

Las actividades de las fundaciones políticas alemanas en América Latina. Posibilidades y límites de la promoción de la democracia por parte de actores externos¹

Peter Birle

Introducción

Este artículo trata de los procesos de transferencia y circulación transregionales en el ámbito de la promoción de la democracia y la formación política (en alemán *Politische Bildung*) entre Alemania y América Latina, desde el decenio de 1960. La promoción de la democracia por parte de actores externos a los estados nacionales –ya sean gobiernos extranjeros o agentes transnacionales– es un fenómeno que existe desde hace mucho tiempo.² Más recientemente, en especial los esfuerzos de diferentes agentes internacionales en el curso de la llamada Primavera Árabe por promover los avances democráticos, han atraído una atención considerable y una gran cantidad de investigaciones científicas.³ El cumplimiento de los criterios de Copenhague, que la Unión Europea ha convertido en un requisito para los países candidatos, también tiene por objeto promover la democracia en países asociados, aunque en los últimos años ha quedado claro, en particular a raíz de las regresiones democráticas en Estados miembros de la UE como Polonia y Hungría, lo difícil que le resulta a la Unión contrarrestar ese tipo de acontecimientos.

-
- 1 El autor agradece a Klaus Bodemer, Sandra Carreras, Enrique Fernández Darraz, Wolf Grabendorff, Clara Ruvituso y Nikolaus Werz por sus comentarios sobre una versión preliminar de este artículo. Todos los errores y equivocaciones son, por supuesto, mi responsabilidad.
 - 2 Para una introducción crítica al tema de la promoción de la democracia, véase Burnell (2000) y Bridou y Kurki (2014). Según Bridou y Kurki se puede hablar de la promoción de la democracia desde la fundación de los EE.UU. en el último tercio del siglo XVIII. Los padres fundadores habían declarado que la promoción de su propio modelo político era un objetivo importante para sobrevivir en un mundo hostil de monarquías autoritarias. Para la discusión de la dimensión internacional de los procesos de democratización con respecto a América Latina, el volumen editado por Whitehead (1996) sigue siendo de interés.
 - 3 Ver por ejemplo Boduszyński (2019); Hale (2015); Peters (2012).

La promoción de la democracia puede significar desde incentivos positivos y apoyos hasta amenazas de sanciones, sanciones reales e intervenciones para lograr objetivos humanitarios y democráticos. El presente artículo trata de una forma de promoción de la democracia por parte de actores externos: el accionar de las fundaciones políticas alemanas en América Latina. Las fundaciones políticas son una característica peculiar del sistema político de la República Federal de Alemania (RFA). Se trata de organizaciones cuyas tareas centrales se relacionan con la formación política. Operan tanto en la República Federal como en el extranjero. De esta forma, junto a la política exterior oficial de la RFA, la cooperación para el desarrollo, la cooperación científica, las actividades culturales del Instituto Goethe y las actividades transnacionales de las iglesias, las organizaciones de derechos humanos y otros grupos de la sociedad civil, son un componente importante de las relaciones exteriores alemanas. Las actividades internacionales de las fundaciones políticas han adquirido una importancia considerable desde la década de 1960. Un objetivo fundamental de esas actividades internacionales es la promoción de la democracia.

En la presente contribución se examina la cuestión de si las fundaciones políticas han tenido éxito en la consecución de este objetivo en América Latina. La primera sección trata de la historia, la financiación y las tareas básicas de las fundaciones políticas. Luego se presenta el perfil básico de sus actividades en América Latina. En la tercera y la cuarta sección, las actividades de la Fundación Friedrich Ebert en Chile y Brasil se utilizan como ejemplos para analizar las posibilidades y los límites del trabajo de las fundaciones políticas. En la última sección, la cuestión discutida no es solo la eficacia y sostenibilidad de las actividades de las fundaciones políticas, sino también los equilibrios en tensión y su legitimidad.

1. Historia, financiación y campos de actividad de las fundaciones políticas

En Alemania se consideran fundaciones políticas a las siguientes organizaciones: la Fundación Friedrich Ebert (FES), la Fundación Konrad Adenauer (Konrad-Adenauer-Stiftung, KAS), la Fundación Hanns Seidel (Hanns-Seidel-Stiftung, HSS), la Fundación Friedrich Naumann para la Libertad (Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, FNS), la Fundación Heinrich Böll (Heinrich-Böll-Stiftung, HBS) y la Fundación Rosa Luxemburg (Rosa-Luxemburg-Stiftung, RLS). Cada una de estas organi-

zaciones tiene cercanía con uno de los partidos políticos representados en el parlamento federal (el *Bundestag*): la FES con el Partido Socialdemócrata de Alemania (SPD), la KAS con la Unión Demócrata Cristiana de Alemania (CDU), la HSS con la Unión Social Cristiana de Baviera (CSU), la FNS con el Partido Democrático Libre (FDP), la HBS con el partido Alianza 90/Los Verdes y la RLS con el partido La Izquierda. Además, existe desde 2017 la Fundación Desiderius Erasmus (Desiderius-Erasmus-Stiftung, DES), reconocida en 2018 como una fundación cercana al partido populista de derecha Alternativa para Alemania (AFD). Sin embargo, la DES no ha recibido aún subsidios estatales como las otras fundaciones políticas. Está fuera del consenso básico que existe entre las otras fundaciones políticas (ver abajo). Sus actividades no se examinan a fondo en el presente texto.⁴

Como ejemplo de los motivos para establecer fundaciones políticas, puede hacerse referencia a la más antigua de ellas, la Fundación Friedrich Ebert. La FES fue fundada en 1925, tras la muerte de Friedrich Ebert, dirigente del SPD y primer presidente de la República de Weimar. Su objetivo básico fue cultivar y mantener vivo el legado político de Ebert. Hasta su prohibición, tras la llegada de los nacionalsocialistas al poder en 1933, el principal objetivo de la FES era proporcionar becas de estudio en institutos reconocidos por el Estado a los hijos de trabajadores. También mantenía contactos con la Liga de las Naciones y otras instituciones internacionales. Tras su refundación en 1945, la FES amplió sus actividades cada vez más en las esferas de la formación política y el cultivo de las relaciones internacionales. A lo largo de los años, fundó varias instituciones educativas en Alemania. Con el aumento del apoyo estatal a la cooperación internacional y la ayuda al desarrollo, desde 1962/63 amplió sus proyectos en el extranjero en los ámbitos económico, social y cultural. Al mismo tiempo, creó el “Archivo de la Democracia Social”, el depósito central de fuentes de todo tipo sobre la historia del movimiento obrero alemán e internacional, como la parte más importante de sus actividades de investigación.⁵

Las otras fundaciones políticas se fundaron gradualmente desde la década de 1950. La FNS fue establecida en 1958, la KAS en 1964, la HSS en

4 Página web de la Fundación: <https://erasmus-stiftung.de/> (9 de septiembre de 2020).

5 Más información: <https://www.fes.de/archiv-der-sozialen-demokratie> (9 de septiembre de 2020).

1967, la HBS en 1996 y la RLS en 2000.⁶ Aunque todas las organizaciones mencionadas utilizan el término “fundación” en sus nombres, desde un punto de vista jurídico esto solo se aplica a la FNS. Es una fundación de derecho privado. Las otras fundaciones políticas son “asociaciones registradas” según su forma legal de organización.

En su trabajo, las fundaciones políticas se guían por los valores de los partidos políticos cercanos a ellas, pero son legal y organizativamente independientes de ellos. No se les permite el apoyo directo a los partidos cercanos. Sus actividades educativas deben estar abiertas a todos los ciudadanos. En una “Declaración Conjunta” de 1998, las cinco fundaciones políticas existentes en ese momento establecieron sus objetivos básicos. La RLS se adhirió a la declaración en 2003. Según esta declaración, una preocupación fundamental de las fundaciones políticas es contribuir a configurar el futuro de la sociedad mediante su labor educativa sociopolítica y democrática, la información y el asesoramiento político en el país y en el extranjero. Al hacerlo, se guían por los principios de un orden democrático libre y los principios de solidaridad, subsidiariedad y tolerancia mutua. Las fundaciones se adhieren a siete objetivos que subyacen a su trabajo: 1. estimular la participación de los ciudadanos en cuestiones políticas, promover y profundizar su compromiso político mediante la formación política; 2. profundizar el diálogo y la transferencia de conocimientos entre la ciencia, la política, el estado y la economía, mediante el fomento de la ciencia, la investigación política y el asesoramiento político; 3. investigar el desarrollo histórico de los partidos políticos y los movimientos políticos y sociales; 4. promover la formación académica de jóvenes talentosos mediante becas y programas de estudio; 5. promover el arte y la cultura mediante eventos, becas y el mantenimiento de obras culturales; 6. apoyar los esfuerzos en pro de la unificación europea y contribuir al entendimiento internacional mediante el suministro de información y reuniones internacionales; 7. proporcionar ayuda para el desarrollo mediante programas y proyectos y

6 Para información sobre la historia y el perfil básico de las fundaciones, ver sus sitios web: <https://www.freiheit.org/>; <https://www.kas.de>; <https://www.hss.de/>; <https://www.boell.de>; <https://www.rosalux.de/> (9 de septiembre de 2020). Durante mucho tiempo, hubo pocos análisis científicos del trabajo de las fundaciones en el extranjero. Mair (2000) ya lo señala. Desde 2007, la Fundación Friedrich Ebert ha publicado una serie de quince volúmenes en alemán sobre su trabajo internacional. Un balance de la labor de las fundaciones políticas en América Latina se ofrece en el texto de Nolte y Werz (2014). Ver también Werz (2018).

contribuir al establecimiento de estructuras democráticas, liberales y constitucionales comprometidas con los derechos humanos y civiles.⁷

En el pasado, el financiamiento estatal para el trabajo de formación política de las fundaciones no estuvo exento de controversia. Entre 1959 y 1965, los partidos políticos representados en el Bundestag recibieron subvenciones para dicha labor. Esto se hizo sobre la base del artículo 21 de la Constitución Alemana (Ley Fundamental), que establece que los partidos políticos participan en el proceso de toma de decisiones políticas del pueblo. Estas subvenciones fueron declaradas inadmisibles por el Tribunal Constitucional Federal en 1967 porque los fondos se habían designado como una suma global para los partidos y no se podía reconocer un límite concreto entre la labor general de los partidos y su labor educativa.

Desde 1967, las fundaciones políticas reciben “subvenciones globales” para el trabajo educativo social y democrático de los fondos del presupuesto federal. En el marco de las directrices generales de asignación, las fundaciones pueden decidir de manera independiente sobre el uso de estos fondos. Este apoyo constituye la base esencial para el financiamiento de los gastos administrativos de personal y material de las fundaciones y para el cumplimiento de sus tareas, tal como se definen en los estatutos. Tanto las subvenciones globales como –con algunas excepciones– las destinadas a fondos presupuestarios relacionados con proyectos (ver abajo) se asignan de acuerdo con una fórmula que las fundaciones políticas proponen conjuntamente al Comité Presupuestario del parlamento federal. La distribución de los fondos se basa en el promedio de los resultados de las cuatro últimas elecciones federales, que fueron alcanzados por los partidos cercanos a las fundaciones y se encuentran representados en el Bundestag con un grupo parlamentario. La fórmula está destinada a tener en cuenta de manera adecuada las tendencias políticas fundamentales de la República Federal, que tienen una importancia duradera.

En 1986, el Tribunal Constitucional Federal aclaró en un fallo que las subvenciones globales a las fundaciones políticas no constituyen una financiación encubierta de los partidos y, por lo tanto, están conformes con la constitución. Dado que no está permitido poner esos fondos a disposición de los propios partidos, la concesión de fondos públicos para el fomento de la labor de formación política presupone la existencia de

7 <https://www.kas.de/de/gemeinsame-erklaerung-zur-staatlichen-finanzierung-der-politischen-stiftungen> (9 de septiembre de 2020).

instituciones que sean independientes de los partidos y que asuman dicha tarea de esa manera. Este requisito lo cumplen las fundaciones políticas. Las actividades de los partidos políticos y de las fundaciones persiguen objetivos diferentes y distinguibles. La labor de formación política de las fundaciones se ha vuelto en gran medida independiente y ha adquirido un alto grado de apertura. En opinión del Tribunal Constitucional, tanto en su labor práctica como en la composición de sus órganos directivos, las fundaciones políticas mantienen la distancia necesaria con los respectivos partidos (BVerfG, 14.07.1986 - 2 BvE 5/83).

El financiamiento estatal de las fundaciones políticas ha aumentado considerablemente con el tiempo. En 1967 estas recibieron 9 millones de marcos (4,6 millones €), en 1983 eran 83,3 millones de marcos (42,6 millones €). En ese momento, el 37 % fue para la FES, el 33 % para la KAS y un 15 % para la FNS y la HSS respectivamente. En 2020, las subvenciones globales ascendieron a poco menos de 132 millones de euros. De esta cantidad, 40,7 millones se asignaron a la KAS, 36,8 millones a la FES, 14,6 millones a la FNS, 14 millones a la RLS, 13,9 millones a la HBS y 11,9 millones a la HSS (Bundeshaushaltsplan 2020, Einzelplan 06, Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat, p. 13).

Además, las fundaciones pueden recibir subvenciones relacionadas con proyectos de otras partidas del presupuesto federal. En el presupuesto del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) para 2020, se destinó un total de 340 millones de euros a apoyar los proyectos de las fundaciones políticas (Bundeshaushaltsplan 2020, Einzelplan 23, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, p. 21). Esos fondos tienen por objeto contribuir al establecimiento de estructuras democráticas, jurisdicciones autónomas y la participación activa de la sociedad civil (p. 18). Además, las fundaciones pueden recibir subvenciones para proyectos con cargo al presupuesto del Ministerio Federal de Relaciones Exteriores. El presupuesto para 2020 prevé 58 millones de euros para proyectos de política social y europea de las fundaciones, 4 millones de euros para proyectos de fomento de los procesos de transformación en el norte de África y el Oriente Medio, y 2 millones de euros para proyectos destinados a ampliar la cooperación con la sociedad civil en los países de la Asociación Oriental y Rusia (Bundeshaushaltsplan 2020, Einzelplan 05, Auswärtiges Amt, pp. 12, 32 y 40). Además, hay fondos para becas para estudiantes destacados, que el Ministerio Federal de Educación e Investigación pone a disposición de las fundaciones políticas. En

2017, ascendieron a 84 millones de euros. En total, las fundaciones políticas disponían ese año de subvenciones estatales por monto de 581,4 millones de euros, más del doble que en 1990 (260,3 millones) (Deutscher Bundestag 2018, 6-9). Los fondos del presupuesto del BMZ son de importancia central para la financiación de proyectos en América Latina.

No hay cifras exactas sobre los gastos de las fundaciones políticas para actividades en América Latina. Se sabe que durante mucho tiempo sobre todo la KAS concentró gran parte de sus actividades internacionales en la región. Pinto-Duschinsky (1991, 37) afirma para los años 80 que en esa época la KAS gastó el 57 % de sus fondos en América Latina, el 20 % en Asia, el 17 % en África y el 6 % en Europa y América del Norte. En la FES, el 32 % de los gastos se realizaron en América Latina, en la FNS el 36 % y en la HSS el 15 %. Sin embargo, esto fue antes de la caída del Muro de Berlín. Desde 1989, han surgido nuevos campos de actividad y tareas para las fundaciones políticas en varias regiones del mundo, por lo que la proporción de gastos en América Latina ha disminuido considerablemente desde entonces.

2. Los perfiles de actividad de las fundaciones políticas en América Latina

Ya se ha señalado que las fundaciones políticas comparten un conjunto básico de convicciones democráticas que también se reflejan en sus actividades internacionales. Sin embargo, al igual que los partidos políticos, también presentan una serie de diferencias ideológicas que repercuten tanto en el perfil de sus actividades como en sus asociados preferentes en la labor internacional. Tradicionalmente, las actividades más extensas en América Latina han sido llevadas a cabo por la KAS y la FES. Ambas fundaciones han estado presentes en América Latina durante muchas décadas.

La Fundación Adenauer abrió sus primeras oficinas en América Latina en 1962 en Venezuela y Chile. Hoy en día mantiene doce oficinas nacionales y cinco programas regionales. Las prioridades temáticas de estos programas son el estado de derecho, la promoción de los partidos políticos y la democracia, la seguridad energética y el cambio climático, la participación política de los indígenas y la alianza para la democracia y el desarrollo en América Latina. Los socios preferentes de la KAS son los partidos demócrata-cristianos y otros partidos del centro político. La fundación aboga por la promoción del estado de derecho, los procesos de reforma constitucional,

la jurisdicción constitucional, la lucha contra la corrupción, y la ética. El perfil clásico de las actividades de la KAS incluye también el diálogo sobre el diseño específico de la política económica y social en términos de una economía social de mercado, así como el diálogo sobre política exterior y seguridad dentro de la región y con Europa y Alemania.⁸

Desde hace más de 50 años, la Fundación Ebert está comprometida con la promoción de la justicia social, la democracia, la paz y la solidaridad internacional en los países de América Latina y el Caribe. Actualmente cuenta con una red de 18 oficinas en la región. Los socios preferentes son los partidos políticos del espectro político progresista, los parlamentos, los sindicatos, los medios de comunicación y actores de la sociedad civil. Además de analizar la evolución política, social y económica de los países y de la región, la FES asesora sobre temas prioritarios como la justicia social, la política económica sostenible, la política climática y energética y la cooperación regional en materia de seguridad, y promueve el intercambio político entre América Latina, Alemania y Europa. La publicación de la revista *Nueva Sociedad* también forma parte de las actividades de la FES en América Latina. *Nueva Sociedad* es una revista latinoamericana de ciencias sociales abierta a las corrientes de pensamiento progresista, que aboga por el desarrollo de la democracia política, económica y social en la región. Se publica en forma bimestral desde 1972 y actualmente tiene sede en Buenos Aires, Argentina.⁹

La Fundación Heinrich Böll es una fundación política cercana al partido Alianza 90/Los Verdes. Con el fin de incentivar la promoción de ideas democráticas, la participación ciudadana y el entendimiento internacional, su trabajo se centra en fomentar los valores políticos de la ecología y el desarrollo sustentable, los derechos de las mujeres y la democracia de género, la democracia y la participación ciudadana, la diversidad de medios y una opinión pública crítica, la integración económica y la equidad

8 Más información: <https://www.kas.de/de/web/europaeische-und-internationale-zusammenarbeit/lateinamerika> (9 de septiembre de 2020). Véase también Hofmeister (2000 y 2009), Pöttering y Thesing (2011), Wahlers (2008).

9 Más información: <https://www.fes.de/referat-lateinamerika-und-karibik>; <https://nuso.org/> (9 de septiembre de 2020). Inventarios generales de las actividades internacionales de la Fundación Ebert pueden encontrarse en los volúmenes de Adam (2012 y 2014) y Mühlén (2007). Para las actividades de la FES en América Central véase Benzing (2010), para el trabajo en Venezuela véase Werz (2014), para las actividades en Chile véase Wille (2009), para las actividades en Brasil véase Birle (2020). Para *Nueva Sociedad* véase Blanke (2014).

sociopolítica en los contextos de los procesos de globalización. Además, la HBS promueve el arte y la cultura, la ciencia y la investigación. Su trabajo se basa en la ecología, la democracia, la solidaridad y la no violencia como valores políticos fundamentales. En América Latina, tiene oficinas en el Brasil, México, Santiago de Chile, Bogotá y San Salvador.¹⁰

La Fundación Rosa Luxemburg, cercana al partido La Izquierda, está representada en América Latina con cuatro oficinas que trabajan con socios de casi todos los países de la región. La oficina de Ciudad de México trabaja en México, Cuba, Guatemala, Nicaragua y Costa Rica, la oficina de Quito en Ecuador, Venezuela, Colombia y Bolivia, la oficina de Buenos Aires en Argentina, Chile y Uruguay, y la oficina de São Paulo en Brasil y Paraguay. La RLS prioriza trabajar con organizaciones comprometidas con la lucha contra las desigualdades estructurales y para la defensa y el cumplimiento de los derechos sociales y políticos. La fundación también apoya el intercambio de experiencias entre mujeres de movimientos políticos emancipadores y aboga por el fortalecimiento de los movimientos feministas. Promueve el diálogo transatlántico sobre alternativas a las políticas y estrategias de austeridad, quiere abrir espacios de diálogo para una discusión autorreflexiva de los diferentes enfoques de la izquierda y fortalecer una izquierda pluralista y democrática. También apoya organizaciones y comunidades en su capacidad de articular y aplicar alternativas socioecológicas al modelo de desarrollo capitalista extractivista como, por ejemplo, el planteado por el “Buen Vivir”.¹¹

La Fundación Hanns-Seidel es cercana a la CSU, que solo se presenta a las elecciones en el estado federal de Baviera.¹² En América Latina, la HSS ha estado representado desde 1982 con proyectos en las esferas de la autoadministración local, la política social y la formación profesional. Mantiene proyectos en países del norte de América Latina (El Salvador, Guatemala, Colombia, Cuba, Venezuela), en la región andina (Bolivia, Ecuador, Perú) y en el sur de América Latina (Argentina, Chile). Las organizaciones

10 Más información: <https://www.boell.de/de/lateinamerika> (9 de septiembre de 2020).

11 Más información: <https://www.rosalux.de/stiftung/zid/amerika-und-vereinte-nationen> (9 de septiembre de 2020).

12 Los dos partidos CDU y CSU, ambos orientados a los valores cristianos básicos, forman un grupo parlamentario común (*Fraktion*) en el Bundestag. Ambas partes están de acuerdo en que la CSU solo se presente a las elecciones en Baviera y la CDU en todos los demás estados federales, pero no en Baviera. Por lo tanto, los dos partidos no están en competencia entre sí. La CSU es tradicionalmente algo más conservadora que la CDU.

asociadas son principalmente partidos e instituciones del espectro político conservador. El perfil de actividad incluye servicios de asesoramiento para parlamentos, ministerios y administraciones públicas. La HSS aboga por una acción administrativa orientada hacia normas cualitativas modernas y una modernización del Estado. Ofrece cursos de formación avanzada para alcaldes y consejos municipales, así como para empleados municipales. Además, la HSS apoya a la Unión de Partidos Latinoamericanos (UPLA), una organización de partidos y movimientos políticos cristianos-sociales y conservadores, fundada en 1992.¹³

Desde 2007, la adición “por la libertad” es parte del nombre de la Fundación Friedrich Naumann. En opinión de la FNS, también en la cultura alemana falta articular la noción de libertad y aceptar las responsabilidades que implica. Los objetivos fundamentales –democracia, derechos humanos, una economía de mercado liberal y el libre comercio– son también el foco del trabajo de la FNS en América Latina, que es coordinado por su oficina regional en la Ciudad de México. La FNS aboga por reformas liberales, una mayor participación cívica en la política, el establecimiento de partidos liberales eficientes y reconocidos, el fortalecimiento del poder judicial, mejores sistemas educativos y el aumento de la productividad y la competitividad. Considera que esto es el requisito previo necesario para que los individuos puedan utilizar sus oportunidades de obtener prosperidad y superar la pobreza con sus propios esfuerzos.¹⁴

Las fundaciones políticas coordinan su trabajo en el extranjero con el Ministerio Federal de Asuntos Exteriores, con las embajadas alemanas y con el BMZ. Las embajadas alemanas invitan a los representantes de las fundaciones con cierta regularidad a intercambiar información sobre las actividades previstas. Sin embargo, las fundaciones actúan de manera independiente y no están sujetas a las instrucciones de las embajadas, un hecho que es envidiado por actores similares de otros países. Además, las fundaciones políticas tienen un mayor margen de acción que los representantes oficiales de las embajadas. Durante visitas de parlamentarios alemanes a América Latina, las oficinas locales de las fundaciones políticas suelen participar en la planificación de programas. Para evitar conflictos y

13 Más información: <https://www.hss.de/archiv/50-jahre-hss/auslandsarbeit/internationale-zusammenarbeit/lateinamerika/> (9 de septiembre de 2020). Véase también Ehm (2014).

14 Más información: <https://www.freiheit.org/buero/lateinamerika> (9 de septiembre de 2020).

superposiciones de actividades, se han desarrollado estructuras y procesos de información informales entre las fundaciones políticas representadas en cada país.

3. Las actividades de la Fundación Friedrich Ebert en Chile (1964-2012)

La FES ha estado activa en Chile desde 1964. Al principio concentró sus actividades en el área de la consultoría sindical y cooperativa. En 1967 fundó el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) en Santiago. La tarea de ILDIS era observar los acontecimientos sociopolíticos en Chile y en toda América Latina para que la FES pudiera planificar y aplicar sus medidas en función de la demanda. Además de las actividades científicas, se continuó la labor sindical. También hubo estrechos contactos con el Partido Radical (PR) y relaciones con el ala izquierda de la Democracia Cristiana. Ante las crecientes tensiones políticas internas tras la elección del socialista Salvador Allende como presidente y la asunción del gobierno de la Unidad Popular (1970), la FES se retiró inicialmente del trabajo con los partidos y los sindicatos, para evitar ser instrumentalizado por las corrientes políticas. Solo se mantuvieron los contactos personales con los políticos del PR, los democristianos de izquierda y los socialistas (Wille 2009).

Después del golpe de 1973 y en los años siguientes, la FES aseguró la supervivencia de muchos opositores de la dictadura amenazados por la represión mediante un programa especial de becas, en parte en Alemania y en parte en otros países de América Latina. Como el gobierno militar dejó claro que consideraba que las actividades de una fundación socialdemócrata de orientación sindical en Chile eran “subversivas” y que ya no las toleraría más, el ILDIS tuvo que retirarse del país en abril de 1974. La FES trasladó ILDIS a Ecuador y el representante de la Fundación abandonó el país. En 1976 la FES estableció un programa para promover actividades de liderazgo político en el exilio, con un doble objetivo. Por un lado, el programa apoyó la preservación de las estructuras de los partidos de la oposición democrática en el exilio y, por otro, contribuyó a superar los conflictos ideológicos fundamentales del período de Allende y a elaborar una base normativa común para un futuro Chile democrático. Solo con la apertura del régimen a fines de la década de 1970 la Fundación regresó a

Chile con su propio personal, aunque al principio no como FES, sino en forma de la empresa consultora Estudios Financieros, Económicos y Sociales (EFES). Hasta el plebiscito de 1988, trabajó en los ámbitos de la labor sindical, la investigación, la cooperación entre partidos y la consultoría para pequeñas y medianas empresas y cooperativas.

En 1995, una evaluación de las actividades de las fundaciones políticas alemanas en Chile, encargada por el BMZ, examinó en detalle su papel en la superación de la dictadura y el retorno a la democracia. La evaluación hace hincapié en las contribuciones a la legitimación de la democracia o la deslegitimación del régimen autoritario, a garantizar la supervivencia de la alternativa democrática, a desideologizar el discurso político, a reclutar a nuevas elites políticas, al trabajo de base democrático y a la ingeniería política. Como ejemplo de este último punto, el estudio cita la labor del Comité Técnico-Político, apoyado por la FES y compuesto de manera plural, que desempeñó un papel central en la cooperación entre los opositores a la dictadura tanto antes del plebiscito de 1988 como antes de las elecciones presidenciales de 1989. La Fundación ofreció a los grupos a los que apoyaba, a menudo literalmente, un espacio protegido, que poco a poco se fue convirtiendo en un importante foro de debate y de reformulación de posiciones para los partidarios de diversas corrientes políticas.¹⁵

A finales de los años ochenta, la FES hizo importantes contribuciones a la reunificación del Partido Socialista, la creación del Partido por la Democracia (PPD), la fundación y el trabajo de la Concertación de Partidos por la Democracia y la reconstrucción del sistema sindical. Tras el retorno a la democracia la Consultora EFES se disolvió, en 1991. Desde entonces la FES ha vuelto a estar representada en Chile con una oficina regular bajo su nombre. En la década de 1990, las actividades de la Fundación en cooperación con los partidos políticos, los sindicatos y el gobierno se centraron en la política ambiental, la descentralización, la modernización de las relaciones laborales, las reformas sociales y el desarrollo económico territorial. El proyecto de desarrollo económico territorial, que ya se había iniciado durante la dictadura y que en un principio era de carácter más bien económico y técnico, se amplió en los años noventa con una dimensión política a través del proyecto sociopolítico en el ámbito de la descentralización. En

15 La evaluación (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 1995) no está a disposición del público. En un ensayo reciente, Carlos Huneeus (2016) también discute el papel de las fundaciones políticas alemanas durante la dictadura en Chile.

2001, la FES dejó de participar en esta esfera, ya que las instituciones de la cooperación alemana para el desarrollo estaban dedicando más atención al tema. Desde entonces la FES ha concedido una importancia mayor a la cooperación política con los partidos, los sindicatos y la sociedad civil. La cooperación con los jóvenes, la promoción de la mujer y las actividades transfronterizas también han recibido un importante impulso en el perfil de la Fundación (Wille 2009).

En Chile, como en otros países, la FES persigue el objetivo fundamental de promover el cambio social y democrático. Los efectos de esta labor sociopolítica no pueden medirse con exactitud, ya que no es posible establecer un vínculo causal claro entre los cambios políticos y sociales observados y las medidas específicas adoptadas por la Fundación. No obstante, la FES asume ciertas presunciones de impacto en las que se basa su planificación. En opinión de la FES, el impacto de sus actividades en Chile es generado básicamente por las siguientes estrategias, actividades y medidas:¹⁶

- Los temas que, a juicio de la FES, son de importancia central para la configuración del sistema democrático chileno se introducen en el debate político a través de eventos, informes de expertos y publicaciones, o al menos se evita que desaparezcan por completo de la agenda (impacto en la configuración de la agenda del sistema político).
- Mediante la elaboración de propuestas de política no partidistas (orientación a los problemas, utilización de la experiencia de la FES), así como de documentos de asesoramiento, análisis breves y observaciones para los distintos miembros del parlamento, se apoya a los tomadores de decisiones políticas en la aplicación de reformas que contribuyan a fortalecer el sistema democrático.
- Mediante la organización de eventos de formación e información, se refuerza la voluntad y la capacidad de las contrapartes de articularse con otros actores, elaborar propuestas de reforma e introducir demandas en el sistema político (impacto en las agendas y capacidades de los asociados).
- Al encargar y publicar estudios sobre temas importantes, la Fundación influye en la formación de la opinión política de la sociedad chilena.

16 Estas consideraciones se basan en una evaluación no publicada de las actividades de la FES en Chile, que el autor realizó en 2012 (Birle 2012).

- A través de ofertas de debate y foros de diálogo orientados temáticamente, la FES contribuye a fortalecer el campo político progresista y a integrar nuevas corrientes y grupos.
- A través de eventos regionales y programas de visitas transfronterizas, la Fundación ayuda a ampliar la perspectiva nacional de los asociados, los apoya en la definición de políticas en un contexto regional y promueve la creación de redes políticas transfronterizas entre los actores progresistas.

La evaluación de las actividades de la FES (Birle 2012) confirmó en principio estas suposiciones sobre el impacto. Las organizaciones asociadas a la FES entrevistadas por el autor hicieron hincapié en los siguientes aspectos en particular:

- La Fundación ha creado espacios de diálogo más allá de la política diaria. Esto da a los sectores o grupos progresistas la oportunidad de pensar en perspectivas a mediano y largo plazo en un espacio protegido.
- Al abordar temáticas como la justicia de género y el avance de las mujeres, la Fundación ha contribuido a un mayor interés por esos temas en la sociedad chilena. Esto incluye también el apoyo en la preparación de proyectos de ley y la capacitación de multiplicadores.
- Mediante la promoción de dirigentes jóvenes, la FES ha aumentado las oportunidades de diálogo y fomentado la creación de redes entre estos actores, también en el diálogo transfronterizo.
- La Fundación tiene un importante poder de convocatoria en el campo progresista. Dado que ha trabajado en el país durante muchos años y se ha ganado la confianza de numerosos actores, ha logrado reunir repetidamente a personas y grupos que tenían grandes dificultades para hablar entre sí. Sin embargo, hoy en día, la Fundación es una de varias plataformas de diálogo, mientras que en la década de 1990 desempeñó un papel destacado.
- Gracias a sus buenas relaciones con los sindicatos, la Fundación es un importante vínculo entre los representantes de los trabajadores y los partidos progresistas. Sin embargo, la Fundación tampoco logró que los gobiernos de la Concertación tuvieran más en cuenta las opiniones de los sindicatos durante su período de gobierno.
- La FES es un importante protagonista en el inicio de procesos de diálogo e intercambio transfronterizo entre actores políticos y sociales de

Chile y sus países vecinos. De esta manera ha contribuido a poner en un plano más objetivo las relaciones, a menudo conflictivas, entre Chile y sus vecinos (en particular Perú y Bolivia) y a mantener vivos los hilos del diálogo bilateral.

- La Fundación ha contribuido –tanto a través de su proyecto en Chile como de sus proyectos transfronterizos– a la creación de espacios transversales en América Latina y al inicio de diálogos temáticos entre actores políticos progresistas.

Durante el período examinado, lo más difícil fue lograr resultados de trabajo sostenibles en el sector sindical. La razón central de esto fue la difícil situación estructural del movimiento laboral chileno. El bajo nivel de organización de los trabajadores corresponde a un bajo poder de negociación de los sindicatos. Su peso también es bajo en los partidos progresistas. En el discurso público, los sindicatos solo desempeñan un papel menor. A esto se suman los conflictos dentro del propio campo sindical. Una fundación como la FES no puede influir en tales disputas internas con su trabajo. Lo que puede hacer es ofrecer eventos de información sobre temas importantes, medidas de calificación (para directivos, jóvenes directivos, mujeres) y programas de diálogo (nacionales e internacionales). Sin embargo, en última instancia, solo tiene una influencia limitada sobre quiénes asisten a los cursos de capacitación. Incluso un trabajo de alta calidad de la Fundación puede encontrar déficits estructurales y organizativos específicos de cada país que dificultan los éxitos sostenibles.

4. Las actividades de la Fundación Friedrich Ebert en Brasil¹⁷

La Fundación Ebert actúa en Brasil desde 1977. Debido al régimen autoritario establecido en 1964, la Fundación había dudado mucho tiempo en involucrarse en el país. A partir de 1976 prevaleció en la sede de la FES en Bonn la opinión de que, siendo plenamente conscientes de las continuas restricciones políticas a la acción de la FES, era posible ahora pensar en un compromiso en Brasil. Por esta razón, en 1976 la Fundación envió a un empleado del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), fundado en 1967 en Santiago de Chile, por entonces instalado en

17 La siguiente sección se basa en un extenso análisis del autor de las actividades de la FES en el Brasil. Ver Birle (2020).

Caracas, Venezuela, a Brasil para una estancia de varias semanas. Debía hacerse una idea de la situación en terreno y, sobre la base de sus evaluaciones, formular recomendaciones con respecto al posible inicio de actividades de la Fundación en Brasil. El relator destacó tres aspectos centrales: En primer lugar, un gran número de grupos sociales e instituciones se interesaron en que la Fundación emprendiera actividades. Entre ellas figuraban instituciones gubernamentales y semigubernamentales que esperaban que una oficina de representación de la FES promoviera la cooperación internacional en el país y ayudara a superar los obstáculos al desarrollo enviando expertos; grupos políticos y sociales que se oponían al gobierno y estaban interesados en establecer contactos con la República Federal de Alemania y Europa a través de la FES; instituciones universitarias y no universitarias con orientación en materia de ciencias sociales y políticas de desarrollo, que esperaban que la cooperación con la Fundación diera nuevos impulsos a la investigación social brasileña y un mayor intercambio con otros países de América Latina y Europa. En segundo lugar, las condiciones para que la Fundación emprendiera actividades habían mejorado desde 1974. Aunque la censura, los prisioneros políticos y la represión todavía existían, las restricciones a la libertad se habían reducido bajo el presidente Geisel. Durante su mandato, se había desarrollado por primera vez desde el inicio de la dictadura una oposición parlamentaria y se había incrementado el proceso de debate político-social. En tercer lugar, el relator señaló que, a pesar del interés en cooperar con la Fundación y de la mejora de las condiciones del marco político, era necesario examinar en qué esferas de proyectos podría actuar la FES para hacer una contribución tangible a la política social y de desarrollo.

La incorporación de las actividades de la FES a proyectos sensibles en sectores sociales críticos habría sido problemática, ya que era probable que esas medidas fueran rechazadas por el gobierno autoritario. Por otra parte, los proyectos conjuntos con organismos oficiales corrían el riesgo de convertirse en tecnocráticos y de superponerse con la Cooperación Técnica. Por consiguiente, el relator recomendó como forma óptima para las actividades de la Fundación en Brasil un proyecto que, manteniendo un grado máximo de autonomía e independencia, permitiera una cooperación flexible y selectiva con diversas instituciones y grupos. La mejor manera de alcanzar este objetivo sería crear un instituto de investigación en ciencias sociales. Por esta razón, al principio la FES no se instaló como fundación política en Brasil. En octubre de 1977 creó el Instituto Latinoamericano

de Desenvolvimento Económico e Social (ILDES) con sede en Río de Janeiro.

El trabajo de ILDES se concentró en el asesoramiento científico y de investigación en cooperación con socios nacionales. Los instrumentos convencionales de la labor de la Fundación, como los seminarios de orientación o la formación de cuadros para representantes de partidos políticos o sindicatos, no se utilizaron en vista de las condiciones marco, y se evitaron las orientaciones partidistas concretas. En el contexto del proceso de apertura política en la década de 1980, el ILDES reajustó gradualmente su trabajo en Brasil. Sin embargo, en vista de las delicadas condiciones del contexto político y del todavía poco claro desarrollo de los partidos, los contactos con los nuevos partidos políticos que estaban surgiendo se limitaron a individuos o a grupos de orientación “socialdemócrata” dentro del Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), el Partido Democrático Trabalhista (PDT) y el Partido dos Trabalhadores (PT). Más tarde, se añadieron medidas para ayudar a mejorar la estructura organizativa de los partidos de la oposición. Esta forma plural de cooperación con varios partidos políticos se mantuvo durante el proceso de redemocratización y duró hasta principios de los años 90. Desde entonces, la cooperación con partidos se concentró cada vez más en el PT, surgiendo nuevos desafíos a medida que el PT asumía responsabilidades gubernamentales a nivel local y regional. Durante este período, la enseñanza de habilidades de organización y planificación participativas se convirtió en un aspecto central del trabajo de la Fundación. También adquirió importancia la impartición de competencias temáticas, que tenían por objeto contribuir a la elaboración de visiones programáticas realistas.

Con el tiempo, el PT se convirtió en uno de los partidos más importantes del Brasil, y a partir de 2003 asumió la responsabilidad gubernamental a nivel nacional durante más de 14 años. Estos desarrollos también afectaron la relación entre el PT y la FES. El partido creció y se hizo más poderoso. En 1996, creó su propia fundación, la Fundação Perseu Abramo (FPA). Además, el PT siguió desarrollando sus vínculos con otros actores nacionales e internacionales. Esto condujo a una disminución de la importancia relativa de la FES para el PT. Hay buenas relaciones con la FPA, pero no hace falta decir que a lo largo de los años la FPA se ha hecho cargo de algunos de los trabajos realizados anteriormente por la FES, por ejemplo, en lo que respecta a los debates programáticos del PT. Debido a la larga cooperación histórica, existen muchas relaciones directas y perso-

nales con importantes representantes del PT, sobre todo a nivel nacional. Sin embargo, un desafío importante es mantener esos lazos vivos más allá de la transición generacional.

Los socios más importantes de la FES Brasil en el campo sindical son la Central Única dos Trabalhadores (CUT) y sus organizaciones miembros, es decir, sindicatos, federaciones y confederaciones. La CUT y el PT surgieron en el mismo contexto histórico de movilización política hacia el final de la dictadura militar y el comienzo de la democratización del país, en la segunda mitad del decenio de 1970. Este fue también el momento en que la FES comenzó sus actividades en Brasil. Los valores compartidos y la confianza construida entre la FES y la CUT son también el resultado de estas experiencias comunes. La CUT defiende los ideales democráticos y la transformación de la sociedad hacia una mayor justicia social. También es la federación sindical brasileña mejor posicionada a nivel internacional, y sus actividades de red internacional cuentan con el apoyo de la FES. A pesar de la cooperación prioritaria con la CUT, que se ha definido como un socio estratégico, la FES está abierta a la cooperación con otras organizaciones coordinadoras. Pero los mejores y más intensos contactos existen con la CUT. Durante los 14 años de gobierno del PT, muchos líderes sindicales asumieron cargos políticos. Esto aumentó la influencia de los sindicatos en la política, pero llevó a la pérdida de importantes interlocutores de la Fundación dentro de los sindicatos con los que se había desarrollado una relación de confianza. Por lo tanto, también en el sector sindical el desafío es renovar las relaciones que se han desarrollado a lo largo del tiempo.

En lo que respecta a las actividades en el sector sindical, la cooperación internacional también desempeña un papel importante. La FES de Brasil es un importante interlocutor de la cooperación bilateral entre la CUT y la Federación de Sindicatos Alemanes (DGB), así como entre IG-Metall (la organización paraguas de los sindicatos de trabajadores del metal de Alemania) y los sindicatos de trabajadores del metal de Brasil. La cooperación de la FES con el movimiento sindical internacional y regional también contribuye a fortalecer la asociación entre la CUT y la FES.

Otro elemento importante de la estrategia de acción de la FES Brasil es la cooperación con los actores de la sociedad civil para abordar diversas cuestiones y esferas de trabajo. En los últimos 40 años, la sociedad civil brasileña ha participado muy activamente en los debates públicos y en las demandas de derechos y de progreso político y social. Se organiza de diversas maneras, ya sea en movimientos sociales, redes organizativas, fo-

ros u organizaciones no gubernamentales. La FES Brasil ha establecido relaciones con numerosas organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas y movimientos sociales. Esta diversidad se debe, entre otras cosas, a la diversidad temática de la labor de la FES. Además de las cuestiones estructurales como el género, el origen étnico, la comunicación, el desarrollo y la juventud, la FES también trabaja en la creación de redes internacionales. La estrategia de la FES Brasil es fortalecer a los actores que participan en este campo, por lo que se centra menos en el apoyo directo a las organizaciones individuales que en la promoción de plataformas de convergencia que fortalezcan las relaciones entre los diferentes actores con respecto a cuestiones específicas. Varias organizaciones pertenecen al entorno político del PT, pero en los últimos años el número de socios de la sociedad civil que no pertenecen a este espectro ha aumentado. Esto debería dar continuidad al trabajo de la Fundación, no menos importante en tiempos en los que el PT está atravesando una grave crisis. Pero, por supuesto, un gran número de asociados siempre plantea un desafío en vista de la escasez de recursos, ya que no es fácil profundizar de manera adecuada en la cooperación y los temas respectivos.

Desde el comienzo del milenio, la FES se ha esforzado cada vez más por vincular sus actividades en Brasil con sus actividades regionales e internacionales. Por esta razón, se celebraron un gran número de seminarios, reuniones y otras actividades sobre una amplia variedad de temas de la agenda internacional (gobernanza global, seguridad, energía, clima, etc.). La estrategia de internacionalización incluyó seminarios organizados en el marco de proyectos regionales de la Fundación, por ejemplo con el Foro Progresista de Partidos Políticos (FPPP).¹⁸ Un segundo ámbito se refiere al diálogo germano-brasileño, que incluye el intercambio entre el PT y el SPD, entre las organizaciones juveniles de ambos partidos y entre las organizaciones sindicales de ambos países, pero también el apoyo a la aplicación de programas de visita de políticos en Alemania y Brasil. La preparación y publicación de artículos, análisis e informes sobre los acontecimientos en el Brasil y Alemania también forma parte de este diálogo. La estrategia de internacionalización de la Fundación incluye además temas de la agenda internacional y mundial, que se tratan en cooperación con

18 Más información: <https://toma-partido.fes.de/nuestras-iniciativas/foro-ppp> (15 de septiembre de 2020).

actores nacionales, como los sindicatos y las organizaciones de la sociedad civil en el Brasil.

Una pregunta fundamental a la que este artículo busca dar respuestas es qué efectos logran las fundaciones políticas alemanas con su compromiso en América Latina. Aplicado a la labor de la FES en Brasil, esto significa ¿qué resultados ha logrado la Fundación con su trabajo en términos de consolidación y calidad de la democracia brasileña y la superación de la desigualdad, la exclusión, el racismo y otros problemas sociales en Brasil? Cualquier intento de establecer vínculos causales entre la labor política de una fundación como la FES y los efectos concretos en el país anfitrión debe considerarse problemático. Los análisis de impacto se enfrentan al gran reto de que no se puede establecer causalidad directa debido a numerosos factores externos e internos. Entonces, la evaluación se hace a partir del juicio de los actores, preguntando a las organizaciones asociadas qué es lo que valoran del trabajo de una fundación. En este sentido, los siguientes aspectos parecen formar parte del legado duradero del trabajo de la FES Brasil:

- La Fundación ha hecho una importante contribución al desarrollo planificado y estructurado de varias organizaciones asociadas, en particular en su fase de fundación. Esto incluye la formación de líderes políticos a nivel local, regional y nacional, y la elaboración participativa de programas de gobierno a través de nuevos métodos de planificación. El proyecto regional de la FES “Consultoría de Organización y Planificación” (Organisations- und Planungsberatung, ORPLA) ofreció con mucho éxito cursos de planificación estratégica a los empleados de los gobiernos locales de varios países del Cono Sur. Estos cursos se ocuparon, por ejemplo, de analizar los objetivos a largo plazo de los municipios en talleres o de diseñar estrategias para el desarrollo económico municipal.
- Un segundo aspecto se refiere al fortalecimiento de la capacidad de articulación de los actores, tanto en lo que respecta al contenido, como a los aspectos de comunicación. En particular los socios del espectro sindical hacen hincapié en este aspecto.
- La contribución de la FES al intercambio internacional de experiencias, al conocimiento de ejemplos de mejores prácticas y modelos organizativos y prácticas de otros países es también un punto mencionado con frecuencia.

- Numerosos actores consideran sumamente importante el papel de la FES Brasil como plataforma para el establecimiento de redes nacionales, regionales e internacionales. Mediante su labor, la Fundación facilita diálogos entre actores, movimientos y proyectos que de otro modo no se habrían producido.
- Las numerosas publicaciones que se han producido en cooperación con la FES Brasil a lo largo de los años tienen un valor importante, tanto para los debates en el país, como para informar a los responsables alemanes sobre el Brasil.¹⁹

Sin embargo, los acontecimientos de los últimos años han demostrado lo frágil que pueden ser esos éxitos. El polémico proceso de destitución de la presidenta Dilma Rousseff en 2016, los numerosos conflictos políticos y la victoria electoral del candidato de la derecha Jair Bolsonaro en las elecciones presidenciales de 2018, han cambiado decisivamente el marco para las actividades de la FES en el Brasil. Muchas organizaciones asociadas a la FES del entorno social progresista se encuentran bajo la amenaza masiva de las políticas del gobierno de Bolsonaro. Al mismo tiempo, la sociedad civil brasileña en su conjunto ha cambiado bastante en los últimos años. En la década de 1980, numerosas organizaciones de la sociedad civil se comprometieron con la democratización de la política y la apertura participativa del Estado. Desde la década de 1990, muchas organizaciones se han interesado en participar en la política en varios niveles de la sociedad. En el transcurso de la década de 2010, una ola de protestas públicas reflejó una sociedad que estaba formada por nuevas expectativas, nuevas tecnologías y nuevas formas de organización. Además de los grupos progresistas que siguen activos, en los últimos años han surgido grupos de la sociedad civil cada vez más conservadores. Sus programas combinan la lucha contra las políticas educativas, económicas y sociales supuestamente de izquierdas con exigencias para combatir la corrupción y la inseguridad pública. El tradicionalismo, los conceptos morales y de valores conservadores y en algunos casos antiliberales, así como una actitud ambivalente hacia los valores democráticos básicos, que en casos extremos puede extenderse a una abierta simpatía por las soluciones autoritarias, caracterizan a estos grupos y promueven la polarización política del país. Para una fundación

19 Sobre el papel de las fundaciones políticas para la investigación alemana sobre América Latina véase Werz y Maihold (2014).

política como la FES, que se orienta hacia los valores fundamentales de la democracia social –libertad, justicia y solidaridad–, este entorno social supone un enorme desafío.

5. Eficacia, sostenibilidad, legitimidad: desafíos a las actividades de las fundaciones políticas

En esta sección final, se abordan tres temas que representan desafíos centrales para todas las fundaciones políticas: la cuestión de la eficacia de sus actividades, la sostenibilidad, es decir, la eficacia a largo plazo, y la cuestión de la medida en que las actividades de las fundaciones políticas en países extranjeros son realmente legítimas.

En primer lugar, la cuestión de la eficacia. Hay al menos tres aspectos relacionados con esto: la búsqueda de socios adecuados, la mensurabilidad de los posibles éxitos y el escalamiento.

Dado que las fundaciones políticas no suelen actuar solas, sino que se esfuerzan por alcanzar sus objetivos junto con actores e instituciones que están ideológicamente próximos a ellas, un reto fundamental para ellas es encontrar socios adecuados. Cuanto mejor lo consigan, más prometedora será la cooperación. Las fundaciones políticas siempre han trabajado con diferentes tipos de actores. Entre ellos figuran los partidos políticos, los sindicatos, las asociaciones empresariales, los movimientos sociales, las organizaciones no gubernamentales, las administraciones públicas y las instituciones científicas. Esta diversidad es un requisito para tener un impacto en diferentes áreas de la sociedad. Sin embargo, la KAS, la FES y la FNS en América Latina han hecho tradicionalmente un esfuerzo especial para establecer contactos con partidos políticos cercanos a ellas. Esto nunca ha sido fácil, porque en vista de las condiciones históricas completamente diferentes, ningún país latinoamericano ha visto el surgimiento de partidos socialdemócratas, democristianos o liberales que se corresponderían 1:1 con los partidos alemanes. En los últimos 20 años, este problema se ha agudizado aún más, porque en muchos países de América Latina los sistemas de partidos tradicionales se han desintegrado en gran medida.

La FES y la KAS sufrieron el caso más extremo de “pérdida de socios” en Venezuela. Tras un desarrollo de la democracia considerado ejemplar durante mucho tiempo, los dos partidos que habían dominado durante décadas, la socialdemócrata Acción Democrática (AD) y el democristiano Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI), ex-

perimentaron un declive sin precedentes. Ernst Kerbusch, durante muchos años jefe del Departamento de Cooperación Internacional para el Desarrollo de la FES, escribió lo siguiente al respecto en el prólogo de un estudio sobre las actividades de la FES en Venezuela:

El declive del sistema político establecido en Venezuela, favorecido, si no causado, por la corrupción de las élites políticas en los dos principales partidos y las instituciones y organizaciones dominadas por ellos, también significó una profunda caída para la FES. Para el nuevo gobierno social-populista de Chávez, la FES y las demás fundaciones políticas representadas en Venezuela eran “cómplices” del sistema corrupto que había sido reemplazado. ¿La FES se había atado demasiado tiempo y con demasiada firmeza a un socio y no había reconocido sus debilidades, errores y omisiones? ¿O había sido (¿condicionalmente?) leal a sus socios o se había visto obligada a seguir siéndolo porque las organizaciones políticas amigas “se apoyan unas a otras, en particular en tiempos difíciles”? Tal vez fue una mezcla de ambos (Kerbusch 2014, 14; traducción del autor).

La pérdida de importancia de muchos partidos políticos tradicionales en América Latina ha hecho más difícil para las fundaciones políticas alemanas encontrar contrapartes partidarias adecuadas. Esta es una de las razones por las que las fundaciones han ampliado su cooperación con los actores de la sociedad civil. Sin embargo, esos asociados suelen no tener el mismo acceso a las palancas del poder político que los partidos políticos.

Un segundo aspecto relacionado con la cuestión de la eficacia es la cuestión de la mensurabilidad de los impactos, como ya se ha mencionado. Las fundaciones políticas funcionan con el dinero de los contribuyentes alemanes, por lo que no solo están obligadas a presupuestar de acuerdo con las normas, sino que también deben demostrar que están haciendo algo útil con el dinero que se les entrega. Deben informar periódicamente a los donantes sobre el éxito de sus actividades. Las fundaciones utilizan diferentes sistemas de planificación. Con la ayuda de estos instrumentos se intenta captar, al menos de forma aproximada, las dimensiones “resultado” e “impacto”. La aplicación de criterios de eficiencia/control, eficacia e impacto es obligatoria para todas las fundaciones desde hace varios años. No obstante, sigue siendo difícil medir las consecuencias a mediano y largo plazo de las actividades de las fundaciones políticas. Si se leen los informes anuales (por lo general inéditos) de las fundaciones a sus donantes durante un período de tiempo más largo, se observa repetidamente que, por una parte, se informa de los progresos realizados año tras año, pero, por otra,

que los problemas y retos fundamentales de muchos países asociados parecen cambiar poco.

Un tercer aspecto en cuanto a la eficacia está vinculado al concepto de escalamiento, que también es muy importante para la cooperación para el desarrollo. El hecho de que se logre el éxito en relación con personas individuales o partes de instituciones asociadas no significa que se puedan configurar los desarrollos regionales o incluso nacionales. Siempre existe el riesgo que los logros demuestren ser de corta duración y se esfumen a mediano y largo plazo (véase también Birle 2016).

El segundo reto para la labor de las fundaciones políticas, al que se hará referencia brevemente, se refiere a la cuestión de la sostenibilidad. Los acontecimientos en Venezuela ya se han mencionado como un ejemplo de cómo incluso muchos años de trabajo exitoso nunca ofrecen protección contra la regresión democrática. Esto también se aplica al Brasil, que fue considerado un nuevo actor global durante los gobiernos de Cardoso y Lula, y fue celebrado internacionalmente por los éxitos del PT en la lucha contra la desigualdad social. Nada de esto pudo impedir que un hombre como Jair Bolsonaro fuera elegido presidente por la mayoría de los brasileños. También en Chile, los muchos años de exitoso apoyo a los gobiernos de la Concertación, tanto por parte de la FES como de la KAS, no pudieron evitar que la alianza partidaria se agotara con el tiempo y que hoy en día, muchos acontecimientos posteriores al fin de la dictadura sean vistos de manera más crítica. Estos acontecimientos, sin duda tan imprevisibles como lamentables, no solo demuestran que ningún país del mundo es inmune a la regresión democrática, sino también que no se debe sobrestimar el poder e influencia de las fundaciones políticas.

Por último, se abordará la cuestión de la legitimidad de las acciones de las fundaciones. Su trabajo se encuentra en un difícil equilibrio entre el apoyo deseado y la interferencia no deseada en los asuntos internos. Esto es parte de la naturaleza de las cosas y no se puede evitar. Es comprensible que la noción de lo que es indeseable o deseable esté relacionada, entre otras cosas, con la propia posición ideológica. Cuanto más fuerte sea el consenso democrático básico que existe entre todos los actores políticos en un país donde actúan las fundaciones, sobre todo entre los partidos políticos del país respectivo, mayor será la voluntad de aprobar las actividades de las fundaciones, al menos si se realizan con la debida moderación. Por supuesto, no debe ocurrir bajo ninguna circunstancia, que un representante de una fundación defienda el golpe contra un gobierno democrático,

como lo hizo el entonces jefe de la oficina de la FNS en Honduras en 2009. Tales casos extremos han sido muy raros en el pasado. Pero cuanto más se desmorona el consenso democrático entre los actores políticos que operan en un país, más se cuestiona la legitimidad de las acciones de los actores extranjeros, como las fundaciones políticas. La KAS cerró su oficina en Ecuador en 2014 después de una presencia de 50 años con el argumento de que el gobierno del presidente Rafael Correa controlaría e influiría cada vez más en el trabajo político de las fundaciones y las organizaciones no gubernamentales. En contraste con esto, el gobierno ecuatoriano de aquel entonces enfatizó, sin embargo, que solo era cuestión de comprobar si la KAS había llevado a cabo realmente las actividades que había planeado.

Tales desarrollos nunca pueden ser prevenidos completamente, pero ilustran la importancia de que las fundaciones actúen siempre de manera abierta, respetuosa y comedida. La labor de las fundaciones políticas en el extranjero nunca debe verse como una simple transferencia de sus propios valores a los actores del país anfitrión. Solo puede tratarse de un diálogo sobre ideas, conceptos y valores, no de ejercer influencia en el sentido clásico. Ese diálogo es muy importante, sobre todo porque la frecuentemente asumida “comunidad de valores entre Alemania, Europa y América Latina” es cuestionada con razón por muchos. Pero el diálogo siempre incluye la escucha. Las oficinas en el extranjero de las fundaciones políticas alemanas siguen de cerca los acontecimientos políticos y sociales de sus países anfitriones. En el futuro, las fundaciones deberían comprender su labor en el extranjero aun más como parte de un proceso de diálogo y mediación entre sus países anfitriones y la sociedad y la política alemanas. Su trabajo de formación política en Alemania debería tomar en cuenta las experiencias positivas, las ideas y los conceptos desarrollados en América Latina (y por supuesto también en otras regiones del mundo). A este respecto, el compromiso de las fundaciones políticas podría ampliarse.

Tal vez la misión de las fundaciones políticas debería ser reconsiderada en este sentido. Por lo menos el autor de este artículo tiene dudas fundadas, sobre la continuación de la labor tradicional de las fundaciones políticas en el extranjero en el sentido de una transferencia de conceptos alemanes (o más generalmente “occidentales”) a los países del Sur Global.

Referencias bibliográficas

- Adam, Erfried. 2012. *Vom mühsamen Geschäft der Demokratieförderung: die internationale Entwicklungszusammenarbeit der Friedrich-Ebert-Stiftung*. Bonn: Dietz.
- Adam, Erfried. 2014. "Friedrich-Ebert-Stiftung und Sozialistische Internationale in Lateinamerika". En *Internationale Parteienverbände und parteinabe Stiftungen in Lateinamerika*, editado por Detlef Nolte y Nikolaus Werz, 247-287. Baden-Baden: Nomos.
- Benzing, Hermann. 2010. "Entwicklungsförderung der Friedrich-Ebert-Stiftung in Zentralamerika von den 1960er Jahren bis 2010". En *Die Arbeit der Friedrich-Ebert-Stiftung in Indonesien, Tansania und Zentralamerika seit den 1960er Jahren*, por Norbert von Hofmann, Volker Vinnai y Hermann Benzing, 203-336. Bonn: Dietz.
- Birle, Peter. 2012. *Evaluierung der Projektarbeit der Friedrich-Ebert-Stiftung in Chile. 2002-2012*. Manuscrito no publicado.
- Birle, Peter. 2016. "El rol de la cooperación alemana en la construcción de la paz en Colombia". En *Política exterior colombiana: escenarios y desafíos en el posconflicto*, editado por Eduardo Pastrana Buelvas y Hubert Gehring, 481-507. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana/Fundación Konrad Adenauer.
- Birle, Peter. 2020. "40 Jahre Auslandsarbeit der Friedrich-Ebert-Stiftung in Brasilien (1977-2016)". En *Partnerschaft für die Demokratie. Die Arbeit der Friedrich-Ebert-Stiftung in Brasilien und Portugal*, por Peter Birle y Antonio Muñoz Sánchez, 19-134. Bonn: Dietz.
- Blanke, Svenja. 2014. "Nueva Sociedad: Ein Forum progressiver Ideen". En *Internationale Parteienverbände und parteinabe Stiftungen in Lateinamerika*, editado por Detlef Nolte y Nikolaus Werz, 317-323. Baden-Baden: Nomos.
- Boduszyński, Mieczyslaw. 2019. *US Democracy Promotion in the Arab World: Beyond Interests vs. Ideals*. Boulder/London: Lynne Rienner Publishers.
- Bridou, Jeff y Milja Kurki. 2014. *Democracy Promotion: a Critical Introduction*. London/New York: Routledge.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. 1995. *Evaluierung der Aktivitäten der politischen Stiftungen in Chile*. Bonn (mimeo).
- Burnell, Peter, ed. 2000. *Democracy Assistance: International Co-operation for Democratization*. London: Frank Cass.
- Deutscher Bundestag. 2018. *Drucksache 19/503. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Götz Frömming, Albrecht Heinz Erhard Glaser, Dr. Marc Jongen und der Fraktion der AfD – Parteinahe Stiftungen*.
- Deutscher Bundestag. 2019. *Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2020 (Haushaltsgesetz 2020) vom 21. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2890)*.
- Dittrich, Denise. 2014. "50 Jahre Auslandsarbeit der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit in Lateinamerika". En *Internationale Parteienverbände und parteinabe Stiftungen in Lateinamerika*, editado por Detlef Nolte y Nikolaus Werz, 289-305. Baden-Baden: Nomos.
- EGGER, Miriam. 2007. *Die Auslandsarbeit der politischen Stiftungen: zwischen Entwicklungshilfe und Transformationskontext*. Saarbrücken: VDM.

- Ehm, Dietmar. 2014. "Die Hanns-Seidel-Stiftung in Lateinamerika". En *Internationale Parteienverbände und parteinabe Stiftungen in Lateinamerika*, editado por Detlef Nolte y Nikolaus Werz, 307-313. Baden-Baden: Nomos.
- Hale, Henry. 2015. *Patronal Politics: Eurasian Regime Dynamics in Comparative Perspective*. New York: Cambridge University Press.
- Hofmeister, Wilhelm. 2000. "Demokratieförderung in Lateinamerika: Ziele und Instrumente angesichts veränderter Rahmenbedingungen in der Entwicklungszusammenarbeit einer politischen Stiftung". *KAS-Auslandsinformationen* 15.5: 62-73.
- Hofmeister, Wilhelm. 2009. *40 anos, 1969-2009: politica, sociedade, cooperação internacional*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Huneus, Carlos. 2016. "La oposición en el autoritarismo. El caso del Partido Demócrata Cristiano durante el régimen del general Pinochet en Chile". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Nueva Época, año LXI, n° 227: 247-272.
- Kerbusch, Ernst. 2014. "Vorwort". En *Demokratieförderung unter schwierigen Bedingungen: die Tätigkeit der Friedrich-Ebert-Stiftung in Venezuela, Vietnam und Simbabwe*, por Nikolaus Werz, Norbert von Hofmann y Hendrik Bussiek, 11-19. Bonn: Dietz.
- Mair, Stefan. 2000. "Germany's Stiftungen and Democracy Assistance: Comparative Advantage, New Challenges". En *Democracy Assistance: International Co-operation for Democratization* editado por Peter Burnell, 128-149. London: Frank Cass.
- Mühlen, Patrik von zur. 2007. *Die internationale Arbeit der Friedrich-Ebert-Stiftung: von den Anfängen bis zum Ende des Ost-West-Konflikts*. Bonn: Dietz.
- Nolte, Detlef y Nikolaus Werz, eds. 2014. *Internationale Parteienverbände und parteinabe Stiftungen in Lateinamerika*. Baden-Baden: Nomos.
- Peters, Joel, ed. 2012. *The European Union and the Arab Spring: Promoting Democracy and Human Rights in the Middle East*. Lanham: Lexington Books.
- Pinto-Duschinsky, Michael. 1991. "Foreign Political Aid: The German Political Foundations and Their US Counterparts". *International Affairs* 67, n° 1: 33-63.
- Pöttering, Hans-Gert y Josef Thesing. 2011. *La Fundación Konrad Adenauer en América Latina*. Buenos Aires: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Sin autor. 1998. *Gemeinsame Erklärung zur staatlichen Finanzierung der Politischen Stiftungen*. <https://www.kas.de/de/gemeinsame-erklarung-zur-staatlichen-finanzierung-der-politischen-stiftungen> (9 de septiembre de 2020).
- Wahlers, Gerhard, ed. 2008. *Parteien und Parteienkooperationen der KAS in Lateinamerika*. Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Werz, Nikolaus. 2014. "Aufstieg und Krise einer repräsentativen Parteiendemokratie: 40 Jahre Friedrich-Ebert-Stiftung und ILDIS in Venezuela". En *Demokratieförderung unter schwierigen Bedingungen: die Tätigkeit der Friedrich-Ebert-Stiftung in Venezuela, Vietnam und Simbabwe*, por Nikolaus Werz, Norbert von Hofmann y Hendrik Bussiek, 21-130. Bonn: Dietz.
- Werz, Nikolaus. 2018. "Desigualdad e intentos de reforma: el caso de las Fundaciones alemanas en América Latina". Manuscrito no publicado.

- Werz, Nikolaus y Günther Maihold. 2014. "Die parteinahen Stiftungen und die Lateinamerikaforschung". En *Internationale Parteienverbände und parteinabe Stiftungen in Lateinamerika*, editado por Detlef Nolte y Nikolaus Werz, 325-347. Baden-Baden: Nomos.
- Whitehead, Laurence, ed. 1996. *The International Dimensions of Democratization Europe and the Americas*. Oxford: Oxford University Press.
- Wille, Andreas. 2009. "Nicht nur in guten, sondern auch in dunklen Zeiten. 40 Jahre Arbeit der Friedrich-Ebert-Stiftung in Chile für Demokratie und soziale Teilhabe". En *Die Arbeit der Friedrich-Ebert-Stiftung in wichtigen Schwellenländern: Chile, Indien und Südafrika*, por Andreas Wille, Klaus-Peter Treydte y Volker Vinnai, 17-67. Bonn: Dietz.