

Nº 53 - MARZO 2011

Lo que no se debe hacer en Oriente Medio y el Norte de África

Richard Youngs

>> Finalmente los gobiernos europeos reconocen como un error su apoyo a los líderes autócratas en Oriente Medio y el Norte de África. Por eso, han prometido dar un giro a las políticas de la Unión Europea (UE). Pero la UE debe hacer mucho más que simplemente ofrecer recomendaciones obvias y superficiales. Los Veintisiete deberán encontrar el equilibrio entre hacer demasiado o poco. La vitalidad de los movimientos cívicos en los países árabes se debe, sobre todo, a que han nacido internamente, y eso es algo que ha de preservarse. Europa no puede ni debe ser el principal arquitecto de la nueva política regional. El desafío consiste en maximizar la contribución europea y encontrar la mejor manera de vincularla a la incipiente dinámica interna de la región.

Esa es una tarea compleja que requiere mucho más que ofrecer mejoras políticas que llevan años rondando las relaciones entre la Unión y el mundo árabe. A pesar de las lecciones aprendidas de las diversas olas de apoyo a la reforma política alrededor del mundo, los promotores de la democracia tienden a cometer los mismos errores en cada nueva oportunidad (realizada o suspendida) de transición. En ese contexto, es casi mejor puntualizar lo que la UE *no* debería hacer en el nuevo Oriente Medio y Norte de África.

SE REQUIERE PRECISIÓN

Los líderes europeos han respondido pero sus propuestas son retóricas. Su contenido no es nada nuevo: estatutos avanzados o una serie de asociaciones que han sido meramente renombradas; acceso al mercado único europeo; (un mayor) movimiento de bienes y personas; una mayor ayuda, en particular a través del Instrumento Europeo para la

CLAVES

- Los líderes europeos han señalado su intención de revitalizar sus políticas hacia los estados árabes en función del cambio político y las protestas sociales actuales.
- Han surgido muchas propuestas pero hace falta un mayor grado de precisión a la hora de decidir cómo exactamente debería desplegar la UE sus recursos en Oriente Medio y el Norte de África.
- Las lecciones aprendidas de otras transiciones políticas sugieren una serie de errores que la UE debería evitar cometer en la región.

»»»»» Democracia y los Derechos Humanos y el Instrumento de Gobernanza para la Vecindad; así como una variedad de intercambios entre personas. La última y mejor propuesta es la creación de una Asociación para la Democracia y la Prosperidad Compartida, lanzada por la Comisión Europea y la Alta Representante el 8 de marzo de 2011.

Las solicitudes de “ayuda a la transición política” van acompañadas de una lista estándar con los sabidos fundamentos de la democracia –sociedad civil, partidos políticos, parlamentos, el Estado de derecho y elecciones– y llamamientos genéricos para que la Unión ayude a fortalecer todas esas áreas. Invariablemente, lo que sigue son sugerencias algo etéreas de que esa ayuda se dé mediante la formación y el intercambio de conocimiento.

Algunos se han mostrado preocupados frente al hecho que, desde que empezaron los disturbios, los responsables del apoyo a la democracia en los ministerios nacionales y en el Servicio Europeo de Acción Exterior hayan estado al margen. La respuesta europea deberá basarse, sobre todo, en el conocimiento de los diplomáticos que cubren Oriente Medio ya que conocen bien las particularidades de la región. Pero también deberá tener en cuenta las lecciones aprendidas de esfuerzos anteriores de ayuda a transiciones políticas. La respuesta desde la Unión no puede consistir en simples ajustes a los marcos políticos formales de la UE.

Si los gobiernos europeos quieren invertir sus recursos en ayudar a la reforma política, es necesario reflexionar detenidamente y con precisión sobre cómo y dónde invertir el dinero. Algunos analistas han puntualizado cómo la ayuda externa puede a veces llegar a ser inútil o incluso perjudicial. La comunidad política involucrada en la ayuda a la democracia ha avanzado mucho en los últimos veinte años. Pero es necesario entender mejor cómo acompañar de manera más eficaz estos procesos de cambio político. Ello implica aprender y hacer mucho más que simplemente ofrecer dinero para programas de capacitación democrática.

10 ACCIONES A EVITAR

Este documento tiene el objetivo de contribuir a la extensa serie de recomendaciones que se están haciendo con respecto de los cambios en Oriente Medio y el Norte de África. Con ese fin, este ensayo presenta una serie de lecciones aprendidas del apoyo internacional prestado en otras transiciones –exitosas y fracasadas– que han tenido lugar alrededor del mundo. La lista no es exhaustiva, sino que incluye algunas de las cuestiones más relevantes para Oriente Medio y el Norte de África. La otra cara de la moneda de los siguientes “noes” son los “síes” que podrían servir de guía para las políticas de los Veintisiete hacia la región.

1. No crear expectativas basadas en discursos confusos y superficiales que luego no se pueden cumplir. Ucrania es un buen ejemplo donde la Unión Europea creó grandes expectativas de recompensas post-transición que no ha conseguido cumplir. Y, como consecuencia, la democracia ha sufrido. En Turquía, la democracia es más sólida, pero se habría consolidado más fácilmente si la Unión no se hubiera tornado tan obtusa tras el comienzo de las negociaciones de adhesión con un bombardeo de discursos rimbombantes en 2005. De igual modo, las promesas de recompensas generosas tras las importantes elecciones de 2002 en Kenia tampoco han sido cumplidas del todo; el proceso no ha sido consolidado y, cinco años después, hubo un serio estallido de violencia.

2. No apostar por sectores o individuos específicos. Tanto los gobiernos occidentales como otros promotores de la democracia dicen haber aprendido que no se debe favorecer a ningún sector pro reformista en particular. Pero han demostrado que no son capaces de resistir la tentación de apoyar a los individuos considerados como los reformistas más prometedores, moderados y carismáticos.

Georgia es probablemente el ejemplo más claro donde se ha cometido ese error: el apoyo de los gobiernos occidentales a Mikhail Saakashvili ha hecho más mal que bien a la consolidación democrática. En Bosnia, la comunidad internacional

apoyó al líder serbio Milorad Dodik y dejó de lado al partido nacionalista serbio (SDS). Todo se complicó cuando Dodik ganó las elecciones de 2006 con una plataforma también muy nacionalista, la cual había adoptado con el fin de desbancar al SDS. Dodik ha resultado ser aún más nacionalista que sus predecesores y ese error internacional se ha convertido en un enorme obstáculo al proceso de aproximación a la UE. En la República Democrática del Congo, la Unión Europea invirtió 500 millones de euros en las elecciones de 2006, claramente organizadas para consolidar el poder del Presidente Kabila. Como consecuencia, el conflicto interno y regional ha empeorado.

3. No emplear un enfoque hacia las transiciones basado en posibles pactos entre las élites. Éste podría ser un elemento importante de las transiciones y muchos politólogos afirman que las transiciones democráticas son un proceso dirigido por “agentes” basado en pactos exitosos y estructuras y coaliciones cambiantes entre la élite de un país. Pero a pesar de negarlo una y otra vez, a menudo los promotores de la democracia se han obsesionado con las élites en detrimento de las normas institucionales subyacentes. Éstas parecen menos urgentes en medio de protestas y de una ruptura política.

Pero cuando la reforma se relega a un segundo plano y se pospone por demasiado tiempo, las transiciones tienden a flaquear en su segunda fase.

Irak es un buen ejemplo de un país donde se invirtieron enormes cantidades de tiempo y capital político en diseñar acuerdos entre los diversos segmentos de la élite política, sin avanzar con los prerequisites institucionales de la democratización. El caso de Sri Lanka ha demostrado que intentar comprar a la minoría con ayudas financieras no sustituye la necesidad de una verdadera solución política inclusiva: las demandas de los

Tamil siguen aumentando desde el final del conflicto en 2009.

La democracia no puede construirse a través de acuerdos entre las estructuras verticales de feudos políticos personales. Lo ideal no es tener una estructura donde pilares verticales sujetan el techo común del proceso formal constitucional-democrático, sino capas horizontales de responsabilidad. Puede que así se tarde más, pero la estructura final será más resistente.

4. No ignorar las posibles oportunidades de reforma en países donde todavía no se ha dado el cambio democrático. Es necesario apoyar a Túnez y Egipto. Pero hacen falta aún más esfuerzos y más presión con respecto a los regímenes que se han mostrado más resistentes a la presión de la sociedad. La Unión Europea no debería emplear estándares distintos a los casos más difíciles. Por ejemplo, las indudablemente complejas particularidades de Arabia Saudí y su frágil estructura de alianzas político-religiosas no deberían justificar la inmunidad del país a la liberalización política. Hasta ahora, hay pocos indicios de que los Veintisiete estén tomando nuevas medidas en países como Arabia Saudí o Siria. Asimismo, varios Estados miembros se resisten a aumentar la presión sobre el Gobierno iraní en respuesta a la brutalidad empleada por el régimen para sofocar las protestas.

Una lección de otras partes del mundo es que las ventanas de oportunidad pueden cerrarse con facilidad. La democratización no es un proceso fácil, auto sostenible e inevitable. En Venezuela, la UE perdió la oportunidad de fortalecer a la oposición tras la derrota de Hugo Chávez en el referéndum constitucional de 2007. Tres años más tarde, la revolución bolivariana está aún más consolidada. La comunidad internacional perdió una oportunidad similar en Kazajstán, al no ser capaz de influir en la presidencia kazaja de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa durante 2010.

Los Veintisiete han prometido usar una condicionalidad positiva, pero si muchos regímenes siguen



Es necesario entender mejor cómo acompañar de manera más eficaz estos procesos de cambio político

»»»»» resistiéndose a la democracia, Europa debe pensar que es lo que necesita para que su política surta efecto. La condicionalidad positiva ya ha sido empleada como el principal instrumento de la Asociación Oriental, pero no ha sido suficiente para acabar con el retroceso político en Ucrania, Armenia, Georgia y Azerbaiyán. En Bielorrusia, la condicionalidad positiva de la UE precedió la brutal represión de las elecciones celebradas en diciembre de 2010.

5. No caer en la trampa de las reformas a medias. La UE debe dejar de apoyar las reformas limitadas y cosméticas como parte de su nuevo discurso prodemocrático. Es muy decepcionante oír a varios gobiernos europeos hablar de su compromiso renovado hacia la democracia y acto seguido escucharlos explicar cómo Marruecos, Jordania, Bahréin y Kuwait llevan años democratizándose. La Unión Europea no debe confundir la prisa de esos regímenes por repartir enormes subsidios entre sus poblaciones con el fin de evitar las protestas masivas con un verdadero compromiso hacia la reforma. Desafortunadamente, varios Estados miembros parecen estar a punto de hacer precisamente eso.

Existen muchos ejemplos donde el apoyo a una reforma a medias acabó siendo perjudicial. Se permitió una reforma limitada en Kirguistán tras la caída del régimen en 2005 y eso conllevó la violencia étnica y otro cambio de gobierno en 2010. Mientras que Mozambique, uno de los países favoritos de la comunidad donante, ha sido muy alabado por las reformas llevadas a cabo desde la guerra civil, el Gobierno del Frente de Liberación de Mozambique las ha paralizado y el país podría volver a la inestabilidad.

6. No ignorar los riesgos derivados de la captura del Estado y la continua gestión rentista de los recursos. A menudo la UE ha apoyado a nuevos demócratas, incluso cuando éstos han intentado apropiarse de los recursos estatales al igual que el régimen saliente. Una lección clave que se puede extraer de otros procesos de transición es la facilidad con la que se da la captura estatal tras el cambio democrático y las numerosas veces en las

que los promotores de la democracia no han sido capaces de abordar el problema. La Unión Europea necesita no sólo apoyar a los reformistas, sino rápidamente ayudar a desarrollar las normas institucionales para evitar que la esfera política (re)colonice las instituciones del Estado.

El peligro de captura estatal es particularmente agudo cuando se trata de las dinámicas rentistas de la gestión del petróleo y del gas. A menudo, las potencias occidentales intentan mantener el sector de los hidrocarburos alejado de los procesos inciertos de cambio político. Pero eso sólo sirve para prolongar los obstáculos a la consolidación de una democracia estable. En Nigeria, la presión en favor de la democratización sin que se diera una transformación paralela en la economía política rentista del país dio lugar a serios problemas. Los esquemas maquinados por las élites para hacerse con los dividendos económicos de la transición han puesto en tela de juicio la credibilidad de la democracia y han fomentado el extremismo. Asimismo, las ventanas de oportunidad de reforma en Angola y Azerbaiyán también se han visto afectadas por el fracaso en cambiar la naturaleza del control político sobre el petróleo y el gas.

7. No militarizar la construcción de la democracia. El aparato de seguridad necesita ser democratizado y estar sujeto a un control civil, incluso cuando parezca que esto puede complicar un proceso de transición dirigido por el ejército. Se ha demostrado que incluso donde el ejército tiene un papel realmente positivo a la hora de preparar el terreno para la celebración de elecciones, ante la falta de una reforma del sector de la seguridad el ejército podría más tarde llegar a menoscabar la consolidación democrática. En Pakistán, la preocupación con la amenaza terrorista ha llevado a los gobiernos occidentales a apoyar una forma de democratización en la cual las fuerzas de seguridad mantienen el poder. Eso ha impedido que el Gobierno asuma el control de la política exterior y de seguridad, lo que ha socavado la legitimidad del control civil y ha servido para fomentar aún más la aparición de grupos extremistas. Los recursos internacionales se han centrado en mejorar la seguridad en vez de abordar las injusticias sociales subyacen-

tes que, a la larga, son la razón de la fragilidad de Pakistán. Ahora Occidente se ha dado cuenta y está cambiando sus prioridades, pero podría ser demasiado tarde. Tentaciones muy similares podrían surgir con respecto al mundo árabe pero los gobiernos occidentales deben resistirlas.

Durante las transiciones democráticas sí surgen verdaderas preocupaciones de seguridad, pero éstas raramente se solucionan con políticas de contención. Si no se separa el Estado del aparato de seguridad, la inestabilidad simplemente aumentará e, invariablemente, se consolidará cada vez más en el nivel político. En México y Centroamérica no se llevó a cabo un ataque concertado contra la corrupción del sector de la seguridad, la violencia urbana y la mala gestión de las finanzas públicas durante la transición democrática formal. Ahora, todos esos fenómenos asolan ferozmente la región y disminuyen cada vez más el valor de cualquier avance en materia de derechos políticos.

8. No agravar las dificultades que existen para organizar elecciones. No se debe apurar la celebración de elecciones, pero tampoco se puede restarle importancia al asunto. No sirve sólo declarar el compromiso de apoyar nuevos comicios en Túnez, en Egipto y en otros lugares. En el mejor de los casos, el resultado del apoyo electoral prestado en los últimos diez años ha sido mixto. Proporcionar asistencia técnica preelectoral ha resultado ser una política muy inadecuada. Invariablemente, los donantes han acabado por legitimar unos comicios manipulados. No han sabido apoyar el contexto político más amplio que influye en todo el ciclo electoral. Con frecuencia, no son capaces de entender las formas sutiles de intimidación e influencia que ejercen los regímenes (tanto los que se encuentran en el poder como los de transición) mucho antes que lleguen los observadores internacionales. El fracaso crónico a la hora de hacer un seguimiento de las misiones de observación electoral a menudo mina la utilidad de la ayuda técnica preelectoral. Albania después de las elecciones de 2009 es un ejemplo de ello. Recientemente, la Unión Europea financió dos tercios de los preparativos

para las elecciones en la República Centroafricana, pero luego no fue capaz de actuar cuando el régimen manipuló los comicios.

Con frecuencia, la comunidad internacional ha preferido adoptar una posición ambigua frente a las imperfecciones de las primeras elecciones celebradas en un país tras el cambio democrático, principalmente por temor a desestabilizar al nuevo gobierno. Pero eso puede ser un error, dado que permite que la nueva élite gire la balanza a su favor creando desperfectos electorales que serán difíciles de corregir más adelante. Asimismo, los donantes tienden a retirar su apoyo después de que el país haya celebrado un par de elecciones, puesto que consideran éste el punto de consolidación democrática. Pero a menudo lo que ocurre es un retroceso hacia alguna forma de autoritarismo.

Dado que los gobiernos europeos y el Servicio de Acción Exterior ya están enviando expertos electorales a la región, es necesario tener cuidado para no crear confusión respecto de lo que realmente se quiere a nivel local. Actualmente, existe un debate sobre cuáles son los sistemas electorales más adecuados. Una representación proporcional tiende a ser más eficaz a la hora de disminuir el poder de un partido dominante. Los sistemas de mayoría simple tienden a ser mejores para inyectar estabilidad en sistemas altamente fragmentados. Los actores locales son los que deben decidir sobre el tipo de sistema electoral que prefieren. Con frecuencia, los países receptores se quejan de que son bombardeados con asistencia técnica para implementar distintos sistemas, lo que sólo sirve para confundir la toma de decisiones a nivel local. El apoyo electoral podría funcionar mejor si también proviniera de nuevas democracias como Indonesia o Suráfrica, que cuentan con experiencias valiosas y, hasta se podría decir, más relevantes en materia de reforma electoral que muchos países europeos.

9. No olvidar a los partidos políticos. Un problema recurrente consiste en que los donantes se centran en el Estado y en la sociedad civil, pero prestan muy poco apoyo a la sociedad política. Los partidos políticos son el vínculo clave entre la organización cívica y el Estado. La necesidad

»»»»» urgente de aglomerar movimientos cívicos espontáneos y crear organizaciones políticas inclusivas ya es evidente en Oriente Medio y el Norte de África. A pesar de hablar siempre de la importancia de apoyar la creación de partidos políticos, en la práctica los donantes tienden a centrarse sobre todo en el apoyo a la sociedad civil.

En el África subsahariana, por ejemplo, los partidos políticos han sido totalmente olvidados. Siguen existiendo partidos dominantes (Tanzania), partidos étnicamente personalistas (Kenia) o aparentemente opcionales (Uganda). Actualmente, la debilidad del sistema de partidos constituye una barrera a la consolidación democrática y la estabilidad en África y, en muchos casos, incluso veinte años después de la transición formal.

10. No confundir democratización con europeización. Es posible que los nuevos gobiernos árabes quieran adoptar algunas de las normas y regulaciones europeas. Pero los Veintisiete no deberían pensar que exportar todo el *acquis communautaire* beneficiará necesariamente el proceso de democratización. Se ha demostrado que la europeización puede llegar a ser perjudicial al desarrollo de capacidades democráticas a nivel local. En los últimos años, la Unión le ha impuesto a Ucrania una serie de normas europeas, pero eso no ha conseguido frenar la creciente corrupción y la fragilidad institucional del país. Algunos moldavos se quejan de que igualar democratización con europeización incide negativamente en la necesaria relación equilibrada de su país con Rusia. Ese enfoque a menudo genera la percepción de que la UE intenta vender procesos institucionales bajo la bandera de la reforma del Estado de derecho, lo que sirve más a los intereses de los inversores europeos que al acceso local a la justicia.

Ello implica otra lección relacionada: no sobreponer modelos europeos a las estructuras e identidades tradicionales. Si no se dedican esfuerzos para incorporar esas formas tradicionales en los estándares de democracia y derechos humanos, éstas podrían resurgir y perjudicar el proceso de reforma. En Libia y en otros lugares, el papel de las identidades tribales ya se hace notar a medida que

colapsan las estructuras del Estado. Muchas formas tradicionales podrían ser extremadamente liberales, pero en vez de intentar evitarlas, los donantes deberían incluirlas en las principales iniciativas de construcción de la democracia. Ejemplos de buenas prácticas incluyen el apoyo a la segunda cámara legislativa de Ghana, que está compuesta por líderes tradicionales, y el papel que juegan los jefes tribales en Botsuana.

Muchos analistas y diplomáticos ya han incidido repetidamente en esa necesidad de inclusión, en particular con relación al Islam político. Las nuevas circunstancias hacen más patente esa necesidad. En términos conceptuales, los encargados de la formulación de políticas deben tener en cuenta que no se puede asumir que la relación entre democracia y secularismo en Oriente Medio será exactamente igual que en Europa.

El compartir con los países árabes las experiencias europeas de transición es una parte clave de las respuestas europeas a los disturbios en la región. Pero la UE debe tener cuidado y no hacer de ello el principal pilar de su nueva política. Recientemente, FRIDE ha entrevistado a actores locales en 18 países que reciben ayuda a la democracia y, según las organizaciones de la sociedad civil, el resultado de las políticas basadas en la formación genérica y el intercambio de conocimiento sobre transiciones anteriores es relativamente limitado. De las más de 700 entrevistas realizadas, se puede concluir que la sociedad civil árabe preferiría más apoyo político frente a los que prefieren mantener el status quo en lugar de un sinnúmero de seminarios sobre las transiciones del Este y del Sur de Europa.

*Richard Youngs es director general de Fride.
Este documento ha contado con la colaboración
de los investigadores de Fride.*

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