

la década de los cuarenta. La escasez de dólares en el sistema monetario internacional ya había generado varias discusiones entre los académicos norteamericanos. El debate se centró en la productividad y el consumo, aunque hubo cierta coincidencia entre los autores estadounidenses que plantearon que la escasez de dólares se originó en la economía de Estados Unidos por la tendencia que tenía este país a producir más de lo que alcanzaba a consumir. Y dentro del debate se llegó a un nivel de consenso que justificaba la mencionada escasez por la heterogeneidad de niveles de producción a nivel mundial (Montúfar, 2002:44-45). Con esta tesis, se estaban obviando las explicaciones de las grandes teorías económicas tradicionales y se estaba asumiendo la realidad de que la disparidad en términos de capacidad de producción generaba desestabilidad económica para todo el mundo, inclusive para aquellos países más industrializados y con economías más sólidas.

Para fines de la década de los cuarenta se habían consolidado con fortaleza las teorías del desarrollo económico que favorecía la idea de que hay que beneficiar la acumulación de capital físico, porque de esa manera se estaría garantizando la capacidad de consumo de las poblaciones. De esta manera fue arraigándose la idea de que había que trasladar liquidez a los países menos desarrollados o con economías retardadas, para así fomentar el desarrollo y garantizar que la producción de las economías más industrializadas (básicamente EEUU) tenga un mercado seguro. Pero el apoyo tendría que ir dirigido a Estados de los países con economías subdesarrolladas, pues por obvias razones los empresarios y actores individuales no generaban la confianza para impulsar la economía. Se esperaba que mediante los estados se canalicen los recursos para promover el crecimiento económico de las personas (Montúfar, 2002:47-48).

Es así como la corriente académica permeó las decisiones de los gobernantes de ese país. Durante el Gobierno de Truman se dieron los primeros pasos en torno a esta convicción de que favoreciendo el desarrollo de los países menos industrializados y tomando parte en el procesos se favorecería la consolidación y permanencia de esta economía. De esta manera se entiende el surgimiento como política de estado de la Asistencia Internacional de Estados Unidos. La situación económica a la que se enfrentaba el mundo en la época de la posguerra, sumada a la ya mala economía

heredada y al conceso entre los académicos derivan en el planteamiento de que se necesitaba reactivar la economía se adoptan medidas en esta línea.

El Departamento de Comercio de Estados Unidos en 1943 publicó un documento llamado “Estados Unidos y la Economía Mundial”, en el que resalta el peligro al que está expuesta la economía de ese país por la devastación de la posguerra. Sugiere además que programas de reactivación y alivio económico serían el camino para reactivar la economía. Este documento es, sin duda, una importante base para los primeros pasos que se dan en materia de asistencia internacional para el desarrollo después de la Segunda Guerra Mundial (Montúfar, 2002:54-55).

El primer paso fue apoyar a la reactivación económica de Europa. Si bien tenía que garantizarse mayor capacidad de compra, también se enfrentaban la condición humanitaria debido a la escasez de alimentos y productos en esa región del mundo. Es decir, que los países de todo el continente estaban deseosos de recibir todo tipo de apoyo considerando que la población se enfrentaba no solo a falta de capacidad de pago, sino que no había bienes que ofertar. El Plan Marshall, propuesto por el Secretario de Estado George Marshall en 1947, propuso que el gobierno de Estados Unidos pagara directamente a las empresas que vendieran productos a los países europeos. Estos a su vez pagarían al gobierno de EEUU en sus monedas locales y estos montos quedarían congelados. Esta ayuda se canalizó mediante la creación de la Organización Europea de Cooperación Económica (OCDE). Este organismo promovió un consenso que se requería entre los países europeos, por lo que se dio con mucha facilidad.<sup>12</sup>

Pero este plan de asistencia iniciado por EEUU abrió las puertas a un nuevo capítulo de su relación con el resto de países y no tardó en plantearse la necesidad de la región de América Latina de que se promueva un programa similar al Plan Marshall, que suscitara la salida del subdesarrollo. Era evidente que se saldría de las manos para los estadounidenses impulsar proyectos de esta envergadura en otras partes del mundo. Para finales de década de los cuarenta, el presidente Truman dio inicio a nuevos programas de asistencia dirigidos a esta región del mundo. El primer paso en esta línea

---

<sup>12</sup> El éxito del Plan Marshall fue amplísimo. No solo por el evidente apoyo a las economías europeas, sino porque los países europeos, que habían estado altamente fragmentados, se reunieron por un objetivo común. Si bien Estados Unidos tenía como principal objetivo proteger su economía, también colaboró con la recuperación de Europa, y seguramente ignoraba que este sería uno de los primeros pasos para la integración regional. Europa demostró y asumió que podían trabajar en conjunto por un plan común: su desarrollo y el bienestar de su población.

llevo el nombre de Punto Cuarto. En este proyecto el gobierno<sup>13</sup> de Estados Unidos identificaba dos grandes males que requerían de su apoyo para que los países latinoamericanos los puedan combatir: el subdesarrollo y la amenaza comunista. Estas asistencias fueron promovidas de forma bilateral y también el gobierno estadounidense tomó acción similar dentro de los organismos multilaterales. Con este proyecto se daba inicio a la asistencia internacional hacia América Latina. Aunque *a priori* se puede anticipar que en nombre de la amenaza comunista se entendieron muchas necesidades de los países receptores. Es posible sostener que el programa Punto Cuarto no fue solo el inicio de asistencia internacional, sino de una visión que se tuvo hacia América Latina: “a pesar de este énfasis en temas de seguridad política y militar, el programa Punto Cuarto fue un exitoso en modificar la orientación general del gobierno de E.E.U.U. en relación con el mundo “subdesarrollado”, especialmente América Latina” (Montúfar, 2002:64).

La Asistencia Internacional, entonces, surge como una nueva prioridad en la política estadounidense, mediante la cual se incorporan algunos intereses nacionales en el resto del mundo. A esta inactiva se le suman rápidamente otros países. Y se cristaliza esta nueva dinámica a través de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD) que se explicaba en líneas anteriores.<sup>14</sup> Los organismos multilaterales, tales como ONU (y sus respectivas agencias), BID, FMI, por mencionar algunos, mantienen la misma línea, ya que los principales miembros son los mismos países que adoptan esta tendencia a la cooperación. Después de este programa vendrán varios otros liderados por el gobierno de EEUU, que repercutirán en la tendencia mundial, y a los que volverán las referencias más adelante.

Entonces, ¿qué aspectos comprende la cooperación internacional para el desarrollo? La definición de CID se ha ido dilucidando a lo largo de esta reflexión, pero -para efectos de este trabajo- resulta muy conveniente tomar la propuesta de los profesores Manuel Gómez Galán y José Antonio Sanahuja, en torno a este concepto. En este sentido, hay que empezar diciendo que la CID comprende una relación entre actores

---

<sup>13</sup> En junio de 1950 en Estados Unidos se aprueba el “Acta de Desarrollo Internacional”, documento que establece la necesidad imperante de fomentar el desarrollo en los países subdesarrollados. Asimismo faculta a que el presidente decida los programas bilaterales mediante sus agencias de gubernamentales (ver Montúfar, 2002:59).

<sup>14</sup> Visitar la página oficial: [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

internacionales, que consiste en donaciones o préstamos de dinero, o asistencia técnica para fomentar el desarrollo social, económico y democrático.

La cooperación al desarrollo comprende un conjunto de actuaciones, realizadas por actores públicos y privados, entre países de diferente nivel de renta con el propósito de promover el progreso económico y social de los países del Sur de manera que sea más equilibrado en relación con el Norte y resulte sostenible (Gómez y Sanahuja, 1999:17).

Es decir que, como señalan los autores, la cooperación internacional procura apoyar el desarrollo de los países menos favorecidos mediante el apoyo directo de aquellos más favorecidos, manifestados por una serie de medidas económicas y técnicas.

De esta definición también hay que resaltar la relación de los países norte-sur, que comprende la necesidad de estrategias comunes y diálogo permanente entre los países del norte (países donantes) y los países del Sur (receptores) que garantice que ambas partes asumen su responsabilidad y rol a desempeñar en esta dinámica. De tal manera que la CID debe entenderse como una asociación entre las partes en la que las tareas de desarrollo social y económico recaigan en los mismos países del Sur, únicamente apoyados económica y técnicamente por los países del Norte. De ningún modo comprende una transferencia de competencias. El énfasis de la apropiación de responsabilidad en cada una de las partes apunta a que los países receptores tendrían que contar con instituciones lo suficientemente fortalecidas y democráticas como para cumplir con su papel (Gómez y Sanahuja, 1999:18).

Pero hay que señalar que las motivaciones que tienen las economías más fuertes para fomentar el desarrollo de los otros países no son únicamente de tipo altruistas. Es decir, si bien la justicia internacional o la búsqueda de equidad puede ser una de las razones importantes que da lugar a la dinámica de la cooperación, también son los intereses de los países cooperantes los que conducen a que se establezcan relaciones de apoyo económico y de desarrollo en determinados países o regiones del mundo.

Estos intereses pueden ser de toda índole, desde económicos hasta políticos; pueden ser muy evidentes en unos casos o absolutamente discutibles en otros; tangibles o intangibles, como la paz o las buenas relaciones que pueden perpetuarse mediante estas medidas. Sin embargo, en todos estos casos los distintos intereses que motiven a la

cooperación no van a ser expresos. Pero el elemento “equitativo” o de beneficio mutuo podría garantizar que la cooperación sea eficiente, al contrario de relaciones desiguales que produzcan dependencia (Gómez y Sanahuja, 1999:18).

La Cooperación Internacional para el Desarrollo, como reflejo de la dinámica de la sociedad internacional, carece de estructura jurídica-política única ni determinada, es decir tiene muy pocos niveles de institucionalidad. Más allá de distintos consensos e iniciativas concretas que se han hecho para establecer pautas y condiciones de la CID, no se puede identificar una autoridad, pero sí prácticas y mecanismos comunes.

Dentro del paraguas de la CID hay distintos tipos y orígenes de cooperación, siendo la categoría más importante la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Este tipo de ayuda puede ser de tipo reembolsable o no reembolsable (categoría que se discutirá más adelante), pero deben ser siempre públicos el origen y los destinatarios. El alcance de la AOD está definido por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), pero el siguiente concepto hace una aproximación bastante práctica (de la AOD): “alude a las modalidades de transferencia de recursos de un país desarrollado a otro menos desarrollado que se realiza con determinado grado de concesionalidad por parte de las instancias, sea gubernamental o no gubernamental, que aporta la ayuda” (Gómez y Sanahuja, 1999:19).

La AOD tiene tres elementos que la caracterizan; en primer lugar, que la finalidad de la asistencia sea el desarrollo económico o social; en segundo lugar la “concesionalidad”, esto se refiere a que las condiciones de la ayuda tenga algún nivel de concesión, si fuera un crédito reembolsable que tenga condiciones más beneficiosas que las correspondientes en el mercado; y en tercer lugar está la categoría del país receptor, es decir que este debe ser un país en desarrollo (Gómez y Sanahuja, 1999:20).

Otra categoría esencial de la CID es si esta es bilateral o multilateral como ya se anticipa de la clasificación previa. La cooperación bilateral es la que ocurre entre dos partes; y las partes pueden ser cualquiera de los actores de la CID, es decir de los actores del sistema internacional. Las partes son públicas o privadas, como puede ser el caso de las organizaciones sin fines de lucro que funcionan de forma privada, típicamente ONGs, fundaciones o empresas -habitualmente en el caso de privadas con fines de lucro que también son actores legítimos, y las públicas son evidentemente los estados, agencias gubernamentales, por mencionar algunos ejemplos-. La cooperación



multilateral se da cuando intervienen varias partes, aunque estas de igual manera representen a los estados; es decir, el caso de los organismos internacionales y sus respectivas agencias (como por ejemplo la ONU) en que converge la voluntad de varios países y sus aportes para formar un acuerdo.

Una tercera categoría de la cooperación es su carácter de reembolsable o no reembolsable. Es reembolsable cuando el receptor- público o privado- recibe un crédito o aporte en dinero y tiene que devolverlo en su totalidad o en parte. La cooperación no reembolsable por su parte, se caracteriza porque la transferencia de los recursos -sean estos monetarios, bienes o asistencia técnica, para mencionar algunos- que el receptor no tiene que pagar (Arcos, 2001:20).

La promoción para la democracia se enmarca, usualmente, en el tipo de cooperación no reembolsable, aunque podría ser también de tipo reembolsable. Habitualmente la contraparte del país donde se van a llevar a cabo los programas de este tipo, son actores privados como ONGs o fundaciones, sin perjuicio de que estas trabajen, o implementen a su vez los programas con agencias estatales; mientras que los cooperantes suelen ser de varios tipos. Y –finalmente- puede ser bilateral, o multilateral; cuando se trata de la primera, proviene de actores privados o de públicos -cuando se trata de un gobierno o la agencia de un gobierno- y en el segundo caso los organismos internacionales son los involucrados.

Por estas razones, y para efectos de este estudio, la información referente a CID que se tomará en cuenta -para el período de estudio determinado en el Ecuador- es la correspondiente a cooperación no reembolsable, multilateral y bilateral, pública y privada.

### El escenario de la CID en el Ecuador

Para entender la relación existente entre los países donantes y los países receptores de cooperación para el desarrollo es preciso revisar algunos antecedentes que influyeron en la dinámica del sistema internacional. A finales de siglo XX e inicios de este nuevo siglo, los principales actores de la cooperación internacional para el desarrollo han mostrado posiciones encontradas frente a las necesidades y obligaciones de los receptores de cooperación, tanto como de los organismos y países y posibilitan este tipo de intervención. Básicamente estas posturas se han dividido entre países en vías de

desarrollo y países de economías más favorecidas, que a su vez son los promotores o generadores de las distintas instituciones internacionales que proveen la ayuda.

Las prioridades y agenda que establece la cooperación también han sido modificadas por distintos hechos políticos internacionales. La retórica desarrollista en la década de los setenta y –posteriormente- la incorporación del argumento de la globalización en las décadas de los ochenta y noventa determinan el enfrentamiento ideológico que se gesta entre los actores de la cooperación internacional. Los informes y definiciones estratégicas realizadas por el Banco Mundial, Naciones Unidas, USAID entre otros, incorporaron como objetivo nacional el combatir la pobreza. Una vez que la pobreza se volvió en el gran objetivo mundial, se plantean programas y medidas que combatan este mal y -al mismo tiempo- redistribuir la riqueza de esos países en vías de desarrollo, por medio de políticas para descentralizar los gobiernos y minimizar así la presencia del estado como actor fundamental del desarrollo. Estos principios se evidencian en las medidas tomadas por los organismos multilaterales desde la década de los ochenta: se establece como recta de desarrollo la privatización de los servicios y se impone como objetivo nacional el combatir la pobreza (Montúfar, 2002:162-166).

Sin embargo el diálogo Norte-Sur deja de tener cabida bajo los parámetros del mundo desarrollista y se replantea en virtud de la conciencia de estados interdependientes, a la vez de los mercados y las economías. La inversión debe ser en capital humano, ya no en capital físico. La globalización prevé un nuevo orden político y normativo que requiere reformas institucionales para ser parte del nuevo mundo globalizado.

La globalización replanteó el concepto de desarrollo. Lo que perseguía la comunidad internacional era un modelo que preveía la participación directa de los países en vías de desarrollo. Se favoreció el conceso, el desarrollo social y político que garantice a su vez la estabilidad económica. Y a propósito de la reconceptualización que realizan los organismos que promueven la asistencia internacional, dice Montúfar:

Según USAID, los nuevos retos del mundo en desarrollo requerían de una nueva política de asistencia que promueva crecimiento económico sostenido, pero al mismo tiempo estabilidad política y la posibilidad de expandir el panorama de elección y las capacidades de la gente común. Así los nuevos patrones de asistencia deberían enfocarse en la innovación tecnológica, empleo, agricultura, medio ambiente y capital humano. Para USAID, la aplicación de políticas económicas

correctas traería como consecuencia mejores índices de educación, salud y otros indicadores sociales. Estos resultados no serían contrarios sino absolutamente compatibles con el interés nacional de EEUU, tanto a nivel político estratégico como económico y humanitario. (Montúfar, 2002:203)

Es decir que todos los programas patrocinados por Estados Unidos estarían matizados por esta nueva comprensión del mundo en desarrollo. Iniciativa en la que coincidieron la mayoría de actores internacionales de la cooperación.

Pero cabe preguntarse cómo se trasladó este contexto a la realidad ecuatoriana. Hay que empezar determinando los montos ingresados en el país con este objetivo, países y agencias donantes de esta ayuda y finalmente programas puestos en marcha en este ámbito. En Ecuador la cooperación internacional ha tenido un recorrido bastante inestable como consecuencia de la institucionalidad volátil que se ha creado en relación a esto.

Para entender cómo se manejaba la cooperación internacional en Ecuador en la década de los noventa, hay que tomar en cuenta que en 1997 se vivió un proceso constituyente. La nueva carta política que entrara en vigencia en 1998 cambió ciertamente la organización del aparato estatal. Antes de hacer referencia a las modificaciones específicas, cabe recordar brevemente el entorno social y político que atravesó Ecuador durante esos años.

La Constitución Política que entra en vigencia en junio de 1998, procura dar inicio a una nueva época en la vida social y política ecuatoriana. Lo que se buscaba era dejar atrás una tradición de incumplimiento del orden constitucional y de inobservancia de los derechos y libertades individuales. Situación que llegaría a su punto más álgido con la caída del gobierno de Abdalá Bucarám (Andrade, 2004:3).

Para entonces la sociedad ecuatoriana estaba polarizada, los vestigios del primer levantamiento indígena de 1990 seguían remeciendo. La posibilidad de una nueva Constitución abría las puertas a la “ciudadanización” de la política mediante el reconocimiento a las diversidades del pueblo del Ecuador. Pero para garantizar que este nuevo proceso constituyente sea viable y no se repitan las experiencias traumáticas pasadas en los últimos años, los distintos actores de la sociedad civil debían promover un diálogo y un espacio de concertación. Así nació la iniciativa de diálogos Cusín. Cusín es el nombre de una hostería en la provincia de Imbabura, en donde se llevaron a

cabo tres distintos períodos de diálogos entre actores de la sociedad civil y políticos. El objetivo de estos diálogos, que fueron propuestos por la organización Futuro Latinoamericano, era generar concertación, encuentro y discusión entre varios actores provenientes de distintos sectores; por ello se planteó la necesidad de que de esas reuniones -que se llevarían a cabo en tres etapas distintas (Cusín I, Cusín II y Cusín II)- salgan propuestas concretas para el proceso constituyente que se avecinaba, así como respuestas a las crisis que enfrentarían estos cambios.

Los participantes de Cusín fueron en su mayoría personas de la vida política ecuatoriana, había embajadores, ex ministros de estado, activistas provenientes de ONGs, representantes sindicales, así como líderes y lideresas indígenas o de colectivos sociales. Para criterio de muchos, los integrantes de estas jornadas representaban a la tradicional clase política del Ecuador. Lo cierto es que el ejercicio de dialogar desde posturas distintas sobre objetivos comunes fue bastante innovador para la dinámica política ecuatoriana.

Hubo consensos específicos que salieron de los diálogos de Cusín y que serían determinantes para el país. En Cusín I -que se instalara en 1997 previo a la Asamblea Constituyente- se llegó a algunos acuerdos sobre la gobernabilidad que después se plasmaría en la nueva Constitución. En 1998, durante la presidencia de Jamil Mahuad, se instaló Cusín II con el objetivo de apoyar la entrada en vigencia de la nueva Constitución, y entre los consensos se estableció la urgencia de darle una solución pacífica al conflicto territorial con el Perú. Finalmente en 1999 se instala Cusín III, esta sesión procuraría convocar a mayor diversidad de actores, debido a las fuertes críticas que existieran por la procedencia política de los participantes de los ciclos de diálogo anteriores. En esta última reunión los temas que se abordaron respondieron a las necesidades coyunturales de dar respuesta a crisis fiscales. Los resultados de este último encuentro quizá fueron menos exitosos (Barrera, s/f: 2).

Hasta 1997 estaba en vigor la Agencia de Cooperación Externa, integrada al Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE). A esta agencia en sus inicios únicamente le correspondería el manejo del Sistema Nacional de Cooperación Externa, pero posteriormente asumiría también la regulación de la actividad de las ONGs extranjeras en el país (Arcos, 2001:110).

Con la entrada en vigor de la nueva Constitución Política, se suprimió al CONADE y las funciones correspondientes a la planificación recayeron en una institución de menor jerarquía; la Oficina Nacional de Planificación (ODEPLAN). En 1998, se crea una nueva institución, la Agencia Ecuatoriana de Cooperación Externa, con el objetivo de que concentrara lo referente a la cooperación internacional en una sola institución y así evitar que existan pugnas entre las distintas carteras de Estado, que en esta materia han sido frecuentes entre el Ministerio de Finanzas (actualmente Ministerio de Economía y Finanzas) y Ministerio de Relaciones Exteriores, aunque con frecuencia participaban también el Ministerio de Bienestar Social (Ministerio de Inclusión Económica y Social) y otros, dependiendo del objeto de la asistencia. Dentro de esta nueva reestructuración se crea el Consejo Asesor de Cooperación Internacional, que a su vez crea el Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional, INECI adscrito a la Cancillería (Arcos, 2001:110-112).

Es decir, en el transcurso de una década se fue transfiriendo la competencia de coordinar y delimitar la cooperación internacional de una institución a otra. El INECI además, cabe mencionar, cuenta con un directorio integrado por ministros de estado, con lo cual se ratifica la fortaleza del Ejecutivo y la presencia de las carteras de estado en estas decisiones. Visiblemente la cooperación internacional en el Ecuador no cuenta con lineamientos y objetivos establecidos. Esta irregularidad por parte de la burocracia del Estado en cuanto al manejo y políticas de este tema favorece a una ineficiente dinámica para el Ecuador como país receptor de cooperación.

Parecería también que no se ha logrado discutir ampliamente sobre cuáles son las principales necesidades o demandas del Estado ecuatoriano y desde luego la situación de las instituciones dificulta la participación el resto de países como en proyectos de desarrollo. La primera gran dificultad a la que nos enfrentamos es a la falta de información respecto a quién coopera con Ecuador, bajo qué condiciones, en qué montos y para qué áreas o proyectos.

El Informe del Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional para el Desarrollo presentado en el año 2005, expone detalladamente lo ocurrido en materia de cooperación internacional para el desarrollo, en términos de tipo de cooperación, cantidad receptada de dinero efectivo, países cooperantes, instituciones multilaterales, nacionalidad de las instituciones (sean estas ONGs o fundaciones) cooperantes. Esta es

la única información detallada que hemos podido conseguir y son los únicos reportes consolidados sobre el comportamiento de la cooperación internacional al desarrollo, los realizaba el INECI durante el tiempo de su permanencia con institución 2000 – 2005. Los siguientes datos que muestran los cuadros están expresados en millones de dólares.<sup>15</sup>

## **Cuadro 1**

### La Cooperación No Reembolsable en el Ecuador

Millones de Dólares

<b>AÑO</b>	<b>INECI</b>
2000	104.8
2001	194.7
2002	192.9
2003	131
2004	139.3
2005	169.8

Fuente: *Cooperación para el Desarrollo Ecuador 2005*, Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional INECI. Quito-Ecuador. (Cuadro No. 10, pp. 30)

El cuadro precedente muestra el ingreso en millones de dólares que se produjo en cada uno de los años establecidos por concepto de cooperación internacional para el desarrollo no reembolsable en general.

En el cuadro de abajo están desglosados estos mismos rubros en virtud del tipo de cooperación, es decir sea esta multilateral, bilateral o de fondos privados, como son las ONGs extranjeras que cooperan con Ecuador. Según la información del INECI estos tres rubros de cooperación no reembolsable se distribuyeron de la siguiente manera en los primeros años de esta década:

---

<sup>15</sup> Cuadros tomados del Informe de 2005 del Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

## Cuadro 2

### Categorías de Cooperación no reembolsable

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Multilateral</b>	<b>17,65</b>	<b>20,12</b>	<b>33,36</b>	<b>26,06</b>	<b>36,88</b>	<b>54,20</b>
<b>Bilateral</b>	<b>87,05</b>	<b>174,60</b>	<b>159,52</b>	<b>103,04</b>	<b>101,08</b>	<b>115,73</b>
<b>ONG</b>	<b>15,28</b>	<b>32,15</b>	<b>42,72</b>	<b>38,08</b>	<b>49,66</b>	<b>60,62</b>
<b>TOTAL NO REEMBOLSABLE</b>	<b>119,98</b>	<b>226,87</b>	<b>235,60</b>	<b>167,18</b>	<b>187,62</b>	<b>230,55</b>

Fuente: Cooperación para el Desarrollo Ecuador 2005, Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional INECI. Quito-Ecuador. (Cuadro No. 11, pp. 34)

Como es evidente, los montos no coinciden, presentan ligeras variaciones. Según afirma el estudio citado, estos desfases se deben a varios factores, entre los que están la falta de registro de cooperación descentralizada, así como la imprecisión que se da respecto a la cooperación proveniente de ONGs, ya que esta es bilateral pero no necesariamente estatal.

### Asistencia Bilateral

La democratización, se vuelve una prioridad para el mundo entero. Específicamente para aquellos países más industrializados y democráticos, como es Estados Unidos, país que empieza a liderar una corriente en pro de la democratización mediante la relación que mantiene con el resto de países.

Para ellos, se utilizan las “presiones pacíficas”. Esto se refieren a medidas diplomáticas, condicionamientos a la asistencia internacional y sanciones económicas. Estas políticas quizá se hacen evidentes durante la presidencia de Jimmy Carter, en que se promueve la defensa y respeto de los Derechos Humanos como valor *sine qua non* para que un régimen sea considerado democrático y -por ende- “amigo” del gobierno de Estados Unidos. Esa amistad sería interpretada de distintas maneras en el gobierno de Reagan en que la postura frente a la democratización se vería cristalizada en programas específicos que promovían y fortalecían la democracia en el resto de países. Posteriormente, durante el mandato de Clinton, las presiones serían más evidentes mediante las relaciones establecidas en redes internacionales de ONGs, organismos

multilaterales que apoyen o favorezcan medidas económicas y de tipo de asistencia financiera. Esta era la nueva manera de introducir la democracia<sup>16</sup> (Diamon, 2008:112-116).

Desde luego que estas presiones tienen matices en el momento de calificar a los regímenes que cumplen con las condiciones establecidas para ser democracias occidentales plenas y –por tanto- susceptibles de premios y regalías dentro de acuerdos internacionales de tipo económico y de asistencia. Como se exponía ya en las páginas anteriores, todos los países tienen intereses y sus intereses eventualmente van a superponerse a los valores que defienden, como es el caso de la democracia. Porque si se toma en cuenta las relaciones amistosas que han mantenido, en este sentido, tanto Estados Unidos como la Unión Europea (representantes férreos de la democracia occidental) con países como China, en muchos momentos Irán o recientemente con Venezuela, no hay correspondencia con la defensa a ultranza que promueven de la democracia.

Sin embargo, las “presiones pacíficas” no han sido muy efectivas. Previo al año 2000, la principal forma de demandar que los países consoliden sus democracias era mediante el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Junto con los préstamos y ayudas que los países recibían, se comprometían a cumplir un paquete de medias y otras demandas progresivas en materia económica y política. De esta manera se buscaba garantizar la consolidación del régimen democrático. Toda vez que este sistema demostró su fracaso porque se entregaron millones de dólares y se implementaron cientos de medidas y los países de economías menos desarrolladas se encuentran lejos de alcanzar niveles óptimos de industrialización y democracias sólidas, se estableció un nuevo parámetro: los Objetivos del Milenio. El gobierno de Bush elevó los condicionamientos a un segundo nivel, los países son sometidos a un indicador de 16 exigencias para ser acreedores a la asistencia (Diamon, 2008:118).

El cuadro siguiente presenta una muestra de la AOD en el período de tiempo comprendido entre 2001 y 2005:

---

<sup>16</sup> Aunque hubo otro tipo de medidas durante la administración Clinton, como el envío de tropas a Haití en 1994 para restituir en el gobierno al Presidente Aristide.



**Cuadro 3**

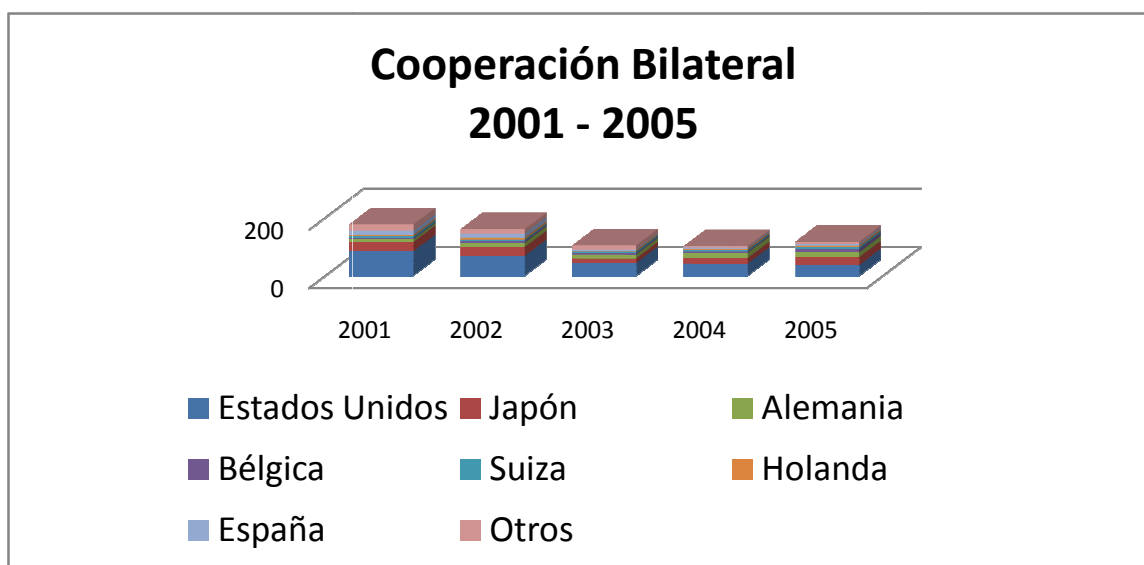
**Cooperación Bilateral**

	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Estados Unidos</b>	<b>83,91</b>	<b>67,00</b>	<b>43,27</b>	<b>40,73</b>	<b>35,65</b>
<b>Japón</b>	<b>32,19</b>	<b>30,88</b>	<b>15,32</b>	<b>19,40</b>	<b>26,92</b>
<b>Alemania</b>	<b>8,31</b>	<b>15,14</b>	<b>12,97</b>	<b>17,68</b>	<b>16,58</b>
<b>Bélgica</b>	<b>3,23</b>	<b>5,49</b>	<b>4,32</b>	<b>4,00</b>	<b>10,91</b>
<b>Suiza</b>	<b>7,31</b>	<b>4,81</b>	<b>5,91</b>	<b>5,39</b>	<b>6,77</b>
<b>Holanda</b>	<b>4,77</b>	<b>6,51</b>	<b>3,65</b>	<b>4,37</b>	<b>5,55</b>
<b>España</b>	<b>14,49</b>	<b>14,49</b>	<b>3,82</b>	<b>4,44</b>	<b>5,51</b>
<b>Otros</b>	<b>21,39</b>	<b>15,21</b>	<b>13,78</b>	<b>5,07</b>	<b>7,84</b>
<b>Total</b>	<b>174,60</b>	<b>159,52</b>	<b>103,04</b>	<b>101,08</b>	<b>115,73</b>

Fuente: *Cooperación para el Desarrollo Ecuador 2005*, Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional INECI. Quito-Ecuador. (Cuadro No. 12, pp. 34)

Se pretende llamar la atención sobre la importancia del aporte realizado por Estados Unidos, de ahí la necesidad de recurrir al análisis de las política exterior de este país, constante a lo largo de este trabajo.

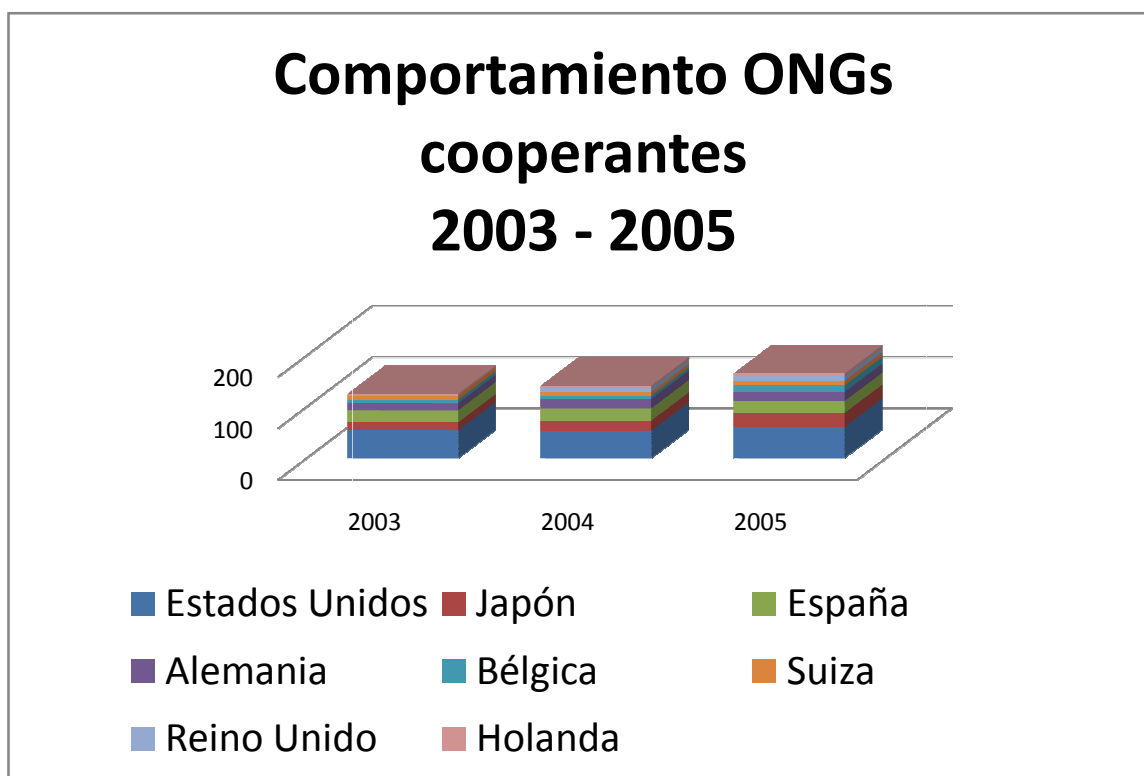
**Gráfico 1**



Fuente: *Cooperación para el Desarrollo Ecuador 2005*, Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional INECI. Quito-Ecuador. (Cuadro No. 12, pp. 34)

En este mismo estudio se determinó que en algunos casos la AOD era inferior a la cooperación otorgada mediante ONGs. Ejemplificativamente se muestra en el siguiente gráfico:

**Gráfico 2**



Fuente: *Cooperación para el Desarrollo Ecuador 2005*, Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional INECI. Quito-Ecuador. (Cuadro No. 13, pp. 35)

**Cuadro 4**

Origen de las ONGs cooperantes

	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
<b>Estados Unidos</b>	54,02	53,20	60,93
<b>Japón</b>	15,33	19,40	26,92
<b>España</b>	23,48	23,94	23,33
<b>Alemania</b>	13,88	18,45	17,62
<b>Bélgica</b>	6,70	6,16	12,92
<b>Suiza</b>	7,65	6,89	8,71
<b>Reino Unido</b>		8,35	8,62
<b>Holanda</b>	4,05	4,54	5,95

Fuente: *Cooperación para el Desarrollo Ecuador 2005*, Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional INECI. Quito-Ecuador. (Cuadro No. 13, pp. 35)

También conduce a la reflexión sobre la relevancia que han adquirido estas organizaciones, a la par del debilitamiento del papel de los estados dentro en esta dinámica.

El siguiente cuadro muestra los montos y los organismos que lideraron la cooperación internacional en el mismo período:

### **Cuadro 5**

#### Cooperación Multilateral

	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
<b>BM</b>					<b>6,04</b>	<b>1,06</b>
<b>BID</b>	<b>5,03</b>	<b>4,54</b>	<b>6,54</b>	<b>3,94</b>	<b>3,70</b>	<b>1,07</b>
<b>OEA</b>				<b>0,20</b>	<b>0,23</b>	<b>0,01</b>
<b>CAF</b>				<b>0,11</b>	<b>0,84</b>	<b>0,60</b>
<b>CE</b>	<b>3,38</b>	<b>3,14</b>	<b>6,26</b>	<b>8,60</b>	<b>12,24</b>	<b>32,76</b>
<b>Sistema NNUU</b>	<b>9,26</b>	<b>8,59</b>	<b>12,80</b>	<b>12,97</b>	<b>13,62</b>	<b>17,29</b>
<b>ACNUR</b>	<b>0,96</b>	<b>0,68</b>	<b>1,47</b>	<b>1,11</b>	<b>1,84</b>	<b>2,16</b>
<b>FAO</b>	<b>0,55</b>	<b>0,33</b>	<b>0,33</b>	<b>0,30</b>	<b>0,53</b>	<b>0,43</b>
<b>OMS</b>	<b>0,49</b>	<b>0,77</b>	<b>1,48</b>	<b>0,44</b>	<b>0,44</b>	<b>3,07</b>
<b>PMA</b>	<b>2,18</b>	<b>2,17</b>	<b>1,04</b>	<b>1,84</b>	<b>0,12</b>	<b>0,52</b>
<b>PNUD</b>	<b>1,09</b>	<b>0,99</b>	<b>3,32</b>	<b>4,33</b>	<b>4,66</b>	<b>5,79</b>
<b>UNESCO</b>	<b>0,12</b>	<b>0,03</b>	<b>0,55</b>	<b>0,12</b>	<b>0,23</b>	<b>0,01</b>
<b>UNFPA</b>	<b>0,62</b>	<b>0,86</b>	<b>1,55</b>	<b>1,21</b>	<b>0,86</b>	<b>0,85</b>
<b>UNICEF</b>	<b>3,20</b>	<b>2,64</b>	<b>2,91</b>	<b>2,78</b>	<b>3,78</b>	<b>3,16</b>
<b>UNIFEM</b>	<b>0,50</b>	<b>0,12</b>	<b>0,15</b>	<b>0,46</b>	<b>0,66</b>	<b>0,76</b>
<b>VNU</b>				<b>0,38</b>	<b>0,50</b>	<b>0,53</b>

Fuente: *Cooperación para el Desarrollo Ecuador 2005*, Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional INECI. Quito-Ecuador. (Cuadro No. 14, pp. 36)

Al revisar estos datos la primera coincidencia es que en todas las formas de la cooperación internacional, para el caso ecuatoriano, el principal país cooperante es Estados Unidos. Inclusive en el caso de organismos multilaterales, la influencia de EEUU es bastante significativa por medio de las agencias de las Naciones Unidas. Aunque cabe resaltar que en este aspecto la presencia de la Unión Europea en concreto es bastante importante.

## Promover la Democracia desde Estados Unidos

Para la década de 1990, Estados Unidos estableció la promoción de la democracia como uno de sus pilares fundamentales en materia de política exterior, junto con los tradicionales objetivos que son el desarrollo económico y la seguridad nacional. La decisión de incorporar la democracia como asunto primordial en la agenda de política exterior, responde a la convicción de que mediante este régimen político se alcanzarían mayores niveles de desarrollo en materia social y económica, que bajo la mirada de regímenes democráticos, se posibilitaría el respeto a los derechos humanos, así como el ejercicio de las libertades, lo que es un camino para el desarrollo social y económico. Bajo estas premisas, Estados Unidos asume el compromiso de promover y apoyar la democracia como política de estado a nivel internacional. Para alcanzar este objetivo, el gobierno estadounidense se apoya en varias herramientas.<sup>17</sup>

Por medio de distintas agencias como USAID o National Endowment for Democracy<sup>18</sup> (NED, su sigla en inglés), se materializan muchos proyectos alrededor del mundo. Si bien el proceso de democratización liderado por Estados Unidos inicia con ímpetu en Asia, Europa del Este y África; en América Latina se fortalece con la presidencia de Bill Clinton. En el caso ecuatoriano, los programas de democratización auspiciados por la USAID inician de manera importante en los primeros años de la década de los noventa, no obstante que USAID se encuentra en Ecuador desde 1963 y la cooperación proveniente de Estados Unidos en Ecuador fue gestada por organismos predecesores: 1942-1946 la Administración de Cooperación Económica (su sigla en inglés ECA); 1947-1951 Instituto de Asuntos Americanos, IIAA; 1951-1955 Administración de Cooperación Técnica, TCA; 1955-1959 Administración de Operaciones Exteriores, FOA; 1959-1962 Administración de Cooperación Internacional ICA.

La USAID ha desarrollado varios programas en Ecuador, antes de llegar a discutir los que efectivamente tienen por objetivo promover el fortalecimiento de la

---

<sup>17</sup> Ver Windsor, Jennifer. (2008) "Mainstreaming of Democracy and Governance in Foreign Assistance" en *Foreign Aid and Foreign Policy: Lessons for the Next Half Century* (ed) Picard, Louis A. New York, pp 414-424

<sup>18</sup> National Endowment for Democracy o Fundación Nacional para la Democracia, es una organización estadounidense sin fines de lucro creada durante el gobierno del presidente Reagan y aprobada por el Senado de ese país. Sus fondos provienen del sector privado y es parte de un proceso de promoción y difusión de la democracia vigente en el país del norte, bajo la convicción de que Estados Unidos es fuente material e ideológica de apoyo a la consolidación de regímenes democráticos. Ver: [www.ned.org](http://www.ned.org)

democracia, cabe revisar algunos de los anteriores liderados por esta institución para contextualizar los distintos enfoques de la política exterior estadounidense, expresada mediante de esta agencia.

El primer gran programa desarrollado por USAID fue Alianza para el Progreso, cuyo principal objetivo era fomentar el desarrollo agrario. Estaba enfocado a fomentar el desarrollo de este sector mediante cooperación técnica, económica y de infraestructura. En la década de los setenta, en sintonía con el período desarrollista que influyó la cooperación internacional como ya se señaló, los programas auspiciados por esta agencia se dirigían a combatir la pobreza y atender las necesidades básicas de los seres humanos. La década de los ochenta estuvo marcada por el retorno a la democracia de varios países en América Latina y –paralelamente- la asunción de la globalización conjugó la importancia del desarrollo económico mediante apertura de mercados y la democracia como medio para alcanzar este fin. Para 1993, año en que el presidente Bill Clinton asume la presidencia, el gobierno estadounidense replantea las directrices de la asistencia internacional promovida en los últimos años.

Dado que la cooperación internacional tiene nuevos matices, los actores ya no son únicamente estados mediante sus agencias de cooperación, sino que el sector privado toma parte fundamental en esta dinámica plasmada en la proliferación de organizaciones sin fines lucro como ONGs de alcance transnacional que eventualmente posibilitan gran parte -y a veces la mayor parte- de cooperación internacional para el desarrollo. Este vuelco en la política hacia la cooperación internacional para el desarrollo de Estados Unidos se formaliza durante el gobierno de George W. Bush, concretamente en el año 2002, mediante la propuesta Cuenta del Reto del Milenio (MCA). En este documento Estados Unidos identifica las nuevas necesidades de los países en vías de desarrollo para combatir pobreza y generar ese desarrollo, pero la innovación radica en que esta asistencia está condicionada a que los países cumplan con un modelo de estado, basado en un régimen democrático y que este a su vez garantice la sumisión al Estado de Derecho y el fortalecimiento de las instituciones para favorecer el ejercicio de las libertades individuales de sus habitantes y respeto a los Derechos Humanos.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Ver; “60 Years of Cooperation” (2003) USAID/ECUADOR. Imprenta Mariscal. Quito.

La USAID ha fomentado programas en casi todas las aristas que comprenden la Promoción de la Democracia. Para retomar el modelo planteado por Carothers, en primer lugar la reforma institucional fue absolutamente asumida por USAID a inicios de los noventa, época en la que apoyó al gobierno ecuatoriano en la reforma al sistema judicial puesta en marcha en 1992. En el marco del fortalecimiento y transformación del sistema judicial como mecanismo de fortalecimiento de las instituciones democráticas del estado, se procuró trabajar hacia un sistema judicial que refleje las veredaderas demandas ciudadanas.

El programa comprendió desde el financiamiento y realización del diagnóstico del problema de la Función Judicial que se reportaba por los ciudadanos ecuatorianos como altamente ineficiente. Posteriormente se auspició investigaciones que permitieron algunas reformas penales, así como la capacitación a miembros de la Corte Suprema de Justicia, la Fiscalía general del Estado, la Procuraduría General del Estado y otros pertenecientes a la Función Judicial.

En esta misma línea de reforma institucional se promovieron programas tendientes a fortalecer los valores y elementos de la democracia en los gobiernos locales -mediante la incorporación de grupos sociales que tradicionalmente no habían sido activos en la construcción de la democracia ecuatoriana- y a promover el apoyo a iniciativas y esfuerzos institucionales para combatir la corrupción.

Estas iniciativas se materializaron mediante las reformas al sistema penal ecuatoriano, el trabajo directo con las autoridades de gobiernos locales en veedurías ciudadanas de control de la corrupción -transparentando la gestión pública y así incentivando a la sociedad civil a tomar parte en la democracia- fortaleciendo las elecciones para que sean transparentes, universales y ampliamente participativas para lo cual se trabajo de forma directa con el organismo del estado responsable de cumplir con la funcional electoral (Tribunal Supremo Electoral) y con la ONG Corporación Participación Ciudadana, las que favorecía el involucramiento de la sociedad civil en estos procesos, así como la transparencia de los mismos.

De tal manera que va a resultar ilustrativo discutir de manera más detallada algunos de los programas emblemáticos de la cooperación estadounidense llevada a cabo en el país. En las siguientes líneas se discutirá el Programa para el Fortalecimiento el Ministerio Público, suscrito en 1998, así como el Programa de Capacitación Electoral

para instructores de partidos políticos, de movimientos independientes de carácter nacional y de movimientos independientes de carácter provincial, suscrito en 2004.

El programa suscrito entre la Fiscalía y USAID promueve el fortalecimiento de la lucha contra la corrupción pública y privada. Según el Memorando de Entendimiento, los siguientes son los hechos que se perseguirán: 1) Enriquecimiento Ilícito; 2) Fraude Fiscal; 3) Delitos Financieros; 4) Delitos contra la propiedad Intelectual; lavado de dinero y cualquier otro delito relacionado con estas acciones. El programa asimismo comprende el apoyo a las iniciativas legislativas lideradas por la Fiscalía con el fin de alcanzar estos objetivos; apoyar directamente en la capacitación del personal de la Policía Judicial y de la Fiscalía para la comprensión y la debida aplicación del nuevo sistema acusatorio penal, y la recopilación de información y datos que permitan fortalecer la Fiscalía, así como la Policía Judicial, de acuerdo a sus nuevas necesidades en virtud de sus nuevas funciones.

Todo el programa -así como su financiamiento- está coordinado y dirigido tanto por la Fiscalía como por USAID, entidad que se compromete a facilitar la creación de una Unidad Especial dentro en la Fiscalía, así como a auspiciar la contratación de un experto que ayude a elaborar las reformas legales pertinentes. Los cuerpos normativos que se prevé requerirán de una propuesta de reforma son: Código Penal, Código de Procedimiento Penal, Ley Orgánica del Ministerio Público, Ley Orgánica de la Función Judicial, Reglamento del Departamento Médico Legal, Reglamento de la Policía Judicial, reforzamiento y actualización del Convenio Interinstitucional relativo a la investigación de la conexión y transferencia de bienes y servicios a través del sistema financiero -así como de sus reformas adicionales- suscrito entre el Procurador General del Estado (ecuatoriano), el Ministro de Gobierno y Policía, además del Superintendente de Bancos

La descripción de este programa pone en evidencia la presencia de la cooperación proveniente de Estados Unidos en materia institucional. El fortalecimiento de las instituciones -como plantea Carothers- es una de las formas de fortalecer la democracia. Cabe destacar que las reformas en materia penal planteadas en este contexto, modificaron sustancialmente el ejercicio legal en Ecuador.

El Programa de Capacitación Electoral para instructores de partidos políticos, de movimientos independientes de carácter nacional y de movimientos independientes de

carácter provincial, comprendió una serie de talleres y seminarios que buscaba capacitar a los funcionarios del Tribunal Supremo Electoral y de los Tribunales Provinciales en el cumplimiento ágil y responsable de sus funciones, además de a la ciudadanía que participa en estos procesos. Los seminarios que se dictaron en todas las provincias del país procuraban recordar el sistema de aplicación en estos asuntos, así como la reciente incorporación de votantes que necesitaban de asistencia especial. El objetivo era garantizar que el proceso electoral sea cumplido a cabalidad así como facilitar la incorporación de las personas con alguna discapacidad en procesos electorales.

Estos aspectos se podrán discutir con mayor amplitud en el siguiente capítulo, en el que se tomarán dos ejemplos de ONGs ecuatorianas patrocinadas por USAID. Ambas ONGs promueven programas de fortalecimiento de la democracia, ya sea desde la participación ciudadana y fortalecimiento de la sociedad civil, el apoyo y reforma a las intuiciones del Estado, o promoviendo las elecciones libres y transparentes, e inclusive cumpliendo con más de uno de estos elementos.

### **Proyectos específicos en Ecuador**

En Ecuador los programas de Promoción de la Democracia se inician de forma más enérgica a partir de 1996 con la nueva división dentro de USAID capítulo Ecuador, denominada Democracia y Gobernabilidad. Dentro de esta estructura se han promovido varios programas, aunque claro, hay que especificar que USAID no ha sido la única agencia que implementa este tipo de programas. Si bien hay varios otros cooperantes, hay que resaltar la presencia de USAID por la envergadura de los proyectos y el monto de sus financiamientos.

El siguiente cuadro muestra los principales proyectos en área de Democracia o “Gobernabilidad”, como se denominan aquellos programas implementados para promover y fortalecer la democracia. Presenta el nombre de los problemas, el período de vigencia de los mismos, los montos asignados y los países responsables.



## Cuadro 6

### Proyectos Financiados por la Cooperación No reembolsable

Proyecto	Cooperante	Período	Costo Total
Apoyo al procesos de Reforma Política y Administración de Justicia	España	01.05 - 12.06	\$306.49
Cuerpo de Paz	Estados Unidos	01.03 – 12.06	n.d.
Democracia y Gobernabilidad central en la Frontera Sur	Everywhere	10.03 – 09.06	\$1445.36
Democratización y DDHH	Noruega	01.04 – 12.07	\$1264.80
Civil de la organización del Trabajo de Cooperación Amazónica OTCA	Conservation International Foundation	03.05 – 10.05	\$ 30
Eo Fundación Ñeque-Fundación Ecuatoriana por la Equidad	Alemania	01.05 – 12.05	n.d.
Formación para la Promoción de Liderazgo y la Participación Política Juvenil	Finlandia	01.05 – 12.06	\$18.80
Foro de Construcción de Políticas Públicas y Elaboración Participativa de la Ley Nacional para la juventud Ecuatoriana	Cooperación Técnica Sueca	04.05 – 03.06	\$7.00
Fortalecimiento a la Democracia y Gobernabilidad en Ecuador a través de prácticas de anticorrupción “Gobiernos Transparentes”	Cooperative for American Relief Everywhere	04.04 – 01.06	\$433.17
Fortalecimiento de la Democracia	Estados Unidos	10.01 – 09.07	\$38900.00
Modernización del Estado	Francia	09.03 – 09.06	\$152.00
Participación Ciudadana en Programa de fortalecimiento Institucional en ciudades intermedias	Alemania	03.05 – 02.07	n.d.
Programa de Fortalecimiento Institucional Asistencias Técnicas	España	01.97 – 12.08	\$538.13
PROMODE Programa de Modernización y Descentralización	Alemania	10.03 – 12.05	\$7233.67
Sistema de Información y Gestión de Gobiernos Locales “Siglo”	Everywhere	01.05 – 12.06	\$15.01
Strengthening Transparency and Civilian Oversight Mechanisms in two local Alternative Governments of Ecuador	Finlandia	01.05 – 12.06	\$50.63

Fuente: *Cooperación para el Desarrollo Ecuador 2005*, Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional INECI. Quito-Ecuador. (pp. 109-151)

Como se puede advertir, los programas versan sobre justicia, participación ciudadana y fortalecimiento de la sociedad civil y reformas institucionales, también sobre programas de descentralización, reforma del Estado y reformas judiciales.

En el siguiente capítulo, se van a analizar detalladamente los principales programas llevados a cabo en esta materia y expuestos en el cuadro precedente. El fin es entender cuál es el contenido y el objetivo de dichos programas, cómo se canalizan estos fondos, quiénes los ejecutan y –finalmente- realizar un análisis que permita determinar si estos programas se encausan en el modelo planteado por Carothers de un solo molde de promoción a la democracia, aplicado también aquí en Ecuador.

## **Fundación Esquel y Participación Ciudadana: dos casos emblemáticos en la promoción de la democracia en el Ecuador**

### Panorama General

La promoción de la democracia, representa un rubro significativo en la cooperación internacional para el desarrollo en Ecuador. Estados Unidos se muestra como el actor fundamental en esta materia. Observando los datos de inversión en programas de esta naturaleza y según los datos que arroja el Cuadro 5 del capítulo II; se pone de manifiesto la relevancia que adquiere Estados Unidos para efectos de este análisis, tanto como actor de la cooperación, así como por montos asignados para los programas, especialmente a partir del año 1996.

Estados Unidos, a través de USAID asigna para promoción de la democracia la suma de 38900 millones de dólares. Convirtiendo a la cooperación estadounidense en la más significativa y determinante para efectos de esta discusión. En el presente capítulo se va a examinar la promoción a la democracia proveniente de este rubro; desentrañando los contenidos que se albergan en este gran proyecto será posible comprobar si se cumplen las tres categorías que propone de Carothers, es decir, reforma de las instituciones, fortalecimiento de las elecciones y apoyo a la sociedad civil.

En los capítulos anteriores se discute cómo la cooperación internacional se relaciona con la democracia a nivel internacional y después cómo aterriza en el caso ecuatoriano. A continuación se va a dar una mirada general a la agenda y las prioridades de la cooperación; además, se va a analizar cómo evolucionó esta en relación al entorno político internacional. De manera especial se va a estudiar la política exterior de Estados Unidos, por haber sido la más importante fuente de cooperación en el caso ecuatoriano.

Siguiendo el modelo de Carothers, que es el punto de partida para el análisis de esta propuesta, en este capítulo voy a desglosar cada uno de los elementos de ese templete de la democracia en el marco de la cooperación, de acuerdo con el paradigma explicativo desarrollado por el mencionado autor en torno a cada uno de estos elementos y el rol que desempeñan dentro de la promoción de la democracia, se presenta los dos casos elegidos en Ecuador.

En la década de los setenta, la cooperación tenía una perspectiva desarrollista cuyo objetivo principal, era fomentar el que los países del tercer mundo emergieran de una economía deprimida a una más desarrollada. Este escenario se manifestaba en el contexto de un mundo bipolar, que miraba a los países del tercer mundo como posibles aliados (Valderrama, 2007:140). De este lado del mundo, el interés que podía suscitar la región latinoamericana para los aliados- pero en especial para Estados Unidos, que era ya la economía poderosa- puso en marcha con ahínco la dinámica de cooperación internacional y la relación Norte-Sur dentro de esta lógica.

En la década de los ochenta, esta perspectiva de la cooperación cambia radicalmente con la caída del Muro de Berlín. Las agendas de la cooperación ya no se definen desde el desarrollo, sino que se asumen nuevas lógicas provenientes de las recetas de los organismos multilaterales, en concreto los organismos que surgieran de los Acuerdos de Bretton Woods (Valderrama, 2007:140). La nueva era se define en gran medida por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial; pero también, mitigado por las Naciones Unidas, se pone de manifiesto todo un cambio en las relaciones internacionales. Las agendas se definen por las prioridades de estos organismos, y los cooperantes que ya llevan a cabo los proyectos en América Latina se alinean. Entonces, los técnicos, los políticos e incluso los catedráticos tienen agendas específicas elaboradas que responden a esta nueva lógica de asistencialismo, lo que da a lugar a una gran industria de la cooperación internacional para el desarrollo.

Para 1990, la cooperación puso a la democracia como prioridad en todas sus agendas. En América Latina varios países se encontraban en periodos de transición y desde el Norte se pensaba que si se fortalece esa democracia habría muchos aspectos positivos. Esto coincide con el proceso de transición de los países de Europa del Este que salían de dictaduras socialistas. En primer lugar, los valores democráticos más obvios, como garantizar la vigencia del Estado de Derecho, el respeto a los derechos humanos, entre otros. Inclusive en ese contexto se da lugar a la Teoría de la Paz Democrática.<sup>20</sup> Pero por sobre todo, se percibía a la democracia como un mecanismo de

---

<sup>20</sup> La Teoría de la Paz Democrática sostiene que los países cuyos regímenes son democráticos, son menos proclives a entrar en conflicto. Esta teoría fue planteada por el moderno Michael W. Doyle, y ha sido

desarrollo y por ende de crecimiento económico. Por tanto, fortalecer, promover y garantizar la democracia en América Latina se presentaba para Estados Unidos como un típico caso de éxito general.

Así se entiende el presupuesto que se USAID asignó para fortalecimiento de la democracia durante la década de los noventa. En 1991 se asignaron 165.2 millones de dólares al presupuesto de este organismo (para todos los programas que aborden temas de elecciones, cambio institucional, gobernanza y sociedad civil), de los cuales 83.5 millones de dólares, es decir el 50.54%, se destinó a América Latina; en 1999 que se incrementó ese aporte a 637.1 millones de dólares (Carothers, 1999: 48-50).

Hay que señalar también que las motivaciones que tuvieron los países cooperantes durante estas distintas olas de asistencia a la democracia fueron variando. Por ejemplo, el grupo de cooperantes que lideraban estos procesos -al menos en lo que respecta a Estados Unidos- a finales de los ochenta e inicios de los noventa, gozaba de un optimismo absoluto en cuanto a que los principios liberales promovían una verdadera revolución democrática. Pese a que las acciones que se llevaban a cabo, al menos en América Latina, promovían más bien un cambio moderado que pretendía frenar las corrientes políticas extremistas de izquierda, ya para la era de Bush y de Clinton se sostuvo que la consolidación de la democracia traería cambios positivos que atravesaban no solo lo político, sino aspectos económicos y de convivencia social (Carothers, 1999:56-57).

En el caso ecuatoriano, no obstante las dificultades halladas, los datos nos permiten algunas conclusiones. Al mirar la cooperación no reembolsable, hay que tomar en cuenta que se dispersa mucho, en razón de que los cooperantes pueden ser de tres tipos (bilaterales, multilaterales y de fondos privados), y esto genera dificultades para cuantificar y definir los aportes, como ya se verá en las siguientes líneas.

En esta categoría, la cooperación no reembolsable más significativa para Ecuador es la bilateral. Ecuador ha recurrido al endeudamiento como mecanismo de desarrollo y entonces la cooperación multilateral y la bilateral han sido frecuentemente utilizadas, mientras que en materia de cooperación no reembolsable es más recurrente la cooperación bilateral.

---

ampliamente discutida desde la democracia liberal. Es importante hacer referencia a esta teoría porque da cuenta de la relevancia que tomó a nivel internacional asumir un régimen democrático.

Como señala el cuadro subsecuente, en el país la tendencia ha sido utilizar más los créditos de tipo reembolsable, aunque parecería que esta tendencia se repite en todo el espectro internacional y que a partir de los noventa es más abundante la cooperación reembolsable (Arcos, 2001:21-22).

## Cuadro 6

### CID hacia Ecuador 1990, 1997-1999 en miles de USD<sup>21</sup>

	1990	1997	19998	19999
Reembolsable bilateral y multilateral	238.943.00	479.026.00	843.424.00	702.748.00
No reembolsable bilateral y multilateral	122.330.00	169.637.00	212.016.00	161.130.00
Total cooperación	361.273.00	648.663.00	1.055.440.00	863.878.00
Cooperación como parte del PIB	3.4	2.3	.275.3	16.18
Valor per cápita de la cooperación	35.20	54.34	86.69	69.60

Elaboración CEP, 2000 ver Arcos, 2001:22

Retomando la reflexión de la cooperación no reembolsable, cuando esta es oficial, es evidente determinar qué país aporta; asimismo cuando es multilateral se puede conocer qué países tiene una representatividad más relevante (en términos económicos) dentro del organismo en cuestión; pero cuando se trata de cooperación privada, analizarla es más difícil.

Si bien no se puede establecer un vínculo directo entre una ONG o corporación privada que realiza un aporte con su país de origen, tampoco se puede desconocer del todo que dicha entidad tiene una nacionalidad y pueden estar inmersos intereses, puesto que se ha generado mucha cooperación mediante ONGs o fundaciones que al ser de carácter privado se las categoriza como cooperantes no oficiales, pero con frecuencia

<sup>21</sup> (Arcos, 2001:22)

algunos gobiernos han financiado total o sustancialmente estas organizaciones. De tal manera que mediante cooperación bilateral no oficial se han canalizado recursos de estados a estados -muchas veces-, de estados a privados, o también sólo entre privados.

En este capítulo la discusión va a girar en torno a las ONGs como donantes y receptoras de cooperación en la sociedad civil ecuatoriana. Razón por la cual elegí a dos ONGs muy representativas de los elementos que se han venido recopilando en las categorías establecidas para el período de tiempo establecido. Ambas organizaciones se encausan en el fortalecimiento de la democracia según el modelo planteado por Carothers; pero sobre todo ambas instituciones van encaminadas a dinamizar la sociedad civil ecuatoriana dentro de un nuevo paradigma de participación que -a la larga- podría confluir en una nueva forma de vivir y practicar la democracia.

La primera es Fundación Esquel, lleva más de veinte años trabajando como una organización sin fines de lucro que busca promover el desarrollo social, económico y democrático del país. La segunda es la Corporación Participación Ciudadana, también es una organización sin fines de lucro que casualmente fue fundada, entre otros, por miembros de Esquel. Participación Ciudadana está trabajando desde hace ocho años en el país, su principal objetivo es fortalecer la democracia desde la participación activa de la ciudadanía.

Ambas reflejan con precisión la dinámica de las organizaciones no gubernamentales en el país y la influencia de la cooperación internacional para el desarrollo en ese sentido. Estos dos ejemplos se van a analizar a la luz del modelo propuesto por Thomas Carothers, en virtud del cual se busca demostrar que la promoción de la democracia se basó sobre todo en un esquema establecido desde los cooperantes más que desde las necesidades específicas de los receptores, y aplicando un solo modelo para todos los casos.

### Los ejes de cooperación en materia de democracia en Ecuador

Sería más apropiado iniciar este acápite con el relato de la dinámica de la cooperación internacional para el desarrollo en Ecuador a nivel nacional; es decir, poder discutir sobre cuáles han sido los grandes lineamientos que ha establecido el estado ecuatoriano en esta materia; cómo se han ido determinando las prioridades, las metas y - desde luego- la agenda de la cooperación; también en esta línea, dilucidar la relevancia

de la democracia y del fortalecimiento de la misma como demanda del estado ecuatoriano y de su gente. Parecería que lo evidente es discutir el desarrollo, el impacto y la necesidad de los distintos proyectos que se han llevado a cabo en el país desde el estado y desde la sociedad civil. Sin embargo, la falta de una política clara sobre las prioridades nacionales en esta materia, así como la falta de cohesión en torno a este tema, me lleva a iniciar la discusión desde el otro lado: desde los cooperantes, esto mediante el análisis de los programas que se desarrollaron en el país para fortalecer la democracia y conocer por qué se lo hizo.

Si partimos de la política implementada en esta línea por Estados Unidos como principal cooperante de Ecuador, hay que empezar hablando de un modelo de democracia que se pretende consolidar y un modelo de democratización que se aplica para conseguir dicho objetivo. El modelo de democracia, en cuanto a los valores o elementos que consagra, y la estrategia que se utiliza para apuntalar este proyecto son claramente identificables en la política exterior estadounidense. En el caso latinoamericano, las democracias que se fortalecían eran justamente regímenes que estaban en procesos de transición (Carothers, 1999: 86).

Estas recetas y estas claves de democratización que se implementaron sirvieron tanto para los países del continente americano como para otras regiones del mundo. Y es lo que Carothers denomina “templete de la democracia”, la estrategia que comprende fortalecer la democracia con proyectos dirigidos a la mejorara de los procesos electorales, fortalecimiento de las instituciones del estado y de la sociedad civil.

### *Elecciones*

Las elecciones libres, transparentes y justas son una de las preocupaciones más importantes para los promotores de la democracia en Estados Unidos. Tiene un gran asidero la convicción de que mediante elecciones periódicas, para la toma de decisiones así como para la designación de representantes, se garantiza el juego democrático. Por medio del ejercicio del derecho al voto, se vincula a la ciudadanía con el estado y este a su vez se nutre de la voluntad de sus habitantes. Por esta razón es que este aspecto del fortalecimiento de la democracia ha sido una constante en los programas auspiciados por la cooperación. Para volver a las cifras de asignación de recursos por parte de la USAID destinadas a promoción de la democracia, cabe mencionar que en 1991 los



programas de fortalecimiento de elecciones únicamente representaron el 0.6% del total del monto asignado para ese año, y en 1999 los procesos electorales únicamente se llevaron el 0.92% del total de dinero asignado.<sup>22</sup>

Este componente tiene dos vertientes principales; la primera consiste en garantizar que las elecciones sean libres y transparentes, es decir, que tengan un nivel aceptable de eficiencia, sin que grupos específicos o individuos puedan alterar o influir en el resultado de las mismas. Esta corriente de velar por la transparencia de las elecciones se ha extendido a lo largo de toda la comunidad internacional. Tanto es así que en las últimas dos décadas existen misiones de observadores en casi todas las elecciones de cargos esenciales o decisiones trascendentales. De tal suerte que en los procesos eminentemente nacionales se promueve, cada vez más, la participación de agentes intencionales.

La otra vertiente que surge del apoyo a las elecciones, es el fortalecimiento de los partidos políticos. Para la visión estadounidense lo ideal era que existan solo dos partidos políticos y no varios que fragmenten la representación. Por esa razón se ha trabajado, bajo este componente, en consolidar y fortalecer a los partidos políticos más grandes de los estados receptores de estos programas. Asimismo, los partidos políticos deben recoger los valores democráticos, es decir que tengan una organización democrática y que su identidad responda a esos valores comunes que los agrupan y no así a características étnicas, religiosas o de minorías (Carothers, 1999:87).

### *Instituciones del Estado*

El segundo elemento, es el fortalecimiento de las instituciones del estado. El punto de partida del estado bajo la óptica estadounidense es la división de poderes que se resume en tres ramas: un poder judicial designado mediante mecanismos democráticos; un ejecutivo que se subordine a la ley; y el poder legislativo que sea altamente representado y plural, que además cuente con niveles aceptables de independencia versus a los otros poderes (Carothers, 1999:87).

La Constitución debe ser escrita y fungir como pilar de esta organización política, sustentar el imperio de la ley y garantizar el estado de derecho. En este contexto hay

---

<sup>22</sup> Datos tomados del cuadro *USAID Funding for Democracy Assistance by Subsector* (Carothers, 1999:49)

características que son fundamentales para el gobierno de Estados Unidos, como es que las fuerzas militares estén subordinadas al poder del estado y que los gobiernos seccionales tengan niveles de autonomía mínimos y respondan de forma más cercana a sus electores.

En este punto entran varios mecanismos para llevar a cabo los proyectos. El más tradicional es la reforma de la justicia. En Ecuador se han desarrollado varios proyectos de reforma del sistema de justicia, adicionalmente en materia legislativa se ha proporcionado asistencia técnica para la elaboración de las propuestas de ley, así como para la capacitación de los funcionarios del sistema justicia y el sistema legislativo. Un importante trabajo que se ha realizado, ha sido el esfuerzo por descentralización en América Latina, lo que se ha hecho evidente mediante proyectos específicos con gobiernos autónomos y alcaldías.

#### *Sociedad civil*

Este aspecto del templete de la democracia de Carothers, es sin duda el más relevante. Dado que la sociedad civil aparece como elemento fundamental para que se efectúen elecciones democráticas, libres y transparentes de manera constante en un estado, así como para que se fortalezcan las instituciones públicas. En este contexto, la sociedad civil es constituida por las ciudadanas y ciudadanos organizados en torno a sus intereses comunes y que son interlocutores del estado para exigir el cumplimiento de sus necesidades y el respeto de sus derechos. La sociedad civil se organiza de forma autónoma, aunque eso no implica que también estén comprendidos dentro de esta denominación los sindicatos, organizaciones gremiales y otras de distinta índole.

El punto medular es la capacidad de establecer una agenda con prioridades nacionales diferente o al menos independiente de las del gobierno de turno. Por esta razón es que, en el ámbito del fortalecimiento de la democracia, los dos aspectos más relevantes para los promotores de estos proyectos son las instituciones del estado y la sociedad civil. En otras palabras y en lenguaje de la cooperación se entiende a las instituciones del estado como la *oferta* y la sociedad civil como la *demanda* (Carothers, 1999:58).

La cooperación proveniente de Estados Unidos y dirigida a la sociedad civil es quizás una de las más controversiales. En primer lugar habría que decir que la forma en

que se concibe a la sociedad civil desde los cooperantes no permite que permee a todos los espacios de la sociedad. Bajo tres grandes tópicos, la sociedad civil se la discute mediante la educación cívica de valores democráticos, capacitación a los actores de medios de comunicación y apoyo a los gremios de trabajadores, y -en esa misma línea- las contrapartes de la cooperación estadounidense suelen ser grupos establecidos como iglesias, clubes deportivos, asociaciones gremiales, y por sobretodo ONGs, pues de repente estas se convirtieron en las grandes representantes de la sociedad civil.

Las ONGs han sido actores muy influyentes en la política nacional de los países, así como en el escenario internacional. Entre las razones que explican la propagación de este tipo de instituciones, están los objetivos desarrollistas de los países de economías más influyentes, revisado en el capítulo anterior. Una vez que se establece como prioridad fomentar el desarrollo económico de los países menos industrializados, se enfrenta el hecho de que las instancias estatales no generan toda la confianza. Por esa razón es importante promover la participación de la ciudadanía que se organiza de manera relevante alrededor de organizaciones no gubernamentales. Dentro de la complejidad del proceso de democratización, la ciudadanía encuentra espacios de acción mediante estas organizaciones que persiguen distintos objetivos de democracia, igualdad, combate a la pobreza, desarrollo económico y social, por mencionar algunos ejemplos.

Ahora bien, también cabe destacar que la difusión de estas organizaciones en torno a la sociedad civil se constituye en función de las agendas de cooperación internacional. Los organismos (multilaterales en su mayoría, posteriormente también otros actores) promueven el surgimiento de este valor y la necesidad de organización, pero esta vez obvian a sus interlocutores naturales que son los gobiernos de los estados e interactúan con la sociedad a través de estas organizaciones. Y los gobiernos a su vez no tienen mayor participación en los procesos sociales que favorecen este tipo de organizaciones. En la década de los noventa, para el caso ecuatoriano, el Banco Mundial, BID y otros organismos multilaterales tuvieron programas específicos destinados a la participación de la sociedad civil (Arcos, 2001: 38).

Como explica Arcos, a lo largo de la década de los noventa, el nuevo enfoque de la sociedad civil también tiene repercusiones en la cooperación internacional, por eso es que surge la posibilidad de que sean nuevos actores los receptores de dicha asistencia:

En 1990, 64 organizaciones de la sociedad civil fueron registradas por el PNUD como receptoras/canalizadoras de cooperación. En 1999 este número se había incrementado a 169, es decir, creció en 140%, significativamente más que la cooperación no reembolsable. La participación es altamente heterogénea, tanto desde la perspectiva de monto del financiamiento, como por el tipo de proyecto y actividad realizada, lo cual se puede interpretar como un alto grado de dispersión de la cooperación bilateral no reembolsable, y consecuentemente un bajo impacto (Arcos, 2001:66).

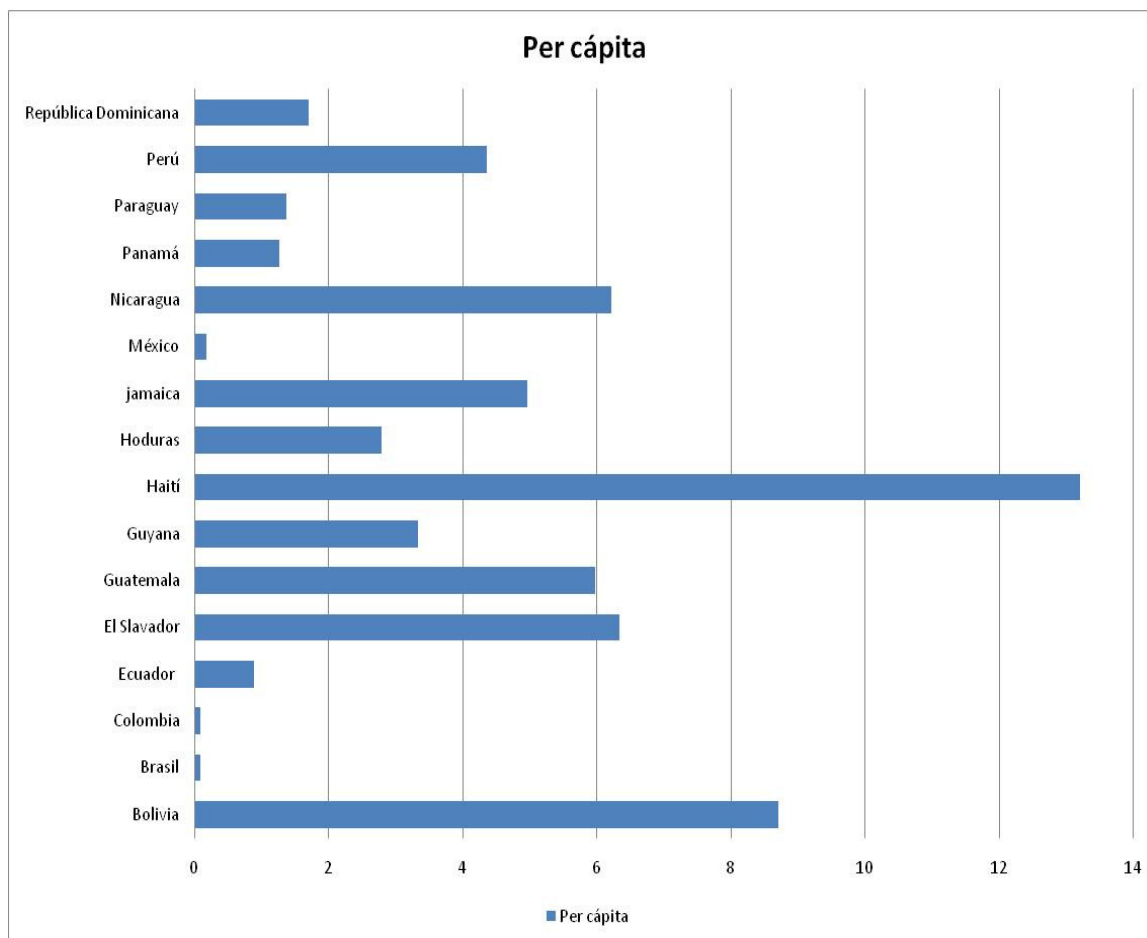
Así se da muestra de la relevancia que toman las ONGs en los ámbitos de la cooperación internacional y lo político. Cuando las organizaciones de sociedad civil se convierten en interlocutoras principales de la CID y asumen el desempeño de los programas de desarrollo que persigue la cooperación, estas organizaciones se vuelven - casi obligadamente- interlocutoras de los estados y sus gobiernos; unas veces en condición de contrapartes y otras veces de aliadas estratégicas para la consecución de los fines, relación que da lugar a una acción política directa e indirecta.

Dentro de los principales cooperantes de Ecuador, Estados Unidos es uno de los que genera mayor controversia, por varias razones; en primer lugar si se retoma los datos que muestran los cuadros citados en el capítulo II, Estados Unidos es el cooperante (no reembolsable) más significativo para el país. Segundo, el papel que juega Estados Unidos en el escenario mundial, hace que su ejercicio de cooperación tenga un efecto político mucho más específico para el desarrollo político de ese país, con lo cual el impacto que genera la cooperación estadounidense tiene un mayor peso en la dimensión interna de los otros estados. Esto pese a que EEUU es, entre los países desarrollados, el que menos porción del PIB destina a la cooperación. Y, por citar un ejemplo, en 1998, año en que los programas de promoción de la democracia desarrollados en Ecuador estaban en su auge en términos de presupuesto y proyectos, la asistencia otorgada a Ecuador apenas representaba un 2% de toda la ayuda distribuida en América Latina (Arcos, 2001: 97-98). Como muestran los gráficos<sup>23</sup> subsiguientes, Ecuador no estaba inscrito en las prioridades de CID para EEUU.

---

<sup>23</sup> Realizados en base a la información del cuadro 36 (Arcos, 2001: 98)

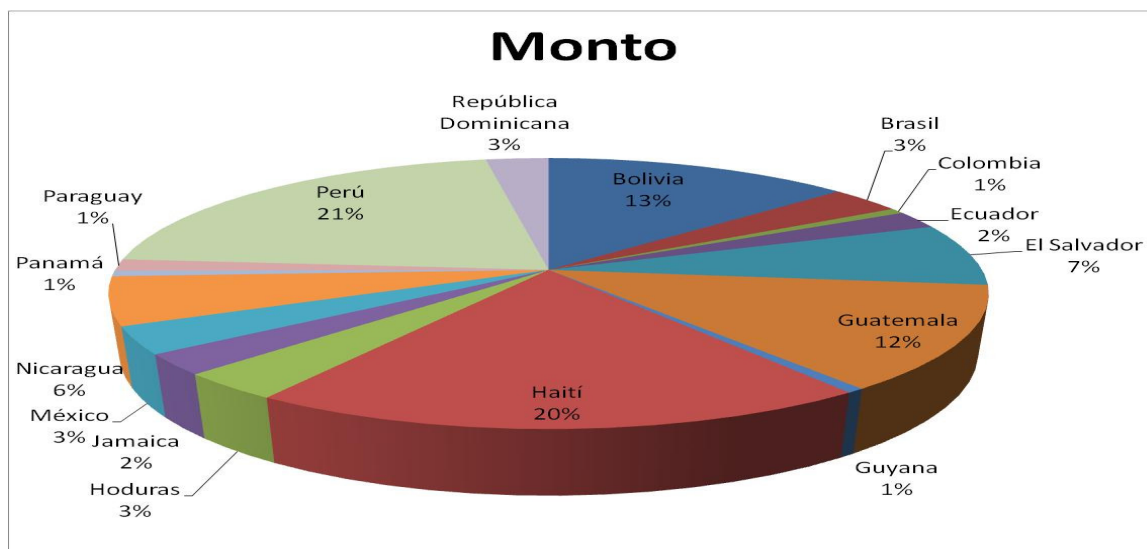
**Gráfico 3**



Realizados en base a la información del cuadro 36 (Arcos, 2001: 98)

Los países, que representaban el principal interés de EEUU en la región eran Perú, Haití, Bolivia y Guatemala:

**Gráfico 4**



Realizados en base a la información del cuadro 36 (Arcos, 2001: 98)

Y en tercer lugar, la agenda democrática de Estados Unidos dentro de sus programas de cooperación tiene un particular, es una agenda de democracia liberal que no siempre encaja con las realidades institucionales de los países receptores.

Para finales de la década de los noventa e inicios de 2000 la prioridad para la USAID era colaborar para que Ecuador supere una de las peores crisis políticas y económicas que ha enfrentado, mediante el apoyo a la reforma penal del sistema judicial –a la que me referiré más adelante-, entre otros proyectos. Pero al poco tiempo los objetivos de ayuda se modificaron y fue la lucha contra las drogas la nueva prioridad. Poniendo así de manifiesto que son los intereses geopolíticos los que determinan las agendas y prioridades de la CID.

La primacía de la cooperación bilateral sobre la multilateral se puede explicar por motivaciones políticas e intereses nacionales. Es decir, el debilitamiento de los actores multilaterales se debe a varios factores, en primer lugar una visible disminución de los presupuestos asignados por los países miembros de los organismos.

Para la agenda de cooperación de Estados Unidos ha sido sin duda una herramienta el implementar los programas de sociedad civil las ONGs, pues es evidente que de forma directa o indirecta, detrás de la agenda de sociedad civil hay una cierta lista de prioridades en los temas incorporada por a la democracia liberal, me refiero a la

importancia que se da a temas como medio ambiente, defensa de los derechos humanos, minoría étnicas, entre otros. Asimismo, generan mayor incompatibilidad ciertas instituciones de la sociedad civil latinoamericana muy arraigadas y vigentes, como puede ser el caos de las iglesias. A pesar de que el “no partidismo” es uno de los corolarios fundamentales de la cooperación estadounidense, no se puede dejar de lado la circunstancia obvia que ha surgido en torno a las ONGs en la región, ser plataformas o antesalas de las carreras políticas de algunos líderes locales. Básicamente la forma típica de trabajar con las ONGs ha sido aportando equipamiento físico de las herramientas para el ejercicio de la actividad propia de la institución, y entrenamiento a las personas que van a llevar a cabo la actividad de *advocacy* además del financiamiento en ambos casos (Carothers, 1999:213).

Pero retornando a la idea de los intereses y las ventajas generadas, los países que ejercen mayor influencia social y política, al ser cooperantes bilaterales perciben beneficios importantes. Otro aspecto, no menos significativo, es la ganancia que puede representar el retorno de esa cooperación, es decir que si se hace una carretera como parte de un proyecto, lo habitual es que se contrate una constructora nacional del país cooperante; si se trata de asistencia técnica se contratarán a los técnicos del país donante, de ahí que se calcula que cerca del 40% del monto invertido en la cooperación retorna al país (Bennett y Gibbs, 1996: 41).

Hay tomar en cuenta las particularidades de la sociedad latinoamericana y entender que la proliferación de las ONGs, si bien responde a circunstancias establecidas por la Cooperación internacional al desarrollo, también tiene su asidero en la coyuntura política y social local.

Pareciera que la concentración de la riqueza exacerbada por las políticas económicas neoliberales, ha provocado la expresión de los movimientos sociales y las ONGs sobre las élites, algunas de las cuales han desarrollado un discurso de responsabilidad social que ha llevado a la formación de fundaciones filantrópicas, algunas corporativas y otras de naturaleza familiar. En cualquier caso no tienen fines de lucro, y fueron creadas y financiadas por algunas empresas de comerciales o grupo económico, por lo general con relaciones armónicas con el Estado. La transformación de las prácticas filantrópica tradicionales en fundaciones modernas es alentada desde la esfera internacional por grandes fundaciones privadas que destacan la responsabilidad social del empresariado como parte del compromiso cívico de éste con la sociedad donde desarrolla sus actividades (Panfichi, 202:29)

Las ONGs responden a la tendencia a la cooperación bilateral debido a los intereses políticos y económicos que prevalecen con este ejercicio de los países donantes, pero también responden al desarrollo de la sociedad civil latinoamericana, que más allá de los programas de cooperación ha sufrido cambios y conformaciones que conviene discutir.

## **Sociedad Civil**

Desde algunos espacios críticos, mayoritariamente en América Latina, se cuestiona mucho la dimensión de la sociedad civil o también conocida como tercer sector. Al pensar en la definición de sociedad civil en la región, en los últimos años, no se puede dejar de lado el planteamiento de la nueva democracia ocurrida en las dos últimas décadas. Esta democracia eminentemente electoral que se ha fortalecido, en gran medida, apoyada en la promoción de la democracia. Entonces se cuestionan varios factores, uno de ellos es que estos esfuerzos han conducido a que la democracia se reduzca al ejercicio del voto.

Paradójicamente, los esfuerzos del trabajo insistente en conformar sociedad civil, que promueva y trabaje el ejercicio de derechos políticos más han sido contraproducentes en términos de autonomía y capacidad de autogestores y -en última instancia- de generar incidencia real en el ejercicio del poder.

Uno de los desarrollos más interesantes en la región es la creciente emergencia e importancia de organizaciones de la sociedad civil basadas en la defensa y promoción de una amplia gama de derechos humanos y ciudadanos, y que parecen muy exitosos en términos de su contribución a la gobernabilidad democrática (Panfichi, 2002:32)

En los últimos años, por todas las razones que ya se discutieron en las líneas anteriores, parecería que al hablar de sociedad civil, se está al mismo tiempo hablando de ONGs. En este sentido, la promoción de la democracia originada desde afuera ha suscitado algunas críticas, las cuales es conveniente presentar a continuación. Para los autores Evelina Dagnino, Alberto Olivera y Aldo Panfichi es cuestionable la homogenización que se ha hecho de la categoría sociedad civil, pues mediante los programas ejecutados, se ha entendido a la sociedad civil como un concepto firme, único que incluye a todas y todos como actores unificados. El ignorar la diversidad de



las sociedades latinoamericanas ha generado la incomprensión de las mismas. Y de ahí se deriva otra crítica; como consecuencia de esta homogenización, se ha reducido de forma simplista el debate y la discusión en torno a la construcción democrática en la región (Dagnino, Olivera y Panfichi, 2006:17).

La noción de heterogeneidad de la sociedad civil describe la diferenciación interna existente ésta en términos de actores sociales, formas de acción colectiva, teología de la acción, construcción identitaria y proyectos políticos. Se trata de un núcleo temático que ayuda a comprender que al interior de la sociedad civil coexisten los más diversos actores, múltiples tipos de prácticas y proyectos variadas formas de relación con el Estado (Dagnino, Olivera y Panfichi, 2006:31).

Desde hace un tiempo, se ha catalogado a la sociedad civil como el tercer sector -aquí se incluye a los grupos privados, fundaciones, gremios, activistas de derechos de minorías, entre otros actores-, divorciando así lo político de lo social, reduciendo las diferencias a las que nacen de la conceptualización jurídica de lo que es público versus lo que es privado; ignorando que las agendas que establecen los sectores de sociedad civil, trascienden la esfera política.

Con esta visión de sociedad civil se ha tendido a pensar que esta siempre es democrática y que responde al equilibrio justo que requiere el Estado encarado como el poder absoluto. Sin embargo, ha faltado entender que no siempre las agendas asumidas por los grupos denominados de la sociedad civil son constructivas para la misma democracia ni para la convivencia social. Muchas de las herencias de estas acciones y promovidas por la cooperación internacional al desarrollo vienen desde el Consenso de Washington, donde se tomaron decisiones que debían ser implementadas en los países, atendiendo a las necesidades y realidades locales. Me pregunto si se ha logrado entender esa dimensión y, por otro lado, si muchas veces estas acciones de la sociedad civil no han sido contraproducentes para el mismo proyecto de consolidar una democracia y un proyecto de estado.

Ciertamente no pretendo reducir un análisis de la sociedad civil ecuatoriana a las ONGs, peor aún a dos ONGs. Pero sí cabe analizar cómo se articuló la dinámica de la sociedad civil por medio de las ONGs en el país, en concreto los dos casos que van a ser presentados.

## **Fundación Esquel**

En 1990, Ecuador atravesaba un momento de bajo crecimiento económico, muchas personas se encontraban viviendo en niveles de pobreza y la democracia como sistema político no terminaba de consolidarse. Los distintos regímenes de gobierno eran poco populares y las instituciones estaban alejadas de la ciudadanía. En ese contexto poco alentador, un grupo de jóvenes profesionales, tuvo la iniciativa de canalizar acciones de la sociedad civil, mediante una organización privada. Así es como nació Fundación Esquel. Para los fundadores de Esquel, su iniciativa se consolida como reacción al auge neoliberal que, para su criterio, estaba rigiendo en aquel momento. La propuesta que se encausó en Esquel, era la de trabajar en algunos de los aspectos que hasta entonces el Estado había dejado de lado. Entre sus principales objetivos estaban el de fortalecer la democracia, combatir la pobreza, favorecer el desarrollo económico y social. El valor de la democracia era el gran paraguas dentro del cual se albergaban todos los otros campos de acción; para el grupo de personas que promovieron Esquel, era preciso que en Ecuador se contara con instituciones que organicen a la ciudadanía y defiendan los Derechos Humanos.

De tal manera que las ausencias o carencias del Estado son, en este caso, el motor que impulsa a la sociedad civil para organizarse, para ser proactiva. Y como advertía en las líneas anteriores, en Ecuador las ONGs, como representantes de la sociedad civil, surgieron para suplir y complementar el rol ejercido por el Estado. Pero a esta motivación originada propiamente desde la sociedad civil hay que sumarle el apoyo y sustento que posibilita la cooperación internacional pues estas iniciativas no podrían subsistir sin fondos. Y los emprendimientos de Esquel, como en el caso de la mayoría de ONGs en el país, se financian básicamente con los aportes provenientes de la cooperación.

Fundación Esquel nace con una relación directa a la cooperación internacional al desarrollo. Los programas que se llevan a cabo a lo largo de estas dos décadas dependen directamente del financiamiento de la cooperación, que en ocasiones muy puntuales y limitadas ha sido multilateral, como por ejemplo el financiamiento del BID, pero que en su mayoría se ha sostenido con cooperación bilateral pública, proveniente de Holanda, Reino Unido, Estados Unidos, por mencionar algunos ejemplos.

Esquel reconoce que la cooperación y sus instrumentos tienen agendas bien claras, no filantrópicas. Pero sus directivos afirman que la ética institucional ha primado siempre, al momento de buscar o aceptar financiamiento. Es decir que las agendas de la institución básicamente se han delimitado en función de sus lineamientos institucionales. Sin perjuicios de que en ocasiones se crean proyectos con el fin de ajustarse a los fondos que se ofrecen en un momento específico, lo que de hecho lleva a la reflexión de que la posibilidad de que subsistan estas organizaciones, al margen de que prevalezcan sus lineamientos institucionales, dependerá de cuánto se ajusten esos mismos lineamientos a las agendas a las de los cooperantes.

Esta fundación establece como uno de sus pilares el fortalecimiento de capacidades. Tiene como prioridad establecer mecanismos para acercar la democracia a la ciudadanía e incorporar al debate de la democracia los ejes transversales de la democracia participativa y permear en la ciudadanía con estos valores. De esta manera tanto la consolidación de la democracia como el combate a la pobreza, así como el resto de los distintos objetivos que persigue la institución, van a asentarse en esta estrategia

Las propuestas se han trabajado desde algunas herramientas tales como: generar espacios de diálogos; favorecer la conformación e integrar redes sociales, socios; generar discusión y conversación desde la diversidad; apoyo al fortalecimiento institucional de las organizaciones ciudadanas, así como ser muy activos en crear capacidades a nivel de gobiernos locales, por ejemplo. Estrategias que se alinean plenamente con una sociedad civil fuerte, participativa, y activa en el juego democrático.

Dentro de esas líneas de trabajo, los proyectos y programas que se pusieron en marcha son varios y de distinta índole. El programa que se mantuvo durante más tiempo y que representa el compromiso de la fundación por el fortalecimiento de la democracia es el Fondo Justicia y Sociedad. Este proyecto de gran envergadura, durante los diez años que duró, convirtió a Esquel en la interlocutora directa entre los gobiernos de turno y los cooperantes. Esquel también promovió proyectos, y si bien no tuvieron la dimensión de los auspiciados por el Fondo Justicia, vale la pena mencionarlo para demostrar el alcance de acción que tuvo esta ONG. Entre esos proyectos está el Programa de Liderazgo Integrado que favorece la formación de jóvenes líderes de las comunidades.

### *Fondo Justicia y Sociedad*

USAID en Ecuador tuvo la iniciativa de este proyecto y se alió con Fundación Esquel para que ejerza como ejecutor y administrador del fondo. En un inicio el Fondo Justicia estaba dirigido a fortalecer las organizaciones de sociedad civil y – posteriormente- se extendió también a un extenso proyecto de reforma del sistema de justicia. El Fondo Justicia y Sociedad, dentro de su enfoque de fortalecer la sociedad civil y llevar adelante una reforma judicial, albergó varios pequeños proyectos con distintos nombres, variados períodos de tiempo y dirigidos a diversos espacios de la sociedad. Pero los objetivos generales se podrían resumir en los siguientes: fortalecer las instituciones del Estado en materia justicia, capacitar a la sociedad civil para que participe de manera proactiva en estas reformas, y promover que se elaboren propuestas y se implementen reformas legales específicas que permitan un proceso penal más ágil y veraz. El Fondo, durante su existencia, estableció ejes de trabajo, entre los que están: Acceso a la Justicia, Implementación del Sistema Procesal Penal, Transparencia y Anticorrupción, Apoyo a los Grupos Vulnerables.

El Fondo Justicia y Sociedad durante sus diez años de vigencia, tuvo un financiamiento que ascendió a nueve millones de dólares. Sin duda durante esa década se trabajó muchos aspectos en materia legal y social, algunos de ellos con resultados más palpables, como es el caso la implementación de la realidad en el sistema penal ecuatoriano o juzgados pilotos, lo que se discutirá con mayor precisión más adelante; y desde luego hubo otros proyectos que no alcanzaron resultados tan visibles. El Fondo Justicia y Sociedad, logró incorporar al debate social y público ciertos valores democráticos que hasta entonces no se discutían ampliamente, como es la urgencia una reforma en el sistema justicia; algunos fueron promovidos desde el fondo y otros simplemente se identificaron como problemas que el estado debe asumir.

Entre las reformas que se promovieron están las referidas en materia penal; se implementaron varios cambios de manera progresiva. Por ejemplo, la implementación de defensoría pública<sup>24</sup> y la incorporación de los servicios jurídicos gratuitos y de calidad. Asimismo se pusieron en marcha veedurías y concursos públicos mediante

---

<sup>24</sup> Un derecho que ya estaba contemplado y garantizado en la Constitución Política de 1998, pero que no se había puesto en marcha por falta de conocimientos, recursos, y otros aspectos.

coaliciones y colectivos sociales liderados por Esquel. Es decir que se fortaleció con la misma intensidad a las instituciones como a la participación activa de la sociedad civil.

Uno de los elementos fundamentales del Fondo Justicia y Sociedad fue el diagnóstico que se realizó de la situación del sistema judicial en el país. Entre los principales problemas que se enfrentaban estaba el acceso a la justicia, pero yendo más allá de que las personas efectivamente logren llegar a las instancias del sistema judicial; si bien esto también era un problema, lo más grave era la falta de personal técnico que proporcionara defensa oportuna y de calidad.

Otro de los resultados que evidenció el trabajo de campo que se realizó dentro del Fondo, fue determinar que existían 107 centros de defensoría gratuita en el país, ninguno de los cuales pertenecían al Estado. Asimismo, se estableció que apenas eran 27 los defensores públicos que trabajaban para el Estado. Pese a que la Constitución establecía la obligatoriedad a que se preste este servicio. El Fondo, también apoyó a que se redacte una propuesta de Ley de Defensoría Pública, al análisis y diagnóstico, así como a la asistencia de técnicos -provenientes de otros países latinoamericanos- especialistas en la materia. Es decir, que con esta información que se proporcionó al estado ecuatoriano, se dio paso a reformas legales que se promovieron *a posteriori*.

En 2003, el Estado ecuatoriano había puesto en marcha la reforma al sistema procesal penal. Sin embargo, más allá de la nueva ley se requería apoyo técnico para que el sistema judicial penal efectivamente realice el cambio que anhelaba la ciudadanía. Entre los requerimientos pendientes, estaban que los operadores de justicia apliquen medidas alternativas al juicio oral, que las víctimas de delitos sexuales estén protegidas y no sean revictimizadas a lo largo del proceso, que a las audiencias orales efectivamente se pongan en marcha como dispone la ley.

Para ello Fondo Justicia y Sociedad llevó a cabo una serie de capacitaciones a funcionarios del sistema de justicia, trabajo que se realizó en conjunto con varias instituciones del Estado; entre las iniciativas estuvo la puesta en marcha de un modelo de gestión en los juzgados en Cuenca que serviría como experiencia y como ejemplo para el resto del país. Por hacer referencia a algunos datos, sin que sean la muestra exclusiva del trabajo que se hizo, cabe mencionar que el equipo técnico del Fondo cumplió con capacitación del Sistema Procesal Penal a 700 jueces y Fiscales, 351

abogados, 31 defensores públicos, 55 funcionarios de servicios legales. Asimismo se trabajó con 64 periodistas en temas de justicia penal y ética periodística.

En materia de lucha contra la corrupción también se trabajó; desde el Fondo se promovió el valor de la transparencia en las instituciones públicas, como un mecanismo de rendición de cuentas. Para ello se conformó la Coalición Acceso a la Información Pública y proyectos anticorrupción en varios Municipios del país. La Coalición agrupaba a seis organizaciones de la sociedad civil, que trabajaban distintas áreas pero que compartían la preocupación de que se ejerza a cabalidad uno de los derechos fundamentales que es el acceso a la información pública. Estas organizaciones lideraron la discusión y reflexión sobre una propuesta de ley que en 2004 sería aprobada por el Congreso Nacional, la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, LOTAIP.

El trabajo que se realizó involucró a varios estamentos del estado. Si bien desde una ONG no se tenía la capacidad de implementar las reformas legales necesarias para modificar o fortalecer las instituciones, sí se tenía en cambio la capacidad de permear a distintos niveles de la sociedad civil. Se trabajó directamente con organizaciones ciudadanas, no vinculadas al Estado, así como con funcionarios públicos de rango intermedio y otros actores públicos como periodistas. Mediante estas capacitaciones directas, lo que se procuró fue influir en la cosmovisión de democracia, ciudadanía y servicio que tenían estas personas. Debe resaltarse que durante el tiempo que se ejecutó el Fondo de Justicia, este tuvo acceso a quienes se encargaban de la toma de decisiones y de políticas, pues las coaliciones y acuerdos a los que se llegó con el estado ecuatoriano permitieron que mediante este proyecto se participe de forma directa en las esferas públicas.

Retomando a Carothers, la categoría de fortalecimiento de la sociedad civil y reforma del Estado y lo descrito previamente en cuanto al trabajo ejercido por Fundación Esquel, y de manera específica por el Fondo Justicia, se adaptan plenamente. La cooperación internacional para el desarrollo posibilitó que mediante esta organización no gubernamental se concrete un gran proyecto de promoción de la democracia, cumplimiento con los postulados básicos de este modelo.

Una de las principales falencias y condiciones que son recurrentes en proyectos provenientes de la cooperación internacional es la falta de sostenibilidad de los

programas y reformas emprendidas en el tiempo, porque si bien se emplean recursos económicos y humanos a través del tiempo para establecer pautas largo plazo, la mayoría de las ocasiones estas reformas emprendidas se suspenden una vez que se acaba el tiempo del proyecto. El caso del Fondo Justicia no es la excepción.

Sus ex directores coinciden en que durante el último periodo de vigencia del Fondo se trató de implementar mayores esfuerzos para que los proyectos perduren en el tiempo, pero reconocen que no lograron hacerlo con mucho éxito. Aquí cabe reflexionar sobre la capacidad efectiva que pueda tener un proyecto de esta magnitud, pese a las buenas intenciones de los profesionales que lo ejecutan, de cambiar lógicas y dinámicas sociales, políticas y culturales de una sociedad. Con esto, no sugiero que las reformas sociales no se pueden llevar a cabo, pero me pregunto si estas pueden generarse mediante iniciativas provenientes desde afuera. La falta de continuidad de algunos de estos proyectos, hace pensar que los procesos de cambio pueden nutrirse de este tipo de iniciativas pero requieren por sobre todo la acción ciudadana local.

Para quienes fueron parte del Fondo Sociedad y Justicia uno de los aportes que dejó el proyecto, quizá no tan palpable, fue el fortalecimiento de la democracia a pesar de la crisis de partidos políticos que enfrenta en la actualidad Ecuador. Están plenamente convencidos de que tras su trabajo se ha incorporado al discurso ciudadano la exigencia de transparencia, aunque todavía no se ejecuta efectivamente esta obligación. Si bien la aprobación de la LOTAIP, Ley de Defensoría Pública, así como la incorporación de mecanismos de control social, los observatorios y las veedurías son algunas de las herramientas por medio de las cuales se cristalizó este proyecto, también hay que valorar la incorporación de nuevos temas al debate ciudadano. Muchas de estas inactivas todavía se están poniendo en marcha, pero según la opinión de quienes colaboraron en esta empresa, la necesidad de estos cambios se está dando en gran medida porque desde el Fondo Justicia y Sociedad se propuso estos debates. Es decir, que tienen la seguridad de que la sociedad civil salió fortalecida por el proyecto de fortalecimiento de la democracia y el apoyo de la cooperación internacional al desarrollo.

## **Participación Ciudadana**

La Corporación Participación Ciudadana, se encausa plenamente en el contexto del fortalecimiento a la democracia, en gran medida promovido por Fundación Esquel. Como se revisaba en las líneas previas, Esquel cumplió con al menos dos elementos esenciales de la promoción de la democracia: reforma institucional y fortalecimiento de la sociedad civil. Lo que en palabras de Carothers dejaría pendiente únicamente el fortalecimiento de las elecciones democráticas, libres y transparentes para cumplir con el modelo de fortalecimiento de la democracia.

En ese contexto Participación Ciudadano surge tras la iniciativa de un grupo de hombres y mujeres vinculados a la actividad pública del país y que percibían la necesidad urgente de incorporar mecanismos de control social desde espacios de la ciudadanía. La iniciativa se cristalizó por una idea de Valeria Merino, directora -en aquel momento- de la Corporación Latinoamericana para el Desarrollo CLD, una organización no gubernamental; era reciente el escándalo generado durante la presidencia de Jamil Mahuad por los vínculos que surgieron entre los financistas de su campaña política y la crisis bancaria, de ahí que Merino anotó que urgía la necesidad de transparentar los procesos electorales. Simultáneamente, quien fuera embajador de Ecuador en Perú, Horacio Sevilla, habría observado el trabajo realizado por Transparencia Perú -una ONG con similares características a las que apuntaba lo que sería la Corporación Participación Ciudadana-, que realizó un importante esfuerzo de seguimiento, control y denuncia del proceso electoral de 2001 en dicho país. Ambos se habrían entusiasmado con la idea de tener una iniciativa similar en Ecuador, y es así que reunieron a miembros de Fundación Esquel y otras personas para fundar Participación Ciudadana.

Es decir que había un consenso entre algunos actores de la sociedad civil, en la necesidad de generar canales de participación ciudadana y promoción de derechos de acuerdo a la Constitución de 1998, vigente en aquel entonces; así como en la exigencia de generar formas de participación ciudadana acordes a los principios democráticos consagrados en la Constitución.

Una vez que brotó la iniciativa, se requería de financiamiento. El primer financista fue el Instituto Nacional Demócrata, NDI por sus siglas en inglés, organismo que tenía el dinero y la intención de apoyar esta iniciativa; como promotores estaban



CLD y Esquel, que si bien tenían en agenda cumplir con este aspecto del fortalecimiento de la democracia, se requería de esta nueva organización: Corporación Participación Ciudadana.

Participación Ciudadana se constituyó como una organización dirigida a contribuir en el fortalecimiento de la institucionalidad y el liderazgo democrático del país; promover la participación ciudadana en la vida democrática ecuatoriana, promover la transparencia en las actividades públicas y en los procesos democráticos, además propiciar el debate y la búsqueda de acuerdos sobre temas trascendentales para el país. Para cumplir con estos objetivos, se establecen como las estrategias las siguientes: organización de las actividades y espacios cívicos para promover la participación de la ciudadanía en la vida democrática de Ecuador, realización de actividades de observación nacional e independiente de los procesos democráticos, desarrollo de actividades académicas de investigación y debate sobre temas de democracia y participación ciudadana, promoción de acciones dirigidas a la educación democrática de los distintos sectores sociales del país, información y difusión, mediante sus propios sistemas de los resultados de los procesos electorales. Es decir, que se utilizaba la estrategia de promover la sociedad civil mediante la educación de valores democráticos que se establecían como uno de los corolarios de la cooperación proveniente especialmente de Estados Unidos.

Para los miembros de PC, el objetivo de promover la organización de una sociedad civil activa era canalizar así la intervención democrática de la ciudadanía en la vida política del país, sin una vinculación partidista y con un compromiso con los principios de una democracia más abierta, a diferencia de la democracia de poder y cooperativista que se venía fraguando hasta entonces en el país. Justamente perseguían animar a grupos de ciudadanos espontáneos para que tomen las riendas de la acción política, mediante la opinión y deliberación pública, para que esos espacios no estén cooptados exclusivamente por los pequeños grupos de poder carentes de representación amplia. Un segundo rubro era convertirse en el canalizador de la voz ciudadana para que cuestione el ejercicio del poder y exija transparencia. Es decir que se constituían casi como una organización observadora de la política nacional.

Aunque al inicio Participación Ciudadana surge exclusivamente como un observatorio electoral, como ya se mencionó, fue la coyuntura de los vínculos

económicos al margen de la ley en campañas anteriores lo que puso en evidencia la necesidad de ejercer una ciudadanía más activa. Pero esto también se concatena con que las elecciones democráticas plurales y libres sustentan una democracia vigente en la agenda de cooperación internacional. Es así que el debut de la organización como observadora de elecciones fue durante el proceso electoral de 2002, en el que ganó Lucio Gutiérrez. Entonces se montó la observación al gasto electoral, pero al mismo tiempo ya se percibía que este ejercicio trascendía a lo eminentemente técnico de vigilar las campañas electorales.

El observatorio propuso el Compromiso Ético de Vigilancia Electoral, que planteaba un acuerdo entre los candidatos y la ciudadanía, la idea era que comprometiera su ejercicio político más allá de las disposiciones legales. Mediante la suscripción de este acuerdo se logró trascendencia ética política y acción ciudadana concreta. El Compromiso Ético de Vigilancia Electoral, por primera vez en Ecuador incorporaba los derechos y obligaciones de los candidatos y de la ciudadanía, no sólo desde el ejercicio de derecho al voto, sino también desde los medios de comunicación. El documento contenía unos pocos artículos, todos dirigidos a promover la transparencia, honestidad y respeto como sustento de las elecciones.

La respuesta de la sociedad civil fue positiva, existía una demanda de la acción política ciudadana, que una vez más en Ecuador se canalizaba mediante una ONG. El Compromiso Electoral incorporó la ética como parte de la dinámica política electoral. Desde luego que el objetivo de fondo de Participación Ciudadana, más allá de elecciones transparentes, era fortalecer la democracia y así lo muestran sus objetivos institucionales. La diferencia o el valor agregado de la gestión de Participación Ciudadana es la dimensión del contenido ético-político. Se incorpora la ética como medio y objetivo en la defensa de la democracia.

El inicio de la vida institucional de esta ONG, no fue sencillo. El primer conteo rápido, fue un fracaso en término de resultados y tiempos. El fracaso se dio porque quienes lideraron el conteo fueron dos personas de la DNI que venían haciendo trabajo similar en otros países de la región. Sin embargo, la realidad ecuatoriana era bastante distinta a de los países vecinos. En Ecuador se llevaba haciendo conteo rápido con mucha experticia, los bancos por ejemplo hicieron dicho tipo de conteo hasta las elecciones en las que Jamil Mahuad ganó la presidencia (el Filanbanco en especial).

Con esto se evidenciaba que muchas veces la cooperación internacional no entiende las necesidades y las condiciones de los países receptores como únicas y similares. No se podía equiparar la realidad social y política de Ecuador ni siquiera a la de otros países de la región. Fue esa falta de comprensión desde los aportantes lo que se vislumbró en ese primer intento.

Dentro del compromiso electoral se dio mucho valor al gasto electoral, pero no solo a lo que ocurre en las elecciones, sino a cómo se llega a estas. Como una respuesta política al fracaso técnico, en enero de 2003 se replantea la agenda de Participación Ciudadana, entidad que ya no sería únicamente observatorio, sino que profundizaría en el compromiso ético. En 2003 el compromiso electoral se transforma en Compromiso Democrático. La ciudadanía era un ejercicio de responsabilidad: crear la conciencia de cumplir deberes, no sólo ejercer obligaciones.

Tras algunas entrevistas con ex directores y funcionarios de la ONG, se puede ver que no todo lo que se consiguió como resultado del trabajo de esta y de inactivas similares provenientes de la sociedad civil organizada, fueron positivas. Ciertamente la actividad promovida por Participación Ciudadana (en especial durante los primeros años) y de otras instituciones similares, es uno de los elementos que aporta al escenario político actual. Bajo esas iniciativas se contribuyó a la institucionalización de la acción política desde la sociedad civil organizada en torno a estos programas, lo que puede resultar antidemocrático, puesto que no surgen como inactivas absolutamente autónomas de la ciudadanía y -al anclarse en ese sentimiento anti político que pregonaban este tipo de organizaciones en respuesta a la coyuntura social del momento- eventualmente contribuyó al colapso del sistema político.

Respecto a la relación de Participación Ciudadana con la cooperación, si bien las agendas se definían puertas adentro y conforme a los lineamientos institucionales, hay que considerar que su financiamiento corresponde en un 90% a la cooperación internacional. Y que esa cooperación a su vez recae de manera mayoritaria (95% aproximadamente) en USAID.

Ahora bien, cabe señalar que el trabajo que realiza Participación Ciudadana seguramente responde en menor medida a la coyuntura política que Esquel. Contra pronóstico, porque el tamaño de la institución y la dimensión de sus proyectos no son comparables, se podría pensar a la segunda como actora de una de las áreas de trabajo

de la primera. Es decir que participación Ciudadana ha sido durante algún tiempo el elemento complementario de Esquel y de otras ONGs para cumplir a cabalidad con una agenda de promoción de la democracia.

Participación Ciudadana tuvo mayor relevancia pública en el proceso que llevó a la reinstauración de la Corte Suprema tras su disolución en la época del Coronel Gutiérrez, en 2004, y su reemplazo con la corte de facto denominada “Pichi Corte”, lo que fue el desencadenante del descontento social. La percepción ciudadana identificó a ese momento de sustitución de magistrados de la corte como inicio del fin de un sistema democrático. Si bien esta organización no fue responsable del derrocamiento del presidente Gutiérrez, sí fue una de las primeras voces que activamente protestó frente a lo sucedido mediante jornadas de protestas y la organización de un amplio diálogo con la sociedad civil para superar el impase, que derivó luego en una serie de reuniones en la Alcaldía en las que se integraron muchas y más numerosas fuerzas sociales, Participación Ciudadana se consagró así como un ente referencial de la sociedad civil.

Según la propuesta de Carothers, el elemento fortalecimiento de las elecciones conlleva el riesgo de concentrar demasiado esfuerzo y valor al ejercicio ciudadano de participar activamente en procesos electorales. El trabajo de una organización como la descrita enfatiza la relevancia de que se ejerza ciudadanía y se viva en democracia mediante este acto. Si bien la ONG Participación Ciudadana ha tenido otras iniciativas que son novedosas en la sociedad ecuatoriana, como la red de voluntarios que opera a nivel nacional, hay que preguntarse cuál es el impacto de estas acciones en la vida cotidiana y política de Ecuador.

Los últimos reportes de mal uso de los dineros públicos en propaganda oficial, así como los ex candidatos que se han excedido en el gasto de la campaña electoral, no han generado reacciones contundentes desde la ciudadanía; por eso no queda tan claro si tras estos esfuerzos se alcanza a incorporar nuevos elementos tales como el valor de una democracia liberal para la sociedad civil ecuatoriana o si únicamente son insumos de discusión en ámbitos académicos y políticos.



## Conclusiones

A lo largo del presente trabajo se pudo constatar que la cooperación internacional, ha tenido una presencia importante en Ecuador, en proyectos de promoción de la democracia, que por sobre todo se dirigieron a renovar la dinámica de la sociedad civil ecuatoriana. De manera sustancial, Estados Unidos ha sido un actor determinante en la en esta gestión.

Es preciso resaltar que uno de los criterios más relevantes que se utilizan para llegar a esta conclusión es el económico, es decir, que la mirada que se da a la cooperación internacional distingue los valores y montos de dinero que se aportaron. Porque el análisis de la cooperación y sus impactos en su consumo sería un trabajo más complejo, que podría ser objeto de otro estudio. Pero dentro en esta investigación se discriminó a los actores virtud el monto que invirtieron. Una vez identificados los aportes, se estableció una relación directa entre montos aportados y mayor o menor presencia en las áreas trabajadas.

Retomando la primer parte de la pregunta que suscitó mi investigación: ¿Cómo y bajo qué condiciones se aplicó la agenda de promoción de la democracia en Ecuador desde 1996 hasta 2006? La investigación que he realizado responde a esta interrogante de la siguiente manera: la revisión histórico política reciente de Ecuador nos pone de cara a un escenario que se da lugar toda vez que en 1979 se puso fin al último gobierno dictatorial de tipo militar; esta nueva era de la democracia ecuatoriana estuvo marcada por la débil institucionalidad y agudas crisis políticas, de manera especial a partir de 1996, año en que el país empezaría a vivir crisis periódicas que conducirían a cambios radicales en el Estado ecuatoriano. Durante dicho período, hubo al menos tres rupturas del orden constitucional, varios disturbios frente al orden establecido, quebró el sistema bancario, se congeló la moneda y se adoptó el dólar como sistema cambiario, todas estas transformaciones generaron en la sociedad civil ecuatoriana una sensación desazón y frustración frente al estado.

Justamente en 1996 la USAID implementa una nueva división dentro del marco de su política de cooperación, denominado “**Democracia y Gobernabilidad**”. **Dentro de este nuevo programa se inicia una serie de proyectos que procuran consolidar la democracia en Ecuador, con el fortalecimiento de una sociedad civil que no se**

**articulaba en torno a este tipo de proyectos. En 1996 también inició el segundo período presidencial de Bill Clinton, quien enfatizó la idea de asumir a la democracia como un valor fundamental de los estados.**

La política exterior de los Estados Unidos, durante el período estudiado, se ve afectada de manera relevante por lo acontecido el 11 de septiembre de 2001. El ataque terrorista perpetrado en Nueva York, marca una nueva tendencia en su presencia internacional. El dolor que supone a la ciudadanía y al orgullo americano, el derrocamiento de las torres gemelas y la ruptura de todos sus protocolos de seguridad con las muertes y el pánico causado, trae como consecuencia la persecución a los grupos terroristas y en concreto la guerra contra Al Qaeda. Ésta es la nueva prioridad de la agenda internacional de los Estados Unidos de América. Y los gastos en que se incurren por la guerra de Iraq constituyen el rubro más representativo que cualquier otro en su agenda de política exterior. Pero asimismo se considera necesario seguir definiendo los valores tradicionales y simbólicos de los Estados Unidos, es decir que su modelo de convivencia debe estar representado a pesar del ataque terrorista. Los sucesos del 11 de septiembre, incrementan los valores estadounidenses de la ciudadanía y bajo esta necesidad de defender su identidad amenazada, se robustece el discurso de la democracia liberal.

¿Cuál ha sido el papel de Estados Unidos como mayor aportante en esta agenda? Considerando que los montos invertidos fueron significativamente altos en comparación con otros aportantes, concluyo que la participación que tuvo lo EE.UU. como cooperante en el Ecuador ha sido fundamental. Así lo pone en evidencia los datos obtenidos por el levantamiento de información realizado en el capítulo dos, sobre los principales cooperantes, sección en la que queda claro que Estados Unidos es el más representativo de los países cooperantes.

Si prestamos atención a la cooperación de carácter bilateral no reembolsable, en donde es más evidente la relevancia de un solo país y la capacidad de influencia que puede generar sus aportes en otro, cabe referirse al cuadro No. 3, donde se expone lo ocurrido en el período comprendido entre 2001 y 2005; allí se muestra cómo a lo largo de esos cinco años Estados Unidos es el país que aporta mayor dinero por concepto de cooperación bilateral no reembolsable. También -en el mismo período- se muestra un comportamiento similar en lo ocurrido con los aportes de las ONGs, en el Cuadro No. 4,

que si bien se enmarca en la cooperación privada, no se puede desconocer que cada organización de esta naturaleza tiene una nacionalidad y en esa virtud los países también pueden tener presencia mediante los aportes de sus ONGs. Y así lo corrobora el resto de datos presentado en el capítulo dos.

La última parte de la pregunta de mi investigación planteaba qué peso ha otorgado al apoyo la sociedad civil. Como se apreció a lo largo de los tres capítulos, el modelo propuesto por Carothers ciertamente se cumplió en el caso ecuatoriano. Los dos estudios de caso que se realizaron, como ejemplos representativos, Fundación Esquel y la Corporación Participación Ciudadana, mostraron que los mecanismos para fortalecer la democracia ecuatoriana se dirigieron a promover las elecciones democráticas libres, transparentes y plurales, fortalecer las instituciones del estado y trabajar con la sociedad civil para que sea activa, deliberativa y participativa.

En ese contexto hay que resaltar la relevancia del componente sociedad civil. Pues si bien se denomina a un rubro y un elemento específico de las categorías, es evidente que la sociedad civil atraviesa a todas las modificaciones y aspectos de la promoción de la democracia. Es decir, que al fortalecer las elecciones se está promoviendo que la sociedad civil se organice y participe. Ejemplo de ello es el trabajo liderado por Participación Ciudadana. Uno de los esfuerzos más contundentes de esta ONG ha sido la capacidad de reclutar a nivel nacional a una inmensa red de voluntarios en torno al proyecto de observatorios de las elecciones. Mediante el trabajo voluntario de los participantes, se ha divulgado la necesidad de ejercer los derechos de ciudadanía con responsabilidad y de forma activa. Asimismo se ha resaltado la necesidad de transparentar los procesos de los gobiernos de cara a la ciudadanía.

Lo mismo ocurre en lo relativo al trabajo con las instituciones del estado. El ejemplo más relevante de Fundación Esquel es el Fondo Justicia, proyecto con el que se lograron muchas reformas en materia penal, las mismas que iban encaminadas a facilitar el acceso de la ciudadanía a la justicia, así como a promover una justicia eficiente y veraz, entendido esto último como un derecho ciudadano fundamental. Se trabajó para “ciudadanizar” la justicia y- en alguna medida- se logró superar obstáculos que el Estado no había podido enfrentarlos por sí solo.

Y desde luego los proyectos dirigidos a crear redes ciudadanas deliberativas que llevaron a cabo las dos ONGs estudiadas, así como muchas otras. Las escuelas de



democracia y los espacios de diálogo canalizaron nuevas dinámicas que no habían sido espacios habituales en el Ecuador de aquel entonces.

Pero la influencia que puede generar un determinado estado -en este caso Estados Unidos- en otro mediante la cooperación internacional no se restringe a los temas económicos, pues también hay que reflexionar sobre qué se estaba exportando en estos programas. Después de esta investigación, la respuesta sería que se exporta democracia, pero un tipo de democracia específica: la democracia liberal, propagada por los Estados Unidos de América; sin que esto sea positivo o negativo *per se*, si cabe preguntarse si es que la democracia se puede exportar. Y si ejercicios tales como los ensayados, en el contexto de promoción de la democracia, empoderan la sociedad civil o por el contrario la someten al asistencialismo como mecanismo de acción.

Me pregunto si después de una inversión de 38900 millones de dólares, Ecuador vive en mayor democracia. Me pregunto también si es que entre las necesidades fundamentales de Ecuador, que ameritan acciones de cooperación internacional, está el fortalecimiento de la democracia; o si más bien el país tiene muchas necesidades de desarrollo que todavía no han sido sustentadas, o al menos no del todo.

Quizás a lo largo de este trabajo dejé de lado todo un capítulo que debería estudiarse y puede ser la continuación de esta investigación. ¿Cuál es el papel que debe jugar un Estado, en este caso el ecuatoriano, frente a los libretos de la cooperación internacional? Sería ingenuo pensar que los cooperantes deben establecer sus agendas exclusivamente en base a las prioridades de los países receptores, dejando de lado sus preferencias. Entonces sería importante analizar cuál ha sido y cuál debería ser el rol del estado que recibe dinero e influencia de la cooperación; además si es que en ese ejercicio de delimitar sus necesidades logra posicionar los grandes intereses nacionales para recibir la asistencia.

La continuidad de los proyectos y las reformas que se llevan a cabo mediante este tipo de proyectos también constituye una tarea pendiente para la reflexión. Por un lado están los estados y la sociedad civil en general, los que no siempre asumen la responsabilidad de fortalecer esas iniciativas. Y por otro lado, los cooperantes, que diseñan dichos programas, sin reconocer (en muchos de los casos) las necesidades reales de los estados a los que se va a cooperar.

Al responder mis preguntas de investigación, es posible afirmar que se ha comprobado la hipótesis de que Estados Unidos fue un actor preponderante en el desarrollo de la agenda de promoción de la democracia en Ecuador, especialmente después de la caída del presidente Abdalá Bucaram en 1996, que es cuando se inicia una era de inestabilidad política. Nuevamente hay que recordar que la relevancia de los Estados Unidos se pone de manifiesto, en gran medida, porque los montos en dinero invertidos en los distintos programas que promovió en este contexto, son significativos para el caso ecuatoriano. En esa virtud se destacan el fortalecimiento de la sociedad civil como eje de la promoción de la democracia en la agenda de cooperación llevada cabo en el Ecuador.

## Bibliografía

- Andrade A., Pablo (s/f) “Negociando el Cambio: Fuerzas sociales y políticas en la Asamblea Constituyente Ecuatoriana de 1998”. Disponible en: <http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/File/fuerzas%20sociales%20y%20politicas%20pablo%20andrade.pdf> Visitado en 07/25/2010
- Andrade, Pablo (2009). *Democracia y cambio político en el Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Arcos, Carlos (2001) *Ecuador: Cooperación para el Desarrollo. Balance de una Década*. Quito: Abya-Yala.
- Barrera, Augusto (s/f) “DIALOGO SOCIAL EN ECUADOR: Experiencias y proyecciones”. Disponible en: [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:JskoeXRH6lwJ:www.democraticdialoguenetwork.org/file.pl%3Ffiles\\_id%3D326%3Bfolder%3Dattachment+encuentros+de+Cus%C3%ADn+integrantes+de+Cus%C3%ADn+I&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=ec](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:JskoeXRH6lwJ:www.democraticdialoguenetwork.org/file.pl%3Ffiles_id%3D326%3Bfolder%3Dattachment+encuentros+de+Cus%C3%ADn+integrantes+de+Cus%C3%ADn+I&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=ec) Visitado en 07/22/2010
- Bennett Jon y Sara Gibbs (1996). *NGO Funding Strategies: An introduction for Southern and Easter NGO*. Gran Bretaña: ICVA/INTRAC Publication.
- Bobbio, Norberto (1989). *Liberalismo y democracia*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica S.A. de C.V.
- Carothers, Thomas (2000). *Aiding democracy abroad: the learning Curve*. Washington D. C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Carothers, Thomas y Marina Ottawa (2000). *Funding virtue. Civil society Aid and democracy promotion*. Washington D. C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Corporación Participación Ciudadana (2002). *El Poder de una Ciudadanía Informada*. Quito.
- Diamond, Larry (2008). *The spirit of democracy*. Nueva York: Times Books.
- Elkins, Zachary y Beth Simmons (2004). “The globalization of

- Liberalization: policy diffusion in international political economy” *The American Political Science Review*, Vol 98, No. 1: pp. 171-189.
- Florini, Ann M. (2000). “What the world needs?” *The Third Force: The Rise of Transnational Civil Society* (ed) Ann M. Florini. D.C. Carnegie Endowment for International Peace. pp 1-16.
- Fondo Justicia y Sociedad, Esquel-USAID (2008). *9 Años de Apoyo a la Justicia*. Quito: Hojas y Signos.
- Fundación Futuro Latinoamericano (1997, 1998, 1999). “Destino Ecuador-Diálogos de Cusín I, II, III” disponible en:  
[http://www.ffla.net/index.php?option=com\\_content&task=view&id=123&Itemid=150](http://www.ffla.net/index.php?option=com_content&task=view&id=123&Itemid=150) visitada: 07/20/2010
- Gerring, John. (2004). “What is a Case Study and What is it Good For” *APSR*, No. 98
- Gómez, Manuel y José Antonio Sanahuja (1999). *El Sistema Internacional en un Mundo en Desarrollo*. Madrid: CIDEAL.
- Jackson, Robert y Georg Sørensen (2007). *Introduction to International Relations: theories and approaches*. New York: Oxford, University Press Inc.
- Lijphart. Arend. (2008). “Política Comparada y Método Comparado” *Revista Latinoamericana de Política Comparada* No. 1: pp.215-242.
- Meseguer, Covadogna (2003). “La difusión de las privatizaciones en la OCDE y en América Latina: ¿un proceso de aprendizaje?” en *Centro de Relaciones Internacionales y Cooperación Internacional*. Barcelona: CIDOB.
- Montúfar, César (2002). *Hacia una teoría de la asistencia Internacional para el desarrollo*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Pachano, Simón (1996). *Democracia sin sociedad*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Pevehouse, Jon C (2002). “With a little help of my friends: regional and the consolidation of democracy” en *American Journal of Political Science*, Vol. 46, No. 3: pp. 611-626.
- Sartori, Giovanni (2003). *¿Qué es la democracia?*. México D. F.: Taurus.
- Sartori, Giovanni (2009). *La democracia en 30 lecciones*. México D. F.: Taurus.
- Shifter, Michael. (2000). “Latin American democratization: the civil

- society puzzle” en *Funding Virtue: Civil Society Funding virtue: civil society aid and democracy promotion* (com) Marina Ottawa y Thomas Carothers. pp 243-265. Washington D.C. Carnegie Endowment for International Peace.
- Sørensen, George (2008). *Democracy and democratization: processes And prospects in a changing world*. Boulder: Westview Press.
- USAID/Ecuador (2003). *60 Years of Cooperation*. Quito: Imprenta Mariscal.
- Valderrama, Mariano (2007). “El desarrollo visto desde la Cooperación Internacional” en *Memorias I Congreso Internacional: Universidad, desarrollo y cooperación*. Cuenca.
- Velasco, José Luis (2006). “Democratización y conflictos Distributivos en América Latina” en *La Democracia en América Latina, un barco a la Deriva* (com). Waldo Ansaldi. pp. 131-153 México D. F.
- Windsor, Jennifer. (2008) “Mainstreaming of Democracy and Governance in Foreign Assistance” en *Foreign Aid and Foreign Policy: Lessons for the Next Half Century* (ed) Picard, Louis A. pp 414-424. New York.

### **Documentos**

Informes del Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional para el Desarrollo. 2005

### **Entrevistados**

Albornoz Vicente, 20 de julio 2010  
 Arias Alicia, 28 de junio 2010  
 Cornejo Boris, 18 junio 2010  
 Cueva Simón, 22 de julio 2010  
 Hidalgo Ruth, 16 de junio 2010  
 Jaramillo Simón, 15 de junio 2010  
 Montúfar César, 14 de junio 2010  
 Padilla Dolores, 24 de junio 2010  
 Simon Farith, 23 de julio 2010  
 Valencia José, 20 de junio 2010