

El papel de los actores externos en las transiciones árabes

Ana Echagüe

El papel de los actores externos en las transiciones árabes estará condicionado por las particularidades de la región de Oriente Próximo y el norte de África (MENA en sus siglas en inglés). Es bien sabido que la emancipación es uno de los lemas de estas transiciones y que, por tanto, es comprensible que el apoyo que ha ofrecido Occidente haya sido recibido con vacilaciones y suspicacias. También es evidente que los actores internacionales no quieren o no pueden proporcionar un apoyo económico y político prolongado como el que tanto ayudó a estimular y acelerar las reformas políticas y económicas en el este de Europa. La ambivalencia de Occidente sobre si las transiciones en el mundo árabe van a favorecer sus intereses en la región, unida a los efectos de la crisis económica, ha empañado su respuesta y ha impedido la movilización de recursos a gran escala. Por consiguiente, las transiciones en la región MENA dependerán de factores internos, más que externos. Además, se verán dificultadas por una situación socioeconómica precaria y, en ciertos casos, divisiones religiosas y étnicas. Tener que manejar las reformas políticas y las económicas al mismo tiempo será muy complicado.

No obstante, los actores externos pueden facilitar o perjudicar un proceso autóctono. Por eso, sacar conclusiones del papel de los actores externos en transiciones anteriores puede ser un ejercicio útil. Por experiencias pasadas, es de prever que las transiciones duren al menos entre 10 y 15 años y que sean procesos imperfectos e irregulares, en los que el resultado deseado no está, ni mucho menos, garantizado. Hay diversos escenarios en los que los actores externos pueden intervenir. En un extremo, los Estados de Europa del este buscaban la ayuda externa, sabían cuál era su

CLAVES

- Aunque las transiciones en los países MENA dependerán de factores internos, puede ser útil sacar conclusiones del papel de los actores externos en transiciones anteriores.
- Pese al arrepentimiento mostrado por Occidente a propósito del apoyo tácito otorgado a los dictadores depuestos, los ajustes políticos llevados a cabo no reflejan un cambio cualitativo de paradigma.
- La clave para que el apoyo externo sea eficaz estará en la adaptación de las políticas a cada Estado, el apoyo a los procesos impulsados desde dentro y el compromiso a largo plazo.

»»»»» objetivo y contaban con una oposición consolidada. En el otro, los Estados árabes que viven hoy su transición se han mostrado reacios a recibir ayuda de determinados actores, no tienen un modelo regional al que aspirar y carecen de una oposición unida. Aunque a los actores externos les sorprendieron los levantamientos de 2011 en el mundo árabe, todavía están a tiempo de aprender de las experiencias de transiciones anteriores para que su intervención y su ayuda sean más eficaces.

LOS ACTORES EXTERNOS EN LAS TRANSICIONES DE LOS PAÍSES MENA

La comunidad internacional se ha mostrado deseosa de apoyar de diversas formas las revueltas de 2011 y las transiciones posteriores.

En el ámbito de la cooperación multilateral, de acuerdo con la “Iniciativa de Deauville”, la comunidad internacional se comprometió a destinar 38.000 millones de dólares a Túnez, Egipto, Marruecos y Jordania en el periodo 2011-2013. El Fondo Monetario Internacional (FMI) prometió otros 35.000 millones de dólares para los países afectados por los levantamientos de la primavera árabe. Sin embargo, gran parte de la ayuda prometida no se ha materializado aún. Muchos de esos fondos son más una declaración de intenciones que un compromiso firme. En su mayoría se trata de inversiones o préstamos, en lugar de subvenciones.

La Unión Europea (UE) ha reaccionado ante la primavera árabe con varios instrumentos: ayuda humanitaria, programas políticos revisados, intervención militar y diplomacia. Se ha establecido un nuevo programa, “SPRING” (Apoyo al Partenariado, la Reforma y el Crecimiento Inclusivo) con el fin de movilizar nuevos recursos financieros por valor de 350 millones de dólares para el periodo 2011-2012. Entre las nuevas herramientas de apoyo a la reforma se incluyen un Instrumento para la Sociedad Civil de 22 millones de euros y un Fondo Europeo para la Democracia, aún por crear. La UE ha intentado enmarcar la reforma política en un desarrollo socioeconómico más general. Asimismo ha creado *task forces* por países para coordinar la ayuda de los

donantes. Los primeros ya han visitado Túnez y Jordania, y se espera que un tercero visite Egipto tras las elecciones presidenciales. La Política Europea de Vecindad (PEV), revisada tras las revueltas, propone una condicionalidad positiva más afinada y ofrece “dinero, acceso al mercado y movilidad” como incentivos. A pesar de la reticencia tradicional de los Estados miembros, la UE está mostrando mucha más voluntad de negociar aspectos comerciales y de movilidad. La Comisión Europea posee el mandato de iniciar negociaciones para establecer unas zonas de libre comercio amplias y exhaustivas con Egipto, Jordania, Marruecos y Túnez, con la perspectiva de acabar integrándolos en el mercado común. Al mismo tiempo, se están manteniendo negociaciones sobre “partenariados de movilidad” que incluyen algún tipo de mecanismo para facilitar los visados.

El Departamento de Estado norteamericano ha creado una nueva “Oficina para las Transiciones en Oriente Próximo”, encargada de coordinar la ayuda a los países en transición. El dinero solicitado para la partida de ayuda a la primavera árabe en el presupuesto de 2013 asciende a 800 millones de dólares, que, en su mayor parte, irán destinados a un nuevo “Fondo de Incentivos para Oriente Próximo y el norte de África”. El fondo aprovechará las bases sentadas por otros programas, incluidos hasta 2.000 millones de dólares de financiación regional de la Corporación de Inversiones Privadas en el Extranjero y los Fondos de Empresa destinados a promover el desarrollo del sector privado, similares a los que contribuyeron a las transiciones en Europa del este. La Iniciativa de Partenariado con Oriente Próximo, principal contribuyente a la ayuda general no relacionada con la seguridad, está proporcionando fondos para el apoyo electoral, la sociedad civil, los partidos políticos, la reforma judicial y los medios de comunicación.

Además de la cooperación al desarrollo, tanto Estados Unidos como la UE han tratado de ejercer influencia por medios diplomáticos. Por ejemplo, Estados Unidos ejerció presión política no solo durante el periodo que desembocó en la caída de Mubarak, sino también, en época más reciente, en el caso de las demandas judiciales interpuestas contra un grupo de ONG locales e internacionales en

Egipto. Las negociaciones entre el Gobierno estadounidense y el Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas (CSFA) permitieron levantar la prohibición de viajar para los estadounidenses que trabajaban en dichas ONG. Unas semanas después, el Gobierno de Obama decidió reanudar su ayuda militar al país, valorada en 1.300 millones de dólares, sin someterse a las exigencias del Congreso sobre la verificación del progreso de Egipto hacia la democracia.

El apoyo que ofrecen los actores externos está definido, en gran parte, por sus intereses estratégicos en la zona. Impulsados por la inquietud que les produce el precario equilibrio de seguridad en la región, la

UE y Estados Unidos quieren asegurarse de que Egipto y Jordania se van a comprometer a respetar los tratados de paz con Israel y a alinearse con las posturas occidentales a propósito de Irán y Siria. También quieren evitar perturbaciones en el Canal de Suez que puedan afectar al transporte de crudo. Estos motivos, que les hicieron apoyar tácitamente a Mubarak en

el pasado, les obligarán ahora a respaldar a los Gobiernos islamistas recién elegidos.

Aparte de los países occidentales, los Estados del Golfo también son importantes prestamistas en la región. Se mueven en función de intereses que incluyen conservar su influencia política, contener el contagio de la revolución, contrarrestar a Irán y tener en cuenta el pragmatismo comercial. Hasta ahora, Arabia Saudí ha ofrecido 4.000 millones de dólares a Egipto; los EAU y Kuwait, 3.000 millones de dólares cada uno; y Qatar ha ofrecido 10.000 millones de dólares en inversiones. La mayor parte de ese dinero está destinada a inversiones y financiación de proyectos. Hasta el momen-

to, solo se han desembolsado 500 millones de dólares, de Arabia Saudí y Qatar.

Las instituciones financieras internacionales desempeñan un papel importante, no solo por el dinero que proporcionan sino por las garantías implícitas que ofrecen y que permiten obtener crédito de otros donantes. Aunque Túnez no ha pedido aún ningún préstamo al FMI, Egipto necesita llegar rápidamente a un acuerdo con el Fondo para evitar una crisis monetaria tras la disminución de más de la mitad de sus reservas de divisa extranjera. Después de rechazar un préstamo del FMI el año pasado, Egipto se retractó y en la actualidad está negociando una ayuda de 3.200 millones de dólares a lo largo de 18 meses. El Banco Mundial ha ofrecido hasta 6.000 millones de dólares para apoyar la transición en Egipto y Túnez. El Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo también ha reorientado su mandato para poder cumplir en los países MENA el mismo papel de apoyo a las transiciones que desempeñó hace 20 años en Europa del este. En la actualidad puede hacer una inversión anual de hasta 2.500 millones de dólares en Egipto, Túnez, Jordania y Marruecos.

Sobre el papel, la ayuda de los actores externos parece suficiente, pero dependerá en gran parte de a qué se destine y cómo se suministre. Por eso resulta instructivo sacar conclusiones de transiciones anteriores.

LECCIONES DE TRANSICIONES ANTERIORES

El apoyo externo a las reformas políticas y las transiciones ha evolucionado significativamente desde los años ochenta del siglo pasado. En un principio se limitaba a la observación de elecciones. Hasta que a finales de los ochenta se enfocó más en cuestiones relacionadas con el Estado de derecho, como la reforma judicial. En Latinoamérica, el interés internacional por el ámbito de la justicia estaba muy vinculado al proceso de liberalización económica. En los años noventa, el énfasis se trasladó al apoyo a la sociedad civil. Este giro era reflejo del interés de los donantes por reducir la dimensión y el alcance del Estado y la constatación de que la reforma del sector



Los nuevos Gobiernos sufren presión para cumplir rápidamente sus promesas, pero tienen unos recursos limitados con los que maniobrar

»»»» público es cara y compleja. Sin embargo, durante la última década, los donantes han empezado a poner en duda si es prudente marginar el Estado en favor de sostener la sociedad civil como estructura paralela. La nueva prioridad de los donantes es alentar a los actores estatales y de la sociedad civil a que trabajen juntos. En los últimos tiempos, se está prestando más atención al apoyo a partidos políticos y parlamentos, si bien la ayuda internacional a los partidos políticos no es nada nuevo. Las fundaciones de los partidos políticos alemanes, como la Konrad Adenauer Stiftung y la Friedrich Ebert Stiftung, trabajan en este campo desde los años sesenta. Además, en la última década, organismos multilaterales de ayuda como el Banco Mundial y las instituciones del sistema de Naciones Unidas han hecho más hincapié en procesos integrales vinculados a los procesos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la Estrategia para la Reducción de la Pobreza.

A continuación se resumen algunas de las trampas más frecuentes en las que se ha caído durante la larga historia de la ayuda externa.

Tratar los síntomas e ignorar las verdaderas causas: A menudo, los actores externos suponen que la reintroducción de las instituciones democráticas, los sistemas de partidos o un Gobierno reformista será suficiente para llevar a cabo una transición. En realidad, los cambios exteriores formales no necesariamente reflejan cambios estructurales más de fondo. En Ucrania y Georgia, se depositaron demasiadas esperanzas en los nuevos Gobiernos pro-occidentales y se les inundó de dinero sin pedirles responsabilidades. Sin embargo, en Georgia se ha conseguido muy poco desde la marcha de Shevardnadze, y en Ucrania, el Gobierno no ha logrado llevar a la práctica la mayoría de las reformas a las que se comprometió en teoría.

Enfoques funcionalistas: Una interpretación funcionalista del “Estado” como una serie de instituciones que pueden suministrarse como si fueran un producto, recurriendo a determinados principios de diseño institucional, puede hacer que los actores externos se centren en aspectos que parecen fácilmente practicables mediante la aplicación de soluciones supuestamente tecnocráticas. Este enfoque

ignora el hecho de que la construcción de un Estado no es una mera tarea técnica que se limita a mejorar las competencias y la eficacia de las instituciones oficiales. La construcción del Estado es una iniciativa política que entraña conflictos políticos graves en la medida en que representa una amenaza contra los repartos de poder existentes. En Rumanía, Serbia y Ucrania, la modernización de los tribunales y la mejora de la eficacia en la gestión de los casos toparon con escasa oposición de los Gobiernos nacionales, pero el fortalecimiento de la independencia judicial, al eliminar el control de los nombramientos por parte del Ejecutivo y el carácter definitivo de las decisiones, sí encontró fuerte resistencia.

La falta de atención al contexto social, económico, histórico y local en el que se producen las transiciones ha sido especialmente llamativa en el continente africano. Así ocurrió en el África subsahariana, donde los donantes proporcionaban ayuda para reforzar el proceso electoral, los parlamentos, el sistema judicial y el Gobierno local y, sin embargo, había constantes retrocesos o transiciones estancadas. De hecho, los desembolsos continuos de dinero permitieron a los Gobiernos mantener un fuerte control desde arriba del proceso político, gracias a una política de clientelismo.

Minar la apropiación local: Los actores externos corren el riesgo de desempeñar un papel demasiado activo y, con ello, impedir que los actores locales asuman la responsabilidad del proceso. Por ejemplo, es frecuente que los actores externos presionen para que haya elecciones demasiado pronto, en su prisa por que se inicie un proceso de legitimación del Gobierno nacional. Ahora bien, si se celebran elecciones antes de que los partidos de la oposición estén bien organizados, los medios ofrezcan una información equilibrada y las comisiones electorales estén preparadas, esas elecciones prematuras beneficiarán con toda probabilidad a quienes ya están en el poder. Además, un exceso de intervención puede perjudicar la legitimidad de los actores nacionales y volverlos vulnerables a acusaciones de que favorecen una injerencia extranjera excesiva. La falta de apropiación nacional fue un gran obstáculo para la reforma del sector de la justicia en algunos países de Latinoamérica. Igualmente, Europa del este sufrió las conse-

cuencias negativas de la tendencia a adoptar leyes de otros sistemas sin adaptarlas a la cultura legal local. En Ucrania, los donantes aprendieron que la ayuda al Gobierno era más eficaz si trabajaban en las reformas institucionales solo cuando surgía una oportunidad concreta o una demanda del propio Gobierno. En el contexto económico, el impulso reformista también debe venir del interior. Las políticas de ajuste estructural tipo y la condicionalidad características del Consenso de Washington han sido sustituidas por un nuevo modelo de “ayuda eficaz” que se basa en un discurso de apropiación, asociación y corresponsabilidad, dirigido por el propio país.

Cortoplacismo: Los esfuerzos reformistas que no cuentan con suficiente financiación o tienen una duración limitada son problemáticos. Los procesos de transición son largos y no lineales, y exigen paciencia y estar dispuestos a aceptar reveses. Sin embargo, las presiones para ver resultados hacen que los actores externos, muchas veces, se centren en lo inmediato y den bandazos en la orientación de sus políticas. En Ucrania, los donantes traspasaron su apoyo de la sociedad civil al Gobierno cuando llegaron los reformistas al poder. Como se vio después, eso fue un error, porque el Gobierno no pudo llevar a la práctica muchas de las reformas a las que se había comprometido y la sociedad civil se vio debilitada. En las transiciones derivadas de 1989, los actores externos proporcionaron una generosa ayuda económica y técnica durante largos periodos de tiempo, hasta dos decenios. Eso hizo que fuera más fácil llevar a cabo reformas que, desde el punto de vista político, eran impopulares.

Crear una industria de la democracia: La debilidad de las instituciones y las economías puede hacer que los actores externos contribuyan a la creación de una “industria de la democracia”, representada por asociaciones de la sociedad civil centradas en la capital y poco vinculadas a la población en general. El apoyo a la sociedad civil que no se basa en la demanda local tiende a crear organizaciones que, con frecuencia, no consisten más que en individuos dotados para recaudar fondos pero no necesariamente para promover las reformas. Fue lo que ocurrió en Ucrania, y también era típico del apoyo a la sociedad civil en el norte de África antes de las transiciones, en

especial en Egipto. En general, los actores externos deberían tener en cuenta cómo influyen en el equilibrio de poder entre el Gobierno y la sociedad civil. En el África subsahariana ya existe el consenso de que la comunidad de donantes forma parte del proceso político nacional en la misma medida que los Gobiernos y las asociaciones de la sociedad civil.

¿CÓMO LO HAN HECHO LOS ACTORES EXTERNOS HASTA AHORA?

Hasta ahora, los actores internacionales en los países MENA parecen haber absorbido algunas de estas lecciones, pero no otras.

No hay duda de que los actores occidentales están fomentando la apropiación local de las reformas. La UE ha revisado sus políticas anteriores en los países MENA tratando de compensar el apoyo tácito que daba a los dictadores en el poder. Desde entonces, la diplomacia pública de la Unión ha subrayado su “voluntad de escuchar”. En vez de establecer una lista de condiciones que los países socios deben cumplir, ahora intenta fortalecer las relaciones con los países que piden un mayor diálogo con Bruselas. Estados Unidos, por su parte, ha dado a su nuevo marco de cooperación bilateral con Túnez el nombre de “Partenariado político y económico conjunto Estados Unidos-Túnez”. Hasta ahora, los actores externos no han intentado acelerar en exceso las elecciones ni los procesos constitucionales. Túnez ha demostrado su determinación a la hora de decidir sus propios procedimientos y calendarios. En Egipto, Estados Unidos ha resistido la tentación de negociar esos aspectos con el CSFA en detrimento de los procedimientos institucionales y el Gobierno elegido.

A pesar de las muestras públicas de arrepentimiento, las nuevas estrategias e instrumentos no reflejan un cambio cualitativo de paradigma. Todavía existe la tendencia a ignorar las causas fundamentales para tratar los síntomas y adoptar enfoques funcionalistas de ayuda. Y el más culpable en este sentido es Estados Unidos. En Egipto, Estados Unidos concede subvenciones para apoyo electoral, la sociedad civil, los partidos políticos, la reforma judicial y los

»»»»» medios de comunicación, pero echa a perder esa labor al proporcionar apoyo directo a los militares. Es bien sabido que la persistencia de las élites, las instituciones formales, las redes socioeconómicas y la cultura política de regímenes anteriores se traduce en posibles elementos reacios a la reforma. Los actores externos tienen aún que aprender que no deben colocarse del lado de agentes concretos, sino comprometerse a ayudar al Estado y sus instituciones. También la UE tiende a una perspectiva funcional al asignar distintos apartados de la reforma a distintos Estados miembros. Por ejemplo, en Yemen, se sigue una división informal del trabajo por la que los franceses están liderando la reforma constitucional, los alemanes, el diálogo nacional, y los estadounidenses, la seguridad. Los actores externos deben tener cuidado de no intentar traspasar opciones prefabricadas ni imponer agendas liberales o neoliberales. Los Estados en transición tendrán que construir sus propios diseños institucionales, sobre todo en aspectos como la relación entre Estado y religión o el modelo económico. El proceso de negociar sus propias soluciones será largo y errático, pero los actores externos deben asumir un papel secundario y ofrecer su ayuda cuando se la soliciten.

Es demasiado pronto para juzgar si los actores externos van a caer en el cortoplacismo o van a comprometerse a largo plazo. Desde luego, los fondos prometidos no tienen el volumen suficiente para poder ser una especie de “plan Marshall”, como algunos sugirieron al comenzar las transiciones. En Yemen, el miedo a la inestabilidad hizo que se respaldara una iniciativa que ya está dando señales de desgaste. Al centrarse en la destitución de Saleh, ignorando la necesidad de reformas más fundamentales, la comunidad internacional simplemente ha ganado algo de tiempo. Además, los esfuerzos internacionales, como

la “Iniciativa de Deauville”, no se coordinan y ni son sistemáticos ni responden a una estrategia global.

Existe cierto peligro de que el desorden y la incertidumbre de la etapa postrevolucionaria, unidos a la falta de mejoría económica, empujen a los ciudadanos a añorar una autoridad estable. Para afrontar este peligro como es debido, es importante, durante esta primera fase de cambio, aproximar las expectativas a los recursos. Los nuevos Gobiernos sufren presión para cumplir rápidamente sus promesas, pero tienen unos recursos limitados con los que maniobrar. Ahora bien, cualquier ayuda económica debe ser transparente y estar sometida al escrutinio parlamentario para evitar la corrupción y el amiguismo. Asimismo, los procesos de transición deben ser lo más integradores posible. Atender las necesidades y demandas de las partes interesadas fuera de los centros políticos y económicos será especialmente importante en el caso de los países MENA, donde la población rural representa una proporción destacada de la población total y continúa habiendo importantes divisiones políticas, culturales, sociales y económicas entre el centro y la periferia.

La clave para que la ayuda externa tenga éxito estará en la elaboración de políticas a medida de las circunstancias concretas de cada Estado, el apoyo a los procesos dirigidos desde el propio país y el compromiso a largo plazo. Un enfoque pragmático, basado en intereses comunes, proporcionará una base más firme para las relaciones que los intentos de moldear las nuevas democracias a su imagen y semejanza.

Ana Echagüe es investigadora senior en FRIDE.

**e-mail: fride@fride.org
www.fride.org**



**NORWEGIAN MINISTRY
OF FOREIGN AFFAIRS**