

La reforma del Estado en los países árabes

Susanne Gratius y Barah Mikail

>> Crear democracias sostenibles en los países árabes pasa por una amplia reforma del Estado. Otras experiencias señalan que es el desafío más complejo y costoso al que se enfrentan los Estados en transición desde el autoritarismo. Implica tanto una reforma política para democratizar las instituciones y crear un Estado de derecho con separación de poderes, como una transformación técnica para favorecer la existencia de una mayor transparencia y eficacia de la administración pública. Los resultados de los cambios (Estados democráticos, frágiles o autoritarios) dependen, principalmente, de la manera en la que se produce la transición –por ruptura, reforma o conflicto–, del grado de cohesión en la cúpula política y las sociedades y de la constelación de poder entre *halcones y palomas*.

El principal obstáculo es la reticencia de la anterior élite a abandonar el poder; otro, la polarización y/o exclusión de importantes grupos. Existen dos opciones para resolverlo: una, pactar y consensuar la reforma con el régimen anterior y otra, reconstruir el Estado desde cero cambiando las instituciones y a sus representantes. A la luz de otras transiciones, una condición *sine qua non* para una exitosa reforma estatal es la posición hegemónica de la nueva élite que –al haberse producido una ruptura con las dictaduras– existe en Egipto, Libia y Túnez. Otra precondition, menos clara en los tres países, es un consenso de mínimos entre los nuevos gobiernos sobre el tipo de Estado que se quiere implementar.

Otras transiciones han señalado la dificultad de alcanzar un acuerdo sobre el modelo de Estado. En la mayoría de las regiones, el camino a seguir es el de crear un Estado democrático con separación de poderes y que cumpla con las tres funciones básicas de proveer seguridad, bienestar y participación. Pero dentro de este marco general surgen diferentes posiciones en cuanto a su tamaño y su papel en la economía y el desarrollo, la centrali-

CLAVES

- La reforma de estado es el último paso de las transiciones, pero también el más importante para garantizar democracias duraderas y de calidad.
- Estados eficientes que garanticen los derechos humanos, la seguridad y el desarrollo requieren consensos y pactos entre todas las fuerzas políticas y la sociedad.
- Hay que diferenciar entre reforma del Estado en Egipto y Túnez y su construcción en la Libia posconflicto.

»»»»» zación o descentralización de la administración pública, la separación de poderes, el peso del Ejecutivo o el papel de los militares.

En Egipto, Libia y Túnez, que ya han dejado atrás las dictaduras, hay una serie de temas adicionales: definir la relación entre Estado y religión, incluyendo los derechos de las minorías y las mujeres; dismantelar el Estado rentista autoritario y descentralizar el poder y las estructuras estatales. El desafío es triple: transformar las bases políticas, económicas y sociales. Otras experiencias señalan que las prioridades y resultados de la reforma determinarán el grado y la calidad de las democracias.

PRINCIPALES DESAFÍOS EN EGIPTO, LIBIA Y TÚNEZ

En cuanto a los tres países en transición, hay que diferenciar entre reforma del Estado (en Egipto y Túnez) y su construcción (en la Libia posconflicto). Según los indicadores de gobernanza del Banco Mundial, Túnez es el más avanzado en cuanto al funcionamiento estatal, seguido por Egipto, donde se plantean graves problemas de corrupción y transparencia; mientras que en Libia habría que crearlo pensando en las condiciones de una sociedad polarizada que emerge de una guerra civil. Si egipcios y tunecinos ya han progresado en la agenda de transición, la reforma o, en este caso, la construcción del Estado ni siquiera se ha planteado en Libia.

Los tres países tienen en común la debilidad institucional y una estructura de Gobierno autoritario, clientelar y/o rentista. A pesar de tímidas reformas de los 90, siguen predominando las empresas públicas, y la administración pública es un importante empleador. Por tanto, los mayores desafíos para transformar el Estado son limitar el poder del Ejecutivo y abandonar el modelo de acumulación rentista a favor de un modelo en función del desarrollo y al servicio de todos los ciudadanos. También habrá que iniciar el proceso gradual de *limpiar* a los altos cargos de la administración pública de leales a los regímenes autoritarios, sin poner en peligro el funcionamiento

estatal o fomentar la polarización entre nuevos y viejos dirigentes.

Normalmente, las reformas del Estado se emprenden en la segunda fase de las transiciones, una vez creado el marco político para salir del autoritarismo. Cambiar las Constituciones es un primer paso. Mientras que Túnez ya inició este camino al haber celebrado, el 23 de octubre, los comicios a la Asamblea Constituyente, antes de diseñar sus Constituciones, Egipto y Libia convocarán elecciones parlamentarias para formar un nuevo Gobierno. La próxima etapa para los tunecinos será crear, en el plazo de un año, una nueva Carta Magna incluyendo cambios en el modelo estatal. El Gobierno militar interino egipcio prevé concluir este proceso en un plazo de seis meses después de los comicios parlamentarios del 28 de noviembre.

En Libia, el principal desafío es construir un Estado democrático en una situación de posconflicto y de importantes divisiones regionales y tribales. El Consejo Nacional de Transición (CNT) ya ha diseñado una Constitución preliminar que prevé la unificación territorial y un modelo democrático donde el islam sea la religión oficial y la *sharia* la jurisprudencia. El país es un caso excepcional donde tanto la creación de nuevas instituciones como la descentralización y/o la creación de un sistema federal serán clave. Ante las fragmentaciones de poder y la controversia en torno a la legitimidad democrática del CNT caben serias dudas en cuanto a la cohesión intra élite y la definición de un consenso sobre la configuración estatal que condicionarán la evolución libia.

Tampoco en Egipto y Túnez se perfila una clara cohesión intra élite. En ambos países, los islamistas son un grupo mayoritario y cuentan con un potencial poder de veto para crear un Estado democrático. Sin embargo, tendrán que rendir cuentas a la sociedad civil que demandó cambios a favor de la libertad y el progreso social. Aunque los islamistas ganaron la mayoría de votos tunecinos, existe un consenso general sobre la legitimidad de esta victoria y la compatibilidad de democracia y religión. Teniendo en cuenta que,

sin el lastre rentista, el Gobierno es más funcional y eficiente en Túnez, las condiciones para llevar a cabo una exitosa reforma estatal parecen más favorables. En El Cairo, el proceso podría ser más lento y espinoso, teniendo en cuenta la coexistencia de dos potenciales actores de veto (los militares y los islamistas) y las endémicas debilidades de un Estado con altos índices de corrupción. La transformación estatal parece un escenario posible, pero más lejano en Libia donde hay que crear instituciones, algo que requiere tiempo y determinación y un firme apoyo internacional.

Desde la transición, en los tres países se ha iniciado un debate sobre la relación entre Estado y religión, incluyendo los derechos de las minorías y de

las mujeres. Incluso si el islam llegara a tener una posición fuerte, no significaría necesariamente que todos los ciudadanos, y particularmente las mujeres, fuesen sometidos a estrictas reglas religiosas o que las minorías confesionales o étnicas fueran oprimidas. Las transiciones recientes

son también un símbolo de pragmatismo, y el islam seguirá siendo una importante referencia para las sociedades. El modelo estatal que finalmente prevalecerá con bastante probabilidad, estará más cerca del Gobierno de Turquía que de los de Arabia Saudí o Irán.

Aparte del controvertido debate sobre Estado e islam, donde existen pocas experiencias de otras transiciones, la agenda de reformas en los países árabes abarca cuatro puntos clave: 1) la descentralización del poder y el control del Ejecutivo; 2) la recuperación del monopolio de la violencia incluyendo reformar el sector de seguridad; 3) remodelar las estructuras económicas incluyendo las rentistas; 4) definir el tamaño del Estado y su papel como agente de desarrollo.

EXPERIENCIAS EN AMÉRICA LATINA Y OTRAS REGIONES

Otros países en transición que han emprendido reformas estatales señalan que es un proceso largo y espinoso que muchas veces se queda a medio camino o experimenta retrocesos importantes por falta de voluntad política y/o consenso. En el mejor de los casos, el resultado es un Estado democrático de derecho y en el peor de ellos surge un gobierno frágil sin capacidad de proveer derechos y servicios básicos o garantizar la unidad territorial y el monopolio de la violencia. El éxito de las reformas depende de una amplia aprobación del modelo a seguir y de que se den cambios en los tres ámbitos: político, económico y social. Retrasos o ausencias en una de las tres reformas conspiran contra la calidad de las democracias.

Un problema que se ha tenido que resolver en todas las transiciones es el de la secuencia de las reformas. ¿Es mejor realizar primero el cambio político, luego el económico y después el social o habría que avanzar en los tres al mismo tiempo? Y, si fuera así, ¿con qué recursos? En otras transiciones, el llamado “dilema de la simultaneidad” ha sido resuelto de dos maneras. En la mayoría de los países post socialistas, la transformación del Estado se inició con una remodelación económica a costa de los logros sociales y avances políticos, mientras que en América Latina se dio prioridad a las reformas políticas para después emprender, en una segunda etapa, las económicas y, después, las sociales.

En ambos casos había costes: las secuelas del autoritarismo siguen existiendo en casi todos los países del ex bloque soviético, salvo en aquellos que se han integrado o se integrarán en la Unión Europea. Y en América Latina, la década perdida y la miseria de los 80 fueron la consecuencia del desplazamiento de ajustes económicos que finalmente se realizaron en los 90 con enormes costes sociales que se empezaron a reducir en los últimos años. También en los cuatro desafíos concretos que afrontarán los países árabes, el balance es mixto:



Una condición *sine qua non* para una exitosa reforma estatal es la posición hegemónica de la nueva élite

»»»»» **Descentralizar el poder.** En América Latina, Brasil y México indican resultados mixtos de sistemas federales que, por un lado, garantizan *checks and balances* y, por el otro, crean feudos locales que bloquean la agenda de reformas del Gobierno central. En general, los sistemas presidenciales latinoamericanos y partidos políticos que sólo sirven de plataformas electorales representan un serio obstáculo a la separación de poderes. Asimismo, históricamente México con el PRI y hoy Argentina con el peronismo y Venezuela con el chavismo generaron un sistema de movimiento o partido hegemónico que se impone en todas las elecciones. Otras experiencias en los países de Europa oriental señalan que los modelos parlamentarios garantizan un mayor control del Ejecutivo y, por tanto, una mejor calidad de la democracia. En el lado opuesto se sitúan las ex repúblicas soviéticas en su mayoría dominadas por presidentes fuertes y autoritarios. Los casos de Bielorrusia o Turkmenistán ilustran el retorno al viejo principio absolutista de “el Estado soy yo”. La lección principal para los países árabes sería que los sistemas parlamentarios y federales garantizan una mayor descentralización del poder que los regímenes presidencialistas.

Recuperar el monopolio de la violencia. Las lagunas de América Latina en este ámbito reflejan la importancia de reformar y, a la vez, fortalecer el sector de la seguridad. Altos niveles de impunidad, tasas de homicidios cuatro veces mayores al promedio mundial y la complicidad de la policía con el narcotráfico señalan que recuperar el control civil no significa recobrar el monopolio de la violencia. En muchos países, la debilidad del sistema judicial y de la policía ante el crimen organizado señala a un Estado con escasa separación de poderes. Chile cuenta con mayores niveles de seguridad ciudadana. Aquí, la reforma (democrática) del sector de la seguridad fue realizada por las propias fuerzas de seguridad y tuvo, por tanto, más impacto. Otra experiencia exitosa de cambios en este ámbito la ofrece Georgia donde, a través de una amplia campaña contra el crimen organizado y una reforma policial, el Gobierno de Saakashvili logró dismantlar las redes criminales y recuperar el monopolio de la violencia. Sudáfrica es uno de los pocos ejemplos donde no fue el Ejecutivo sino las ONG las que empujaron hacia una refor-

ma de este sector. En cuanto a los países árabes, será más fácil realizar esta transformación en Túnez que en Egipto con los militares en el poder o en Libia donde las fuerzas de seguridad fueron derrotadas.

Superar la maldición de los recursos. Países latinoamericanos con recursos energéticos como Venezuela han creado Gobiernos rentistas y clientelares con altos índices de corrupción y riesgos económicos que ninguna reforma estatal ha podido reducir. En toda América Latina no hay un solo ejemplo de cambio que haya sido exitoso para dismantlar este sistema que conspira contra la democracia. Se pueden sacar conclusiones similares en cuanto a la *Dutch Disease* en otros casos, como Angola o las ex repúblicas soviéticas, donde el modelo de Estado autoritario y rentista no ha sido dismantlado. Noruega es probablemente el único país exportador de crudo que ha escapado a estos efectos al haber creado un Estado pequeño, pero eficaz y democrático, con altos niveles tributarios y la delegación de la administración del fondo petrolero al Banco Central independiente. Por lo tanto, la lección para los países árabes sería que la única fórmula para crear modelos estatales no rentistas sería ejercer un control independiente sobre los recursos energéticos.

Estado grande o pequeño, pero promotor de desarrollo. En los 90, siguiendo las recetas del “consenso de Washington”, América Latina y otras regiones del mundo privatizaron empresas públicas, adoptaron políticas de ajuste y desajustaron la economía. En 2001, el colapso financiero en Argentina reveló los costes de seguir las políticas neoliberales y mantener una paridad monetaria durante más de diez años. En el otro extremo, se sitúa Venezuela donde el intervencionismo del Estado se ha convertido en el principal obstáculo para el desarrollo y la democracia. Brasil, que ha elegido políticas económicas mixtas con continuidad, ofrece un modelo más prometedor. Por este patrón, más heterodoxo, han optado muchos otros países, entre ellos Uzbekistán o a partir de 2000 Sudáfrica, que señalan altas tasas de crecimiento. Chile y Georgia indican que las recetas neoliberales pueden ser exitosas si se fundamentan en Estados con una administración pública reducida pero eficaz. En cuanto a la promoción del desarrollo, las tasas de crecimiento, la esta-

bilidad macroeconómica y los avances sociales señalan que los gobiernos latinoamericanos han sido relativamente exitosos como agentes de desarrollo. La región ha seguido dos caminos: el de Brasil, basado en un amplio consenso intra élite sobre el desarrollo a través de programas sociales e impuestos, y el de Venezuela, donde la transformación social se impone por las redes clientelares. Los resultados indican que la vía social-demócrata es más exitosa. Fuera de América Latina, los países asiáticos y particularmente Corea del Sur, Taiwán o Singapur ofrecen ejemplos de fructíferos Ejecutivos desarrollistas con poder y capacidad de regulación, protección social e inversión en ciencias e innovación. Las bases políticas han sido la cohesión de las sociedades y las élites, una tradición de administraciones fuertes e intervencionistas y elevadas tasas de crecimiento.

CONCLUSIONES

Pocos países que transitaron del autoritarismo a la democracia han logrado crear gobiernos democráticos con bienestar y seguridad ciudadana. En general, abundan los ejemplos de reformas estatales fracasadas o retrasadas. El resultado son unos gobiernos populistas-clientelistas, sin monopolio de violencia o Estados frágiles o fallidos. La reforma estatal puede durar varias décadas. Es, en este sentido, el último paso de las transiciones, pero también el más importante para garantizar democracias duraderas y de calidad.

Los pocos casos más positivos de reformas en América Latina como Brasil, Chile, Costa Rica o Uruguay, y fuera de la región Sudáfrica, Georgia o Singapur, señalan la necesidad de un pacto social entre las élites y la sociedad como principal garante de una exitosa transformación. En el caso de los

países árabes en transición, superar las tensiones con Sidi Bouzid en Túnez, entre musulmanes y coptos en Egipto o entre las numerosas tribus y provincias en Libia es parte de este desafío. Los tres países necesitan paciencia y unidad para emprender el desafío de construir modelos democráticos funcionales. El punto de partida es muy diferente: mientras que Túnez y Egipto tienen capacidad para reformar las instituciones existentes, la situación es diferente en Libia donde el Estado tendrá que comenzar prácticamente desde cero.

Desde el exterior, la principal lección de las experiencias compartidas de reformar el Estado es: antes que invertir dinero en costosos proyectos de asistencia técnica para descentralizar y modernizar la administración pública, reformar la seguridad, el sistema judicial o el poder legislativo, hay que promover los consensos y pactos entre todas las fuerzas políticas y cohesionar las sociedades. Sin ello no es viable crear gobiernos eficientes que garanticen los derechos humanos, la seguridad y el desarrollo.

Por ello, la Unión Europea debería dejar de lado el debate islamista y transferir su propia experiencia de forjar consensos de mínimos entre diferentes grupos políticos como única fórmula de definir modelos estatales más modernos y democráticos al servicio de los ciudadanos. Puesto que los europeos han desarrollado hasta un pasado reciente muchos programas regionales basados en la gerencia y las prácticas democráticas, la UE debería acompañar la reforma en estos países.

Susanne Gratius y Barah Mikail son investigadores senior en FRIDE.

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

