

34



LAN-KOADERNOAK
CUADERNOS DE TRABAJO
WORKING PAPERS

Cooperación internacional, construcción de la paz y democratización en el África Austral

Jokin Alberdi
Eduardo Bidaurrazaga



INSTITUTO DE ESTUDIOS SOBRE DESARROLLO Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL
NAZIOARTEKO LANKIDETZA ETA GARAPENARI BURUZKO IKASKETA INSTITUTUA
UNIVERSIDAD DEL PAIS VASCO - EUSKAL HERRIKO UNIBERTSITATEA



Cooperación internacional, construcción de la paz y democratización en el África Austral

Jokin Alberdi
Eduardo Bidaurrezaga

Jokin Alberdi es Doctor en Ciencias Políticas, profesor de Teoría Política y Sociológica en la Universidad del País Vasco, así como investigador de Hegoa.

Eduardo Bidaurrezaga es Doctor en Economía Aplicada, profesor de Economía en la Universidad del País Vasco, así como investigador de Hegoa.

Comité Editorial:

Jokin Alberdi
Efrén Arreskurrinaga
Eduardo Bidaurrezaga
Alfonso Dubois
Pedro Ibarra
Karlos Pérez de Armiño
Bob Sutcliffe

HEGOA

Facultad de Ciencias Económicas
Avenida Lehendakari Aguirre, 83
48015 BILBAO
Tfno.: 94 601 70 91 • Fax: 94 601 70 40
Email: hegoa@bs.ehu.es • <http://www.ehu.es/hegoa>

Manuel Iradier, 6 bajo
Tfno. y fax.: 945 13 15 87
Email: hegoavitoria@sarenet.es
01005 VITORIA-GASTEIZ

Cooperación internacional, construcción de la paz
y democratización en el África Austral

Jokin Alberdi
Eduardo Bidaurrezaga
Cuadernos de Trabajo de Hegoa
Número 34
Diciembre 2002

D.L.: Bi-1473-91 • ISSN: 1130-9962
Impresión: LANKOPI, S.A.
Diseño y Maquetación: Marra, S.L.

Índice

1. Introducción	5
2. La cooperación internacional, la condicionalidad política y la asistencia democrática	9
2.1. Evolución y tendencias de la cooperación internacional	9
2.2. Condicionalidad política y asistencia democrática internacional	11
2.3. Principales debates entre organismos internacionales	14
3. El debate sobre la gobernabilidad y la construcción de la paz	17
3.1. Buen gobierno y gobernabilidad: diferencias conceptuales	17
3.2. Mantenimiento y construcción de la paz: definiciones y principales dilemas	21
3.3. Los objetivos e instrumentos de la asistencia democrática y la construcción de la paz:	25
3.3.1. Objetivos e instrumentos de la asistencia democrática	25
3.3.2. Objetivos e instrumentos de la construcción de la paz	27
4. Pacificación y democratización en el África Austral	29
4.1. Procesos de pacificación tras la Guerra Fría y el fin del apartheid sudafricano	29
4.2. Evolución de los procesos de democratización en la región	31

5. La práctica de los agentes de cooperación en el África Austral: asistencia democrática y construcción de la paz	37
5.1. Agencias multilaterales	37
5.1.1. CAD, PNUD, AID	37
5.1.2. Unión Europea	39
5.2. Agencias bilaterales	42
5.2.1. USAID, DFID, NORAD	42
5.2.2. Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI)	45
5.3. Iniciativas africanas	47
5.3.1. SADC (Southern African Development Community)	47
5.3.2. Unión Africana y NEPAD	49
6. Conclusiones	55
Bibliografía	59

I. Introducción

La experiencia de la cooperación internacional hasta el momento en materia de democratización y pacificación parece evidenciar un desfase general entre los valores y principios del discurso oficial de algunos agentes de cooperación y la práctica de sus intervenciones.

A este respecto, a través de este trabajo se pretende mostrar como los agentes de la cooperación internacional y sus programas y proyectos de fortalecimiento de las instituciones estatales y de participación de la sociedad civil, están favoreciendo procesos de democratización y pacificación basados en una concepción mayormente formal de la democracia, del Estado y de la ausencia de conflicto. Es decir, se quiere poner de

manifiesto que la cooperación internacional está dominada por un enfoque institucional, que ignora otras dimensiones más participativas y democráticas de las sociedades africanas, y que es ajeno a las iniciativas locales de democratización y construcción de la paz.

Y para llevar a cabo esta tarea, se tomarán como referencia de análisis las estrategias, programas y proyectos de construcción de la paz y asistencia democrática¹ que distintos agentes de cooperación han desarrollado y desarrollan actualmente en el África Austral².

Por otro lado, la preocupación por el buen gobierno, la gobernabilidad democrática, el respeto a los derechos

Este trabajo ha sido realizado en el marco del proyecto de investigación financiado por la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea bajo el título "Influencia de la cooperación internacional sobre los movimientos sociales del África Austral en la post-Guerra Fría: construcción de la paz, democratización y desarrollo" (1/UPV 00111.323-H-14060/2001). También ha sido posible gracias al programa de formación de investigadores del Gobierno Vasco/Eusko Jaurlaritz, del que Jokin Alberdi Bidaguren ha sido beneficiario mediante una beca post doctoral. Finalmente, la financiación de esta publicación ha sido posible gracias a una subvención del Ayuntamiento de Bilbao. Igualmente, queremos agradecer la inestimable labor de discusión y comentario a diversos borradores por parte de Karlos Pérez de Armiño, Alfonso Dubois y Marlen Eizaguirre, sin la cual no hubiera sido posible realizar este trabajo.

¹ Debe aclararse que cuando utilizamos el concepto de asistencia democrática no nos referimos a la naturaleza del tipo de cooperación, sino más bien al destino de ésta, es decir al fortalecimiento democrático del país o sociedad receptora. Los conceptos de "cooperación o ayuda para la democracia" y "asistencia para la democracia" son sinónimos de la "asistencia democrática" o de lo que en inglés se viene a denominar "*democracy assistance* y/o *democratic assistance*".

² Obsérvese que por África Austral se entiende en este trabajo, en la línea de la identificación realizada en múltiples estudios publicados durante los últimos años, el conjunto de 14 países que participan en la actualidad en la Comunidad de Desarrollo del África Austral, principal proyecto de integración de la región, conocido como SADC (Southern African Development Community). Este grupo regional fue creado en 1980 como SADCC (Southern African Development Coordination Conference) sobre la base de la cooperación regional en determinados sectores, y en particular en el de infraestructuras. Compuesto inicialmente por Angola, Botswana, Mozambique, Tanzania, Zambia y Zimbabwe Lesotho, Malawi y Swazilandia, y la tardía incorporación de Namibia tras su independencia en 1990, fue transformado en SADC en 1992, pasando a enfatizar igualmente aspectos de carácter comercial, y contando con las incorporaciones posteriores de Sudáfrica (1994), Mauricio (1995), Seychelles, y el antiguo Zaire, ahora República Democrática del Congo (1997), hasta dar con su configuración actual. El interés suscitado últimamente por este proyecto de integración se debe, entre otros factores, a su nueva orientación favorable a la formación de un área de libre comercio entre sus estados miembros, así como a la participación en su seno de la economía más grande del continente: la Sudáfrica post-apartheid.

humanos y la construcción de paz se han convertido en estos últimos años en objetivos centrales de la cooperación internacional al desarrollo, hasta el punto de que la ayuda de los donantes está siendo condicionada al logro de dichos fines. En este sentido, se pretende también aportar cierta claridad al debate en torno a estos conceptos y a las prácticas que se están derivando de ellos.

Como cabe suponer, este debate sobre la vinculación entre la cooperación al desarrollo, la gobernabilidad, las libertades democráticas, los derechos humanos y la construcción de la paz está resultando ser muy controvertido, hasta tal extremo de que desde los sectores más críticos se ha llegado a afirmar que estas prácticas de cooperación constituyen una nueva forma de injerencia por parte de los poderes hegemónicos internacionales sobre los países en vías de desarrollo, y que, por tanto, suponen la ruptura de uno de los pilares fundamentales del orden internacional: el principio de no intervención.

Sin llegar a negar esta posición crítica y, aunque pueda parecer contradictorio, en este trabajo se parte de la posición de que dicha vinculación puede resultar positiva en determinadas circunstancias. Es decir, la democracia, la gobernabilidad, el respeto a los derechos humanos, la pacificación y la seguridad, más que a modo de condiciones, es crucial que sean asumidas como objetivos de la cooperación para el desarrollo humano.

Esta relación entre la construcción de la paz, la democratización y la cooperación internacional es particularmente relevante en el caso de la región objeto de estudio: el África Austral. Los logros alcanzados en diversos países de la misma en la última década en materia de reforma democrática, pacificación y reconciliación, especialmente en los casos de la República Sudafricana y Mozambique, han merecido una atención y un apoyo internacional ciertamente considerables. Es por ello que el aprendizaje extraído de sus experiencias puede ser de gran interés, tanto para los gobiernos y sociedades implicadas en este tipo de procesos, como para los diferentes agentes de la cooperación internacional que vayan a emprender acciones de pacificación y democratización en el futuro próximo en países como Angola y la República Democrática del Congo.

Pero para realizar este análisis no se puede ignorar que la realidad de los procesos de construcción de la paz y democratización en la región se caracteriza por su heterogeneidad, como consecuencia de las diferentes fases

en que éstos se encuentran en unos países y otros. Así, por un lado, mientras los casos de Angola y la R.D. del Congo se encuentran en una fase muy inicial de la resolución del conflicto, que inevitablemente requiere un mayor peso de los programas de emergencia, reconstrucción y rehabilitación, en el caso de Mozambique o de la República Sudafricana los programas de cooperación en la actualidad están orientados fundamentalmente hacia la lucha contra la pobreza, la promoción del buen gobierno y la consolidación de los procesos de democratización.

Debe señalarse asimismo que el optimismo inicial de finales de los 80 y principios de los 90, inducido por la generalización de los procesos de transición democrática en la región, está siendo sustituido por un nuevo panorama en el que el denominado “afropesimismo” parece imponerse. En este sentido, la política tradicional precolonial, la falta de una experiencia multipartidista, la prevalencia de los personalismos, el clientelismo, la corrupción, la división de las elites y la debilidad de los movimientos sociales están siendo identificados como los obstáculos más destacados para la institucionalización y consolidación de estas jóvenes democracias, y, por tanto, como los argumentos fundamentales esgrimidos para justificar la falta de éxito de las políticas de ajuste propuestas por el Banco Mundial en muchos de estos países.

En este contexto, dada la importancia de los debates en torno a la reforma política, la construcción de la paz y prevención de conflictos, a continuación se realiza, a modo introductorio, un breve caracterización de dichos debates.

El debate sobre la reforma política

Según los diferentes organismos internacionales y las agencias estatales de cooperación, las bases de la democratización y pacificación de los países en vías de desarrollo descansan en el buen gobierno (reducción de la corrupción, consolidación del estado de derecho, eficiencia de las instituciones públicas, participación comunitaria y de las mujeres...), la gobernabilidad democrática, el respeto a los derechos humanos, la construcción de la paz, la prevención de conflictos, etc. Sin embargo, tendremos ocasión de observar que las condiciones políticas que imponen los países donantes a los receptores, y la práctica de las intervenciones en el campo de la asistencia democrática y la construcción

de la paz, están más estrechamente vinculadas a la búsqueda de un mayor éxito de las reformas económicas neoliberales emprendidas en los países en vías de desarrollo, que al logro de los citados objetivos.

La aparición de distintos objetivos y condiciones en términos de democracia ha influido de manera importante en las estrategias e intervenciones de la cooperación internacional. Al principio de la década de los 90, la concepción reduccionista de buen gobierno del Banco Mundial, con el fin de garantizar el cumplimiento de las citadas reformas económicas, fue la que mayor influencia ejerció sobre el resto de los agentes de la cooperación. Sin embargo, a partir de la segunda mitad de la década, el concepto de gobernabilidad democrática impulsado desde el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) parece ser que se está convirtiendo en el objetivo de muchas de las agencias internacionales, en tanto en cuanto subraya la importancia de la ampliación y consolidación de la democracia como prerrequisito para la promoción del desarrollo humano, incorporando definitivamente de esta forma el elemento democrático a la idea de buen gobierno.

La clave del debate se encuentra, por tanto, en descifrar en qué se concreta dicha ampliación y consolidación de la democracia y de la paz, tarea realmente compleja, puesto que la dimensión técnica de la democracia, se entrelaza con la dimensión política. Por ello, a lo largo de esta exposición se tendrá ocasión de profundizar en la variedad de propuestas de buen gobierno y gobernabilidad democrática de los distintos actores de la cooperación, y en esta tensión entre lo procedimental y lo sustantivo de las intervenciones en materia de asistencia democrática. En otras palabras, se describirán y analizarán las distintas prácticas de asistencia democrática dirigidas al fortalecimiento de las instituciones públicas y de la sociedad civil de los países en desarrollo, así como las operaciones de paz y de asistencia a refugiados y desplazados por parte de distintos agentes de la cooperación internacional.

Como se ha sugerido inicialmente, esta cuestión de la cooperación al desarrollo y la asistencia democrática está también vinculada a la concepción y al modelo de democracia a implementar. Y es precisamente el pro-

yecto sociopolítico diseñado por las agencias internacionales el que se tiende a imponer, cuando este modelo basado en los parámetros occidentales de democracia liberal y paz negativa³ plantea con frecuencia dificultades de comprensión y asimilación desde la perspectiva cultural de las sociedades africanas.

Las agencias de cooperación internacional al poner en marcha sus políticas de apoyo a la democracia no consideran suficientemente ni el liderazgo africano ni el entorno social político y cultural en estos países, ni la parte de responsabilidad occidental en el fracaso de la democratización y la pacificación en el continente.

Es más, las actuales políticas de asistencia democrática, combinadas con los efectos del proceso de globalización neoliberal, parece ser que están favoreciendo que los gobiernos africanos sean vulnerables a las presiones de la "comunidad internacional", en términos de acelerar los procesos de democratización en unas circunstancias de fuerte dependencia de sus economías respecto a las inversiones privadas y fondos públicos desde el Norte; e igualmente hayan provocado una erosión de la capacidad de las fuerzas sociales para poner en práctica proyectos de participación democrática.

Dar luz sobre la discusión en torno a la democratización basada en los principios del buen gobierno y de la gobernabilidad democrática es, por tanto, otra de las pretensiones de este trabajo. Además de comentar, sistematizar y clasificar las distintas definiciones, prácticas y críticas del buen gobierno y la gobernabilidad, se ahondará en la distinción entre estos conceptos entendidos, tanto a modo de condiciones para recibir la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de los agentes donantes, como en términos de objetivos de los procesos de desarrollo de los países del Sur.

El debate sobre la construcción de la paz y la prevención de conflictos

Más allá de la discusión sobre la asistencia democrática y la condicionalidad política en base a la gobernabilidad democrática y el buen gobierno, otro de los debates importantes en torno a la ayuda internacional ha estado vinculado al ámbito de la rehabilitación y la reconstrucción posbélica. Tras situaciones de conflicto armado, las agencias internacionales de desarrollo y

³ El concepto de paz negativa debe interpretarse como una versión reduccionista del término paz, limitado básicamente a la idea de ausencia de conflicto armado.

otros agentes de la cooperación se han implicado en diferentes proyectos y programas encaminados a garantizar la paz y la seguridad.

Ante situaciones de este tipo, la teoría sostiene que la cooperación internacional puede intervenir en las diferentes fases del conflicto, es decir, previamente a éste, en los momentos álgidos del mismo, y en la fase de rehabilitación o de desarrollo a largo plazo; y que dicha intervención puede realizarse de muy diversas formas, como facilitando las negociaciones entre las partes en conflicto, garantizando el cumplimiento de los acuerdos de paz, a través de la ayuda humanitaria y/o del fortalecimiento institucional, y apoyando las iniciativas encaminadas a profundizar en la reconciliación y democratización de las sociedades en cuestión.

Tras el fin del enfrentamiento bipolar, la ONU ha impulsado operaciones de paz en diversos países (en el caso de África Austral, en Angola, Namibia y Mozambique), y han puesto en marcha iniciativas de diferente tipo, que han tratado de fijar las áreas y fases de intervención de los agentes internacionales en los conflictos.

No obstante, este ámbito de las operaciones de paz y construcción de la paz no es exclusivo de Naciones Unidas. Las potencias mundiales, algunos organismos multilaterales de carácter regional como la OTAN (Organización del Atlántico Norte), la OSCE (Organización para la Seguridad y la Cooperación Europea) y la SADC (Comunidad para el Desarrollo del Sur de África) y la Unión Africana, así como distintos agentes no gubernamentales están tratando de ampliar el sentido de las intervenciones en materia de pacificación y resolución de conflictos, más allá de las operaciones militares de paz.

En relación con ello, en el terreno de la cooperación internacional son cada vez más frecuentes conceptos como construcción de la paz y prevención de conflictos y otros como mantenimiento, establecimiento e imposición de la paz⁴. Este trabajo se propone también establecer una distinción conceptual entre estos términos, así como reflejar la vinculación entre la cooperación internacional al desarrollo, especialmente la asistencia para la democracia, por un lado, y la construc-

ción de la paz y la prevención de conflictos, por otro.

Finalmente, en cuanto al esquema a desarrollar a lo largo de este cuaderno de trabajo, en primer lugar, se presentará una breve evolución histórica de las teorías y las prácticas de la cooperación internacional en base a las ideas y estrategias que han estado en el centro del debate de la agenda de la cooperación internacional durante la década de los 90 hasta la actualidad. En concreto, analizaremos las discusiones sobre la condicionalidad y la asistencia democrática, que han girado en torno a conceptos como la gobernabilidad, la garantía del respeto a los derechos humanos, la construcción de la paz y la prevención de conflictos, y que de alguna manera han tratado de vislumbrar alguna solución a la tensión entre las reformas políticas y las reformas económicas.

A continuación, se mostrarán los marcos generales en torno a la asistencia democrática, la gobernabilidad, y la prevención de conflictos que ofrecen las instituciones financieras internacionales (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Organización Mundial del Comercio...) y las de Naciones Unidas, lo cual facilitará la comprensión de los distintos conceptos y dilemas sobre el buen gobierno, la gobernabilidad, las operaciones de paz y la construcción de paz. Asimismo, se describirán los objetivos e instrumentos para la democratización y la pacificación que utilizan los agentes de la cooperación internacional.

Posteriormente, se describirán brevemente los acontecimientos e iniciativas relativas a los procesos de pacificación y democratización en la región del África Austral tras el fin del enfrentamiento bipolar, subrayando en todo momento, pese a los innegables avances realizados al respecto en las últimas dos décadas, la fragilidad de estos procesos.

Por último, se llevará a cabo una sistematización de los principios e intervenciones en torno a la construcción de paz y asistencia democrática impulsados desde diversos organismos multilaterales y algunas agencias bilaterales de cooperación, para acabar con el análisis de algunas de las más recientes iniciativas surgidas en el continente africano y en la zona meridional del mismo.

⁴ En tanto en cuanto esta terminología no está suficientemente asentada en los estudios de paz y resolución de conflictos conviene aclarar que construcción de paz equivale a "*peace building*", la prevención de conflictos a "*conflict prevention*", el mantenimiento de la paz a "*peacekeeping*", establecimiento de la paz a "*peacemaking*", e imposición de la paz o "*peace enforcement*" (Ver glosario inglés-castellano de: Pérez de Armiño, 2000a).

2. La cooperación internacional, la condicionalidad política y la asistencia democrática

2.1. Evolución y tendencias de la cooperación internacional

Como ya se ha señalado, la gobernabilidad a modo de condición para la recepción de AOD, y la asistencia democrática como mecanismo que trata de contribuir al fortalecimiento de la democracia en los países en desarrollo, han sido algunos de los ejes centrales de los debates de la cooperación internacional en la década de los 90.

En esta apartado se va a realizar un breve repaso de la historia de la cooperación internacional en relación a las distintas percepciones que ha habido sobre el concepto de desarrollo⁵. Tras la II Guerra Mundial el desarrollo se convirtió en un pilar de la reconstrucción del orden internacional, concediéndose, sin embargo, más importancia a las consideraciones estratégicas y a los intereses de las potencias que a los de los países considerados más subdesarrollados. Surgieron diferentes explicaciones sobre el subdesarrollo. Mientras que unos autores destacaban los factores externos, especialmente las posiciones de privilegio y dominación de

los países ricos, como la causa de los obstáculos hacia el desarrollo, otros señalaban los aspectos de carácter endógeno, sobre todo las estructuras sociales y políticas anquilosadas e ineficaces de cada país, como los causantes de la situación de atraso. En consecuencia, inicialmente las diferentes propuestas en el terreno de la cooperación al desarrollo se inspiraron en una u otra de las anteriores percepciones del desarrollo.

Si bien los debates y discursos sobre el desarrollo y la cooperación internacional durante las últimas décadas han oscilado entre el énfasis en el crecimiento económico como objetivo central para alcanzar el desarrollo y la necesidad de establecer con la misma intensidad metas de distribución que aseguren la satisfacción de las necesidades de las personas, no cabe duda que la que ha mantenido una posición de dominio ha sido la primera de esas preocupaciones. A las propuestas de liberalización de la economía y del papel predominante del mercado y de la iniciativa privada, se les ha unido últimamente un creciente interés por la dimensión institucional en los procesos de desarrollo, y una

⁵ La cooperación internacional nació tras la II guerra Mundial y tanto su evolución general, como la evolución de la asistencia democrática, han estado mediatizadas por los cambios en los debates sobre la concepción del desarrollo, por los cambios operados en el ámbito internacional y por el pensamiento y los valores dominantes sobre el desarrollo y el sentido de corresponsabilidad de los países ricos con respecto a la situación de otros pueblos más desfavorecidos (Dubois, 2000).

mayor tendencia de la cooperación internacional por respaldar el fortalecimiento político formal.

Así, para ayudar a clarificar estos debates, se presentan a continuación algunas de las claves teóricas o enfoques sobre el desarrollo, y las propuestas en materia de cooperación realizadas desde éstos.

En el periodo de posguerra, las teorías de la modernización, por ejemplo, en su pretensión de pasar de una sociedad tradicional a una moderna, defendieron la idea de trasplantar las instituciones políticas occidentales a los países menos desarrollados. En este esquema, el agente modernizador era el Estado y el modelo de cooperación se limitaba a la asistencia técnica dirigida al impulso de las economías de estos países. La escuela de la dependencia mostró, en cambio, una actitud más escéptica ante este trasvase institucional, ya que entendía que para alcanzar el desarrollo y terminar con la dependencia de los países del Sur era necesaria una reforma política más radical.

En la década de los setenta se produjo una revisión crítica de los planteamientos dominantes, al comprobar que los resultados que se anunciaban desde las propuestas oficiales no se producían, presentándose, por el contrario, un incremento de los niveles de pobreza en muchos países, lo que ponía en cuestión los planteamientos de los organismos internacionales basados exclusivamente en el crecimiento económico.

Pero la década de los ochenta supuso un retorno a posiciones anteriores, ahora agrupadas bajo el denominado Consenso de Washington, que refleja el pensamiento común de las organizaciones internacionales y que preconiza la apertura de las economías hacia el exterior, el protagonismo del sector privado, la reducción del papel del Estado y unas políticas macroeconómicas estrictas, abandonando la preocupación por los objetivos específicamente sociales.

En este contexto, el rol del Estado fue también objeto de discusión teórica en cuanto a su capacidad para la consecución de mayores cotas de crecimiento económico. Algunos sostuvieron que los fallos del mercado eran endémicos en estos países en desarrollo, por lo

que el Estado debería jugar un rol importante en la transformación de esas estructuras económicas, mientras que otros autores de corte más neoclásico destacaron la conveniencia de reducir al máximo las funciones del Estado para dejar al mercado actuar libremente.

Desde esta segunda interpretación del rol restringido del Estado, se confiaba en que la estabilidad macroeconómica y el buen gobierno atraerían las inversiones extranjeras necesarias para el desarrollo, por lo que se articuló una modalidad de cooperación que se caracterizaba por la supeditación de la ayuda financiera al desarrollo a una serie de condiciones económicas impuestas por el BM y FMI, y por la sensible reducción de la ayuda técnica en favor de la alimentaria y la humanitaria.

Uno de los principales enfoques herederos de la interpretación del Estado como corrector de los fallos del mercado es el de la denominada “nueva economía institucional”. Ésta defiende que el Estado y sus instituciones son elementos endógenos en el proceso de desarrollo, por lo que su diseño y funcionamiento son determinantes básicos de dicho proceso en los países del Sur. Estos últimos debates han facilitado, por tanto, que las instituciones y reformas legales pasen a ser una prioridad de la agenda para el desarrollo económico, especialmente aquellas que defienden la inalienabilidad de los derechos de propiedad⁶. De esta forma, la ayuda financiera y técnica ha quedado supeditada hoy en día, no sólo a las condiciones económicas que impone la comunidad donante, sino también al buen gobierno, al respeto de los derechos humanos, a la lucha contra la corrupción, etc.

Desde otros enfoques, no obstante, se está reclamando un tipo de análisis que va más allá del crecimiento económico, y que contemplan otras dimensiones como la salud, la educación y las libertades políticas y económicas (Sen, 2000). En esta línea, el formato de cooperación propuesto desde el enfoque del desarrollo humano va encaminado a incrementar las capacidades de las personas más desfavorecidas, y al apoyo y empoderamiento de las organizaciones comunitarias. Y es por esta razón que, sin llegar a ser dominantes, últi-

⁶ Davies y Trebilcock (2001) analizan la posición de autores como Olson, Posner y Stiglitz, en la que sostienen que un sistema de justicia apropiado también es positivo para el crecimiento económico en la medida que los altos niveles de criminalidad retraen la inversión y merman el capital humano y la capacidad gubernamental de oferta de servicios.

mamente se ha dado prioridad a los programas y proyectos de ayuda técnica, especialmente los puestos en marcha por las ONGDs. Sin embargo, las instituciones que han fomentado esta idea del desarrollo humano no han realizado excesivos esfuerzos en materia de teorización y realización de propuestas sobre los criterios de orientación de las inversiones privadas ni de la ayuda financiera⁷.

Con todo, desde posiciones críticas a este último enfoque del desarrollo humano (Tandon, 2001; Rist, 2002) se afirma que la idea del desarrollo o de los derechos humanos obedece a una creencia occidental destinada a lograr adhesiones universales; una creencia respetable en tanto en cuanto es interpretada como ideal de justicia y equidad. Esta crítica mantiene que la promoción del desarrollo, más que en la lucha contra la pobreza, se centra en el alivio de las catástrofes humanitarias y en poner los medios para garantizar el triunfo de la globalización. Por tanto, bajo dicho enfoque, la práctica de la cooperación se reduciría a la ayuda financiera, como instrumento necesario para la expansión de la globalización neoliberal, y a la ayuda humanitaria, como una nueva modalidad de injerencia y neocolonialismo que encuentra su justificación en la violación de los derechos humanos y la necesidad de respuesta ante las emergencias complejas.

Finalmente, debe recordarse que las ideas hegemónicas sobre la reforma política en los procesos de desarrollo son las propuestas desde la nueva economía institucional y las implementadas desde las instituciones financieras internacionales. El peso de los enfoques del desarrollo humano, así como de las críticas culturalistas

en los debates y en la práctica de la cooperación es, sin duda, considerablemente menor.

2.2. Condicionalidad política y asistencia democrática internacional

La hegemonía del pensamiento neoliberal, su objetivo de ampliación de mercados y la aceptación universal de la democracia liberal son evidentes tras el fin de la Guerra Fría. Si bien la experiencia de los años setenta puso de manifiesto el fracaso a la hora de trasladar el modelo político occidental a los países descolonizados, dado que las reformas políticas llevadas a cabo habían tenido escasa repercusión en las condiciones sociales y económicas de esos países, la hegemonía del modelo democrático occidental reaparece con fuerza en la década de los noventa en el contexto de la extensión de la democracia a los países de Europa del Este y del continente africano. De este modo, la aceptación universal de la democracia liberal formal ha afectado, tanto a la reflexión teórica sobre la democracia, como a la actual conformación de los estados africanos.

En relación a este proceso, que se ha denominado *tercera ola democrática*, se han llevado a cabo diversas investigaciones para comprobar si las reformas políticas iniciadas en las dictaduras africanas podían tener algún efecto sobre el bienestar de sus respectivas sociedades⁸.

La vinculación entre el desarrollo y la democracia o el fracaso del Estado moderno en el continente africano tiene diferentes interpretaciones teóricas⁹. Las que están inspiradas en el enfoque institucional del pacto entre elites refuerzan la idea de que las refor-

⁷ Debe matizarse esta última afirmación, puesto que algunas iniciativas, como el compromiso del PNUD a favor de la iniciativa de los “Objetivos de Desarrollo del Milenio”, pueden ser entendidas como un llamamiento para que los estados y otros organismos multilaterales orienten sus políticas de cooperación a la consecución de estos objetivos y no al pago de la deuda. Estos objetivos fijados por los Jefes de Estado y de Gobierno en la Asamblea General de Naciones Unidas del año 2000 son los siguientes: erradicar el hambre y la pobreza extrema, lograr la matriculación primaria universal, promover la igualdad de los géneros y potenciar a la mujer, reducir la tasa de mortalidad infantil, luchar contra el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades, asegurar la viabilidad medioambiental e instituir una asociación mundial en pro del desarrollo (PNUD, 2002).

⁸ Algunas de esas investigaciones han utilizado reiteradamente conceptos como “democracias incompletas” (*Incomplete Metamorphic Democracy*), “democracia sin consolidar” y “fragilidad democrática” (Ike Udogu, 1996). Análisis más específicos sobre este tema pueden encontrarse en Ake (1990) y sobre el debate entre el parlamentarismo y el presidencialismo, o la polémica sobre las distintas modalidades de transición democrática en Shapiro y Jung (1996) y Koelble y Reynolds (1996).

⁹ Una primera interpretación teórica optó por la crítica de las dictaduras desarrollistas y la falta de responsabilidad de los gobernantes (ver Sklar; y Lonsdale; en Chabal, 1986). Los análisis neoutilitaristas y patrimonialistas se hacen dominantes en la década de los 90, con trabajos como los de Bayart, Ellis y Hibou (1999), que achacan a los factores domésticos la instauración de Estados autoritarios tras la independencia y Chabal y Daloz (1999) y Bratton y van Walle (1997) que explican la crisis de la modernidad en el continente africano a través del clientelismo, el patrimonialismo y la instrumentalización política del desorden.

mas económicas emprendidas en países en vías de desarrollo necesitan de unas estructuras estatales que garanticen la estabilidad de las inversiones y el funcionamiento del libre mercado. Entre tanto, los trabajos con un enfoque más sustantivo de la democracia, cómo las que defendían la responsabilidad de occidente en la construcción política de los estados periféricos, la pluralidad cultural, la “indigenización de la democracia” y la reconstrucción y democratización de la sociedad civil africana, quedan relegadas a un segundo plano¹⁰.

El debate sobre la condicionalidad económica y política aparecerá ligado a ese grupo de teorías hegemónicas que citábamos en primer lugar. La condicionalidad, en general, puede definirse como la práctica de los donantes que subordina la ayuda oficial al desarrollo a una serie de condiciones que los países receptores de la ayuda deben cumplir de antemano (Gutiérrez Vega, 2000). La condicionalidad política, en particular, puede ser definida como la puesta en práctica por parte de actores gubernamentales, transnacionales y organismos multilaterales, de políticas que, abierta, explícita y coactivamente, tienen como objetivo la institucionalización de un régimen democrático dentro de las fronteras de un estado soberano (Rodrigo-Piñero, 2000).

De esta forma, la justificación de la condicionalidad política descansa en la asunción de la universalidad de los derechos humanos y de la democracia liberal, principios y modelo político que en muchas ocasiones colisionan con los valores, creencias y prácticas de las sociedades no occidentales¹¹.

En su versión liberal, la democracia es reducida al ámbito de la arquitectura institucional de los estados,

y ocasionalmente a los métodos y prácticas de gobierno. La participación popular y las instituciones democráticas indígenas carecen de protagonismo alguno en estos procesos de democratización, y por ende no son prioridad en las reformas de segunda generación.

Con todo, la forma de entender el contenido de la condicionalidad ha estado sujeta a transformaciones de diverso tipo, como resultado de cuya evolución podemos distinguir entre tres modalidades diferentes (Dubois, 2000):

1. La condicionalidad simple (1950-1980), que consistió en un aumento del grado de injerencia por parte de los países donantes, que de apoyar proyectos concretos pasaron a apoyar lo que se conoció como programas-país.
2. La primera generación de condicionalidad compleja (años 80), que consistió en la promoción de políticas de ajuste estructural en países con altos niveles de deuda externa, viéndose éstos condicionados a realizar reformas de política económica en función de criterios dictados por los organismos financieros internacionales¹². Todo ello dentro de lo que se denominó el Consenso de Washington, que favoreció la consolidación de procesos de “democracia delegativa” caracterizados por la amplia concentración de poderes en manos del ejecutivo (O’Donell, 1994).
3. Y la segunda generación de las condicionalidades (años 90), en la que la intervención se extiende a la esfera política, y donde los términos de condicionalidad pasan a ser las libertades democráticas, los derechos humanos, el buen gobierno o el estado de derecho, con el objetivo de reformar el

¹⁰ Frente a posiciones como la de Mbaku (1996), que defienden la necesidad por parte de las democracias formales de terminar con el modelo de economía política de la post-independencia en África, Scarrit y Mozaffar, (Ike Udogu, 1996) remarcan la necesidad de una definición de la democracia africana que vaya más allá de las reglas constitucionales, del acceso a los servicios del Estado, de la participación en las elecciones y de las libertades civiles y políticas, y que por tanto tenga en cuenta las dimensiones social, económica y cultural. En cuanto a la reconstrucción y democratización de la sociedad civil africana véase: González Casanova (1996), Founou Tchuiougou (1996), Oomen (2000), Ike Udogu (1996) y Mamdani (1996).

¹¹ Los gobiernos occidentales han sido muchas veces criticados porque han priorizado los derechos individuales sobre los derechos sociales, y porque su modelo democrático, pese a abogar por la igualdad, otorga privilegios a determinados grupos políticos o sociales en detrimento del resto (Sepp, 2000).

¹² Entre los instrumentos principales empleados en la implementación de estas reformas económicas pueden citarse: cortes drásticos del presupuesto, reformas impositivas, liberalización de precios, del comercio y de las inversiones, desregulación, fondos sociales, agencias autónomas para contratos y privatización con propósitos fiscales.

Estado y desarrollar nuevas instituciones eficaces¹³. Esta segunda generación también es conocida como el Neo-consenso de Washington o Consenso de Santiago de 1998¹⁴.

En el ámbito de la condicionalidad política, a su vez, Santiso (2002) distingue entre tres tipos diferentes: a) La condicionalidad punitiva o condicionalidad política clásica que es definida como un acuerdo mutuo mediante el cual los gobiernos emprenden ciertas acciones políticas en apoyo de las cuales una institución financiera internacional u otra agencia proveerán cantidades específicas de ayuda financiera; b) la condicionalidad incentiva, cuyo objetivo es incrementar la eficacia de la ayuda concentrándola en aquellos países que muestran un genuino compromiso para mejorar la gobernabilidad democrática (no se basa tanto en el nivel percibido de democracia sino en la dirección del cambio político); c) y la condicionalidad “asignativa”, o aquella que recomienda una mayor concentración de la ayuda al desarrollo en los países pobres con adecuadas políticas y efectivas instituciones. A diferencia de las dos últimas¹⁵, la primera sería una condicionalidad “negativa”, que ha demostrado ser ineficiente, dado que no existe una relación directa entre la financiación, las políticas de ajuste y las reformas políticas.

Esta distinción entre condiciones positivas y negativas no implica que el debate sobre la condicionalidad política quede exento de críticas. Un primer conjunto de estas señalan que esta forma de condicionalidad es un nuevo tipo de injerencia de los países del Norte en los del Sur, y por tanto una nueva modalidad de colonialismo. Desde estas críticas se reclama una mayor consideración de la concepción africana de la democracia y los derechos

humanos (Sepp, 2000). Y un segundo grupo de críticas apuesta por la necesidad de que el buen gobierno y la gobernabilidad estén más enfocados a la dimensión sustantiva de la democracia y se conviertan en objetivo del desarrollo (Santiso, 2001b, 2002).

En cuanto al principal instrumento básico de ayuda política que tienen los países del Norte para influir sobre los países del Sur de cara a instaurar regímenes democráticos, es decir, la denominada asistencia democrática, debe señalarse que concentra su acción en las estructuras de gobierno, el parlamento, la judicatura y los gobiernos locales, pero también, aunque en menor medida, en las organizaciones integrantes de la sociedad civil.

No obstante, la asistencia democrática emprendida por los países donantes en la última década parece haber tenido resultados ciertamente limitados¹⁶. Prueba de ello, es que buena parte de los procesos de transición democrática iniciados en la década de los 90, especialmente en el África Subsahariana, se han estancado o han demostrado una fragilidad evidente (Santiso 2001b).

De hecho, la celebración de elecciones libres no necesariamente ha supuesto la instauración de regímenes democráticos, ya que la generalización de la democracia en África durante los noventa se ha caracterizado por la aparición de diferentes regímenes semi-autoritarios, o lo que también se ha venido a llamar democracias de baja intensidad. Esta realidad, así pues, ha cuestionado la capacidad de la comunidad internacional para proveer de la calidad democrática suficiente a los países en proceso de cambio político.

La estrategia de la asistencia democrática ha seguido mayormente un criterio de arriba abajo y su práctica ha

¹³ Los instrumentos más destacados empleados en este caso son los siguientes: Reforma del servicio civil, reforma laboral, reestructuración de los ministerios sociales, reforma judicial, modernización legislativa, mejoramiento de la capacidad regulatoria, mejoramiento de la recolección fiscal, privatización estratégica de servicios y empresas estatales, reestructuración de las relaciones entre el gobierno central y el local (descentralización).

¹⁴ Éste fue articulado en la Cumbre de las Américas de 1998, y suponía la convergencia de distintas corrientes teóricas: la economía neo-institucional, el neo-institucionalismo y la economía política, que coincidían en la importancia y protagonismo de las instituciones para el desarrollo (Santiso, 2001a).

¹⁵ Estas otras modalidades de condicionalidad “positiva” se basan en la existencia de un diálogo político, como mecanismo que trata de impedir que las crisis de gobernabilidad desemboquen en rupturas de procesos democráticos. La UE, tras la convención de Cotonou ha optado por priorizar esta condicionalidad basada en el diálogo político, aunque ahora el reto consiste en estructurar este diálogo de manera adecuada (Santiso, 2002).

¹⁶ La práctica de la asistencia democrática y la reconstrucción posconflicto ha estado condicionada por la tensión sobre la necesidad de fortalecer los mecanismos de responsabilidad política para consolidar la democracia y la paz, y por la tentación de aislar la política económica de las presiones del juego democrático para llevar a cabo ajustes económicos ortodoxos y reformas económicas neoliberales (Haggard y Kaufman, 1995).

estado representada por una concepción particular de la democracia basada en el modelo occidental de la democracia liberal, que ha entendido la democratización como la reforma institucional de los países receptores de la ayuda, en base a la imitación de las fases y los procesos de las democracias occidentales formales¹⁷.

A este respecto, desde posiciones más críticas se ha añadido que este modelo de democracias asistidas impulsado por la cooperación internacional tiene por objetivo fortalecer los principios de la democracia liberal formal y frenar los experimentos emancipadores (Hearn, 2000).

De esta forma, en función de la práctica de la condicionalidad política o de segunda generación, la asistencia democrática de los diferentes agentes de cooperación parece más orientada a una reforma y capacitación institucional, capaz de poner en marcha de manera eficaz las reformas económicas ortodoxas de la primera generación, que a una verdadera democratización de las sociedades de los distintos países.

2.3. Principales debates entre organismos internacionales

La realidad de la condicionalidad y de la asistencia democrática es muy heterogénea, aunque dentro del conjunto de los actores internacionales se podrían distinguir dos formas principales de entender la cooperación internacional, la gobernabilidad y la construcción de paz. Éstas, aunque diferentes, coinciden en su sesgo occidental, y en la menor importancia que atribuyen a la participación social en el proceso de desarrollo. Nos referimos a las posiciones mantenidas por las instituciones financieras internacionales (BM y FMI) y por las de Naciones Unidas (PNUD en particular).

Si bien el cuadro adjunto recoge las propuestas internacionales más destacadas de los años 90 en materia de cooperación, democratización y construcción de la paz, resulta obligado hacer mención a otras anteriores, que además hacen referencia explícita al caso del continente africano. Nos referimos al Plan de Acción de Lagos¹⁸, impulsado por la Organización para la Unidad Africana (OUA) en 1980, y al conocido como “Informe Berg” pu-

Visiones y conceptos en torno a la democratización, construcción de paz y cooperación internacional		
	Instituciones Financieras Internacionales	Instituciones de Naciones Unidas
Iniciativas y estrategias	Consenso de Washington, 1990 Consenso de Santiago, 1998	Iniciativa de Estocolmo, 1991 Agenda para la Paz, 1992 Agenda para el Desarrollo, 1997
Propuestas de Gobierno Mundial	G-8 y cumbres de Jefes de Estado	ONU reformada y reformulación de la cooperación económica mundial
Conceptos utilizados	Buen gobierno	Democracia, derechos humanos, gobernabilidad global / gobernabilidad democrática
Democracia/Buen Gobierno	Buen gobierno = Reforzamiento institucional para la mejora del sector público y del marco legal	Democracia = Respeto a los derechos humanos, gobierno constitucional, estado de derecho y responsabilidad y transparencia en el ejercicio del poder
Pacificación	“Peacekeeping” clásico = Ausencia de conflicto violento	“Peacekeeping” moderno y “Peacebuilding” = prevención, rehabilitación y reconciliación
Modelo de Cooperación	Prioridad a la inversión privada, a la cooperación financiera y a la ayuda humanitaria; operaciones militares	Prioridad a la cooperación técnica en proyectos de reconstrucción posconflicto a través de ONGs; diplomacia y operaciones militares

Elaboración propia.

¹⁷ Tal y como se observará posteriormente, esta condicionalidad y su consecuente modelo de cooperación tienen también su reflejo en el ámbito de la reconstrucción posbélica, en tanto en cuanto, en muchas ocasiones los acuerdos de paz y los procesos de pacificación se han limitado a conseguir un alto el fuego o en prolongar *sine diem* situaciones de emergencia y refugio.

¹⁸ El Plan de Acción de Lagos se puede consultar en: <http://www.uneca.org/adfiii/riefforts/ref/other2.htm> (diciembre del 2002).

blicado por el Banco Mundial bajo el título de “*Accelerated Development in Sub-Saharan Africa*” en 1982.

La OUA se reunió en Lagos (Nigeria) para reconsiderar la falta de crecimiento económico y el deterioro de las condiciones sociales, que ni siquiera la asistencia internacional de las dos décadas anteriores había conseguido paliar. Los líderes de los gobiernos africanos consensuaron que la única forma de cambiar esta tendencia era a través del propio esfuerzo en base el conocido como “*collective self-reliance*”, dejando en un segundo plano la financiación proveniente del exterior. El objetivo último del citado Plan de Acción era la formación de una Comunidad Económica Africana para el año 2000, de tal forma que integrara económica y social el continente¹⁹.

Sin embargo, el Banco Mundial, con Eliot Berg a la cabeza, inmediatamente después elabora un completo estudio sobre el desarrollo económico africano, que subraya la necesidad de no desesperar frente a la asistencia externa y recomienda la priorización del sector agrícola, una menor intervención en la economía por parte del gobierno y la orientación de la economía hacia los mercados externos. Los gobiernos africanos, pese a su apoyo mayoritario al Plan de Acción de Lagos, optaron finalmente por la vía propuesta por el BM, mediante el acceso a financiación exterior, y la consiguiente implementación de las políticas de ajuste estructural (Tandon, 2001).

Asimismo, aunque en función de una lógica diferente, la dependencia respecto al exterior se acentuó aún más cuando, tras una sesión extraordinaria de la Asamblea General de Naciones Unidas en 1986, se adoptó un programa de acción a corto plazo para hacer frente a la situación de crisis económica y social del continente, agravada por la fuerte sequía de los años 80, que provocó una situación de emergencia alimentaria en más de veinte países africanos²⁰.

En los inicios de los años noventa desde diversos foros se comenzó a elaborar políticas que pretendían la institucionalización de la democracia en países independientes. Influenciados por la caída del muro de Berlín y por diferentes documentos del Banco Mundial²¹, varios gobiernos de países industrializados y las distintas organizaciones multilaterales articularon un conjunto de principios a modo de modelo de buena gestión económica y política, que los economistas han denominado Neo-consenso de Washington y los sociólogos y politólogos buen gobierno. Los programas de ajuste estructural del Banco Mundial, debido a su impopularidad, fueron sustituidos por los programas estratégicos de reducción de la pobreza que, pese a ello, siguen enmarcados dentro de la lógica de la economía neoliberal.

Por su parte en 1991, diferentes políticos y líderes mundiales, continuando la tradición de las comisiones independientes de los años 80 lideradas por Willy Brandt y Olof Palme o por Gro Harlem Brundtland y Julius Nyerere, se reunieron en Estocolmo y elaboraron un memorando que fue conocido como la Iniciativa de Estocolmo sobre Seguridad Global y Gobernabilidad²². Partiendo de la premisa de que sin democracia no hay desarrollo y de la idoneidad de potenciar iniciativas con la participación de la sociedad civil, en este documento se subrayó la obligación de la comunidad internacional para garantizar el respeto de los derechos humanos y el desarrollo de la democracia.

En un momento de transformación geopolítica como el del fin de la Guerra Fría, y en plena crisis del Golfo, los instrumentos como la condicionalidad política, el derecho de injerencia, las operaciones de paz, los embargos, la diplomacia, la acción preventiva, la asistencia humanitaria y la rehabilitación posbélica se convirtieron en elementos clave de control en la agenda internacional. Y es en ese contexto en el que parecía iniciarse un enfrentamiento entre la hegemonía de las instituciones financieras internacionales y la legitimidad

¹⁹ Como habrá ocasión de comprobar posteriormente, este tipo de iniciativas han sido retomadas en el nuevo milenio con la creación de la Unión Africana y la nueva estrategia continental para la promoción del desarrollo conocida como NEPAD (*New Partnership for Africa's Development*).

²⁰ Nos referimos a *UN Programme of Action for African Economic Recovery and Development, 1986-1990* (UNPAAERD).

²¹ Entre estos estudios del Banco Mundial destacan: El “*Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth, a long Term Perspective*” de 1989 y el Informe sobre la pobreza de 1990.

²² The Stockholm Initiative on Global Security Governance, (1991) *Common Responsibility in the 1990's*. Stockholm: Prime Minister's Office.

de diferentes agencias de Naciones Unidas, especialmente el PNUD.

En resumen, el Consenso y el Neo-consenso de Washington, así como la idea dominante del buen gobierno acuñada por el Banco Mundial son herederas del presupuesto de la teoría de la modernización que vincula el desarrollo económico al desarrollo político, y, por tanto, de la idea de que los países en vías de desarrollo deben de seguir los pasos de los países desarrollados.

Ahora bien, algunos autores de la escuela escandinava, como Stokke, Sorensen, Tomasevski (1993), han defendido que la condición de la gobernabilidad democrática y del respeto de los derechos humanos no tiene porque ser interpretada negativamente, siempre y cuando estos elementos sean concebidos como objetivos para la paz, la democracia y el desarrollo, y no solo como meras condiciones para recibir las ayudas internacionales. Esta concepción de la

condicionalidad ha convertido a los países nórdicos en los precursores de una forma de diplomacia comprometida con el futuro de los países en vías de desarrollo (Gutiérrez Vega, 2000), aunque tampoco ha quedado excluida de las críticas de algunos autores por la pretendida tutela de occidente sobre el continente africano (Tandon, 2001).

En un apartado posterior se tendrá ocasión de profundizar en las características y diferencias sobre las distintas propuestas de pacificación y democratización por parte de las instituciones financieras de Bretton Woods, de Naciones Unidas y de otros organismos multilaterales y bilaterales de cooperación. Hay que anticipar, en cualquier caso, que las diferentes intervenciones no han sido especialmente fructíferas, sin negar que algunas de las estrategias de paz y de asistencia democrática han tenido alguna repercusión positiva en los procesos de pacificación y democratización de diversos países del África Austral.

3. El debate sobre la gobernabilidad y la construcción de la paz

3.1. Buen gobierno y gobernabilidad: diferencias conceptuales

Como hemos avanzado en el análisis sobre la condicionalidad política, la dimensión político-institucional en los procesos de desarrollo adquiere un protagonismo inusitado en la década de los 90 (North, 1990). De esta manera, y consecuentemente con el fracaso de las políticas de ajuste impulsadas por el BM y de la multitud de procesos de transición política y económica característicos de este período, el debate sobre la gobernabilidad se coloca en el centro de la agenda política de estados e instituciones internacionales.

La confusión en torno al concepto de gobernabilidad cuestiona la propia validez del mismo, puesto que términos como gobernabilidad, gobernanza (*governance*) y buen gobierno (*good governance*) suelen ser habitualmente utilizados de manera indistinta. Es por ello, necesario diferenciarlos.

Gobernanza se define como el sistema de reglas, procesos y prácticas que determinan cómo los poderes son

ejercidos, mientras que la gobernabilidad sería la capacidad de una sociedad para enfrentarse positivamente a los retos y oportunidades que se le plantean en un momento determinado. De esta manera, la calidad de la gobernabilidad estará en función del desarrollo institucional, es decir del nivel de gobernanza o institucionalidad que exista en una sociedad. Un sistema será gobernable cuando esté estructurado sociopolíticamente de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionen y resuelvan sus tensiones a través de las instituciones, o lo que es lo mismo, a través de las reglas y procedimientos formales e informales, dentro de las cuales formulan sus expectativas y estrategias (Prats, 2001)²³.

El concepto de buen gobierno, sin embargo, se define como la forma de ejercicio del poder en un país caracterizada por rasgos como la eficiencia, la transparencia, la rendición de cuentas, el estado de derecho y la participación de la sociedad civil, que revela la determinación del gobierno a utilizar los recursos disponibles a favor del desarrollo económico y social (Alberdi, 2000).

²³ “La gobernabilidad no depende, pues, sólo de la calidad o capacidad de los gobiernos y los gobernantes. Al ser una cualidad de la sociedad también depende de los valores, las actitudes y modelos mentales prevalentes en la sociedad civil. Consiguientemente un programa de fortalecimiento de la gobernabilidad será mucho más que un programa de reforma o modernización del gobierno y afectará al concepto mismo de ciudadanía. Es en este sentido que señalábamos antes que el enfoque de gobernabilidad va más allá de la reinención del gobierno, pues exige reinventar también la ciudadanía y la sociedad civil” (Prats, 2001).

En la medida que el buen gobierno ha sido interpretado como la efectividad del gobierno, y la democracia como la legitimidad del mismo, se ha considerado que ni la democracia supone necesariamente el buen gobierno, ni viceversa, es decir, que el buen gobierno no tiene porque tener lugar en un marco democrático. Sin embargo, en los últimos tiempos, algunos autores apuntan la necesidad de que democracia y buen gobierno converjan tanto en la teoría como en la práctica, para superar así la visión dominante excesivamente economicista y tecnocrática del buen gobierno (Santiso, 2001c).

En la práctica, en el ámbito de la cooperación internacional al desarrollo, el término gobernabilidad está siendo utilizado de dos maneras diferentes. Por un lado, la gobernabilidad entendida en su acepción sectorial como fortalecimiento de la eficacia institucional y la promoción de la participación social, es decir como un sector más de intervención de la cooperación. Y por el otro, en su acepción transversal u horizontal, cuando es concebida como la interacción entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado en el proceso de desarrollo.

En relación a las diferencias entre gobernanza, buen gobierno y gobernabilidad, es importante subrayar que esta confusión teórica obedece a las distintas definiciones y prácticas que han desarrollado los diversos agentes de cooperación en diferentes informes y documentos. Por lo tanto, para continuar profundizando en estos conceptos parece adecuado presentar su origen y analizar algunos de ellos.

El informe sobre la gobernabilidad de las democracias elaborado en 1975 por Crozier, Huntington y Watanuki, y presentado a la Comisión Trilateral²⁴, es una de las primeras referencias obligadas (Prats, 2001). Este estudio subrayaba la situación de ingobernabilidad en el mundo desarrollado debido al desequilibrio entre las demandas sociales fragmentadas y la falta de recursos

financieros, de autoridad y de marcos institucionales de los gobiernos. Se sugería por tanto, cambios en las instituciones y capacidades de gobierno, pero también cambios en las actitudes de los ciudadanos. De tal forma que, ante la crisis del Estado de Bienestar, se inició un proceso de reformas estatales en los países desarrollados.

Un informe del Club de Roma de 1994 versa precisamente sobre esta cuestión de la capacidad de gobernar. En este documento las claves de la gobernabilidad se encuentran en el giro radical de la moralidad por parte de la elite gobernante y en la ilustración del pueblo para facultarlo en la tarea de gobernar. La propuesta del Club de Roma en este trabajo consiste en un control de las elites y Jefes de Estado que contempla la posibilidad de persecución por crímenes contra la humanidad y su enjuiciamiento en tribunales internacionales, el fomento del sentido de la solidaridad, la mejora de los sistemas de elecciones y el aumento en la utilización de mecanismos de democracia directa.

En este contexto, la gobernabilidad, entendida básicamente como reforma o modernización del gobierno y del Estado, comienza a considerarse condición para recibir ayuda internacional. Inicialmente los esfuerzos fueron dispersos, como fue el caso de las doctrinas de Hurd y La Baule²⁵, que promovieron en la cooperación del Reino Unido y de Francia la incorporación de las estrategias de condicionalidad política, aunque con el tiempo comenzaron a fraguarse algunas iniciativas coordinadas. Los países donantes occidentales y las organizaciones multilaterales se han unido en cadena a estas iniciativas vinculando su ayuda al respeto de los derechos humanos y a las prácticas democráticas y de buen gobierno. En el caso del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, ello se ha realizado mediante su teoría del desarrollo participativo, en el Consejo de Europa con su versión democrática del desarrollo sostenible y en el de la Unión Europea a tra-

²⁴ La Comisión Trilateral es una institución privada que reúne personas de Europa Occidental, Japón y EE.UU. con la finalidad de impulsar la cooperación en la resolución de problemas comunes en estas tres regiones.

²⁵ El Secretario de Asuntos Exteriores británico, Douglas Hurd, en un acto en el ODI (*Overseas Development Institute*) en 1990 exigió a los receptores de ayuda británica, el cumplimiento del "buen gobierno", entendido como un gobierno "efectivo, honesto y responsable", "pluralismo político" y "mercados más libres". Poco después en la cumbre francoafricana de La Baule, Mitterrand vinculaba ayuda y democracia definiendo ésta como multipartidismo, elecciones libres y respeto a los derechos humanos (Archer, 1994; Rodríguez-Piñero, 2000).

vés de los Acuerdos de Lomé²⁶, la cláusula democrática y la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos del Parlamento Europeo²⁷. Merece ser destacada asimismo la atención prestada al apoyo a la sociedad civil por parte de los programas de asistencia democrática de la UE²⁸.

En 1990, el Banco Europeo para la Reconstrucción recoge en sus documentos la condicionalidad política de la ayuda en términos de democracia, y la agencia norteamericana de ayuda internacional USAID elabora la denominada Iniciativa Democrática, que supone una apuesta decidida por la exportación del modelo de democracia liberal a los países que reciben su ayuda.

De esta forma, desde mediados de la década de los 90, las agencias internacionales y las potencias occidentales agrupadas en diferentes foros multilaterales, y a través de las políticas bilaterales de cooperación, tienen una gran capacidad de influir en el desarrollo político de los países del Sur, y concretamente en los estados africanos²⁹.

Existen, sin duda, variaciones sustanciales entre las diferentes interpretaciones. En las siguientes líneas se van a exponer los elementos básicos de la concepción del buen gobierno del Banco Mundial, enmarcada dentro de la segunda generación de la condicionalidad que surge a raíz del fracaso de las medidas económicas de la primera condicionalidad, así como de la concepción de gobernabilidad democrática del PNUD que se presenta más como un objetivo del desarrollo humano que como un prerrequisito para recibir ayuda internacional.

Estas dos concepciones, en buena medida, sintetizan las principales posiciones de los distintos agentes de cooperación internacional.

El concepto de buen gobierno o *good governance* se ha difundido ampliamente a raíz del citado estudio del Banco Mundial (World Bank, 1989) sobre la crisis y el crecimiento sostenido en el África Subsahariana y la importancia del mencionado buen gobierno en el desarrollo económico. Según este trabajo, el fracaso en muchos países africanos de las políticas de ajuste estructural se habría debido al mal gobierno o *poor governance* que habría influido negativamente en la atracción de inversiones extranjeras (Alberdi, 2000).

Inicialmente el Banco Mundial³⁰ señaló que los elementos que definen el buen gobierno serían: la efectividad en el gestión del sector público; la responsabilidad en la gestión pública tanto a nivel macro como micro, con especial incidencia en las medidas que fortalecen la participación local y la implicación de las ONGDs; el estado de derecho; y un Estado transparente y abierto (World Bank, 1992).

En la práctica el enfoque de este organismo es ciertamente restrictivo, en tanto en cuanto la gobernanza queda limitada a su dimensión económica, y las intervenciones encaminadas a lograr el buen gobierno en los países en vías de desarrollo se dirigen básicamente a mejorar la gestión del sector público y el financiero, modernizar la administración pública y privatizar las empresas propiedad del Estado.

²⁶ Para el análisis de la política europea de cooperación y el debate en torno a la condicionalidad política ver el capítulo de Gutiérrez Vega (2000). La condicionalidad política aparece recogida en un primer momento en el artículo 5º de la cuarta edición de la Convención de Lomé de 1989 en los términos del respeto a los derechos humanos, aunque se completa en la revisión parcial de 1995, en este mismo artículo 5 que incluye además de los derechos humanos, los principios democráticos, el Estado de derecho y el buen gobierno de la res publica. Es lo que ha venido a denominarse la cláusula democrática.

²⁷ El Parlamento Europeo pone en marcha en 1994 una línea específica para promover los derechos humanos y la gobernabilidad a través de una partida presupuestaria (Capítulo BB7-70) que se renueva en el año 2000 (Santiso, 2002).

²⁸ Hay que destacar, que el período 1996-2000, de los 404.6 millones de euros que se destinaron desde la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos, el 38.5% fue destinado a programas para el fomento de sociedades civiles pluralistas, mientras que los proyectos procedimentales suponían un 8.1%, las iniciativas a grupos objetivo un 22.3%, los programas de construcción de la paz un 11.2% y los de democratización y fortalecimiento del estado de derecho un 19.7% (Santiso, 2002).

²⁹ Así sucedió en el caso de Mozambique, cuando la RENAMO amenazó con no presentarse a las elecciones, y los países donantes presionaron para que este movimiento replanteara su posición. Del mismo modo, dichos países donantes, posteriormente, intervinieron en el proceso de reconstrucción posbélica (Peñas, 2000).

³⁰ El Banco Mundial definió el "buen gobierno" como el ejercicio del poder político para gestionar los asuntos de la nación en un marco de estado de derecho, una estructura institucional pluralista y la protección de la libertad de prensa y los derechos humanos (World Bank, 1989).

Prueba de que la dimensión política, las políticas sociales y el componente participativo quedan marginados de esta concepción del buen gobierno, se puede extraer de los trabajos de un grupo de investigadores del Banco Mundial (Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton, 1999; 2002). Éstos, en sus estudios para establecer unos indicadores de gobernanza, definen ésta en base a seis conjuntos de elementos: 1) las libertades civiles y derechos políticos, 2) la inestabilidad política y la violencia, 3) la efectividad del gobierno, 4) la carga regulatoria (entendida como obstáculos o excesiva reglamentación para el comercio exterior y el desarrollo empresarial), 5) el estado de derecho, incluidos los derechos de propiedad y 6) la independencia de la judicatura y el control de la corrupción.

Por otro lado, el PNUD en una definición algo más amplia califica la gobernabilidad como el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para manejar los asuntos de un país a todos los niveles con el fin de que ese Estado promueva la cohesión social, la integración y el bienestar de la población, lo que incluye la participación pública (Alberdi, 2000)³¹.

La evolución del concepto de gobernabilidad del PNUD está vinculada al concepto de gobernabilidad global que comenzó a gestarse por medio de la iniciativa de Estocolmo de 1991, ya comentada. La Comisión de la Gobernabilidad Global (1995) define la gobernabilidad como el conjunto de acciones que emprenden las personas y las instituciones, públicas y privadas

para administrar los asuntos colectivos. Es un proceso continuo donde los conflictos y los distintos intereses encuentran su acomodo y que permite poner en práctica acciones de cooperación. La gobernabilidad afecta, así, tanto a las instituciones formales como a los acuerdos informales que consensuan los agentes y las instituciones³².

Esta idea de la gobernabilidad global tiene su continuidad en la definición de gobernabilidad democrática³³ del PNUD (1997): "Conjunto de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones mediante los cuales los ciudadanos y los grupos organizados articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones y median sus diferencias... Sistema de valores, políticas e instituciones mediante las cuales la sociedad civil maneja sus relaciones económicas, políticas y sociales a través de la interacción entre Estado, sociedad civil y sector privado".

Sin embargo, es interesante señalar que en el Informe de Desarrollo Humano del 2002, se constata que la definición de gobernabilidad democrática reduce sensiblemente la concepción de las libertades humanas y la democracia respecto a ediciones anteriores. Si bien en los primeros informes del PNUD hay numerosas referencias a la participación comunitaria y de la mujer, las libertades humanas, la descentralización, la seguridad humana, en este último informe, las alusiones a la participación ciudadana en el proceso de toma decisiones son marginales además de contradictorias³⁴. De

³¹ De hecho, el informe del PNUD de 1993 lleva el tema de la participación más allá de la celebración periódica de elecciones. En este informe se propone la participación (que la gente tenga acceso a la toma de decisiones en todas las esferas) y la descentralización política tanto horizontal (dispersando el poder entre instituciones de un mismo nivel) como verticalmente (delegando poderes en entidades de niveles inferiores). El PNUD es sensible al aporte de las organizaciones comunitarias, ya que muchas de ellas operan al margen del Estado y tienen una influencia determinante en el bienestar de sus grupos.

³² Desde esta óptica, la gobernabilidad global no sería equivalente a la idea de gobierno mundial. Se referiría a la cooperación e interacción entre los estados, empresas, sociedad civil nacional y global, instituciones multilaterales, agentes regionales y políticas locales. También puede interpretarse más allá de la mera función del gobierno y abarcar las relaciones de la sociedad civil, el sector privado no lucrativo, el mercado, la familia y las personas individuales, en cuanto que estas relaciones tienen que ver con la gobernación de la sociedad.

³³ Una concreción práctica de la idea de gobernabilidad democrática, viene de la mano de la iniciativa de "Pacto Global" o "*The Global Compact*". El secretario general de las Naciones Unidas, desde el Foro Económico Mundial en 1999, hizo un llamamiento a las empresas para que adoptaran un conjunto de principios universales, relacionados con los derechos humanos, con los estándares laborales mínimos y con el medio ambiente. En definitiva, se trata de un pacto que agrupa a ONGDs, sindicatos, empresas y Naciones Unidas que tiene por objetivo que el mercado actúe de una forma más equitativa, en otras palabras, que todas las personas se beneficien de alguna manera del proceso de globalización.

³⁴ Es decir, el PNUD, por un lado, mantiene que la gobernabilidad más que instituciones eficientes, exige instituciones justas y responsables que garanticen las libertades y la participación política, que sean capaces de prevenir las catástrofes y generar ciclos positivos de desarrollo. Sin embargo, considera igualmente que las iniciativas claves para conseguir una gobernabilidad democrática serían: un sistema representativo con partidos políticos, un sistema electoral transparente, un sistema de control de la separación de poderes, una sociedad dinámica, unos medios informativos libres y un control eficaz del ejército y de la policía, sin hacer mención explícita alguna a la participación de la sociedad civil (PNUD, 2002).

hecho, en los indicadores subjetivos y objetivos de la “governabilidad democrática”, que aparecen por primera vez en este informe, no se recogen dimensiones fundamentales del desarrollo humano como la participación política y la seguridad humana.

La dimensión sociopolítica ha sido una asignatura pendiente en los indicadores de desarrollo humano del PNUD (Eizaguirre y Alberdi, 2001). En 1991 y 1992 hubo algunos intentos de medición de las libertades humanas y políticas que no se desarrollaron debido a la falta de voluntad política. En el informe del año 2002, el PNUD sorprende con la presentación de estos indicadores de gobernabilidad que fundamentalmente están basados en el conjunto de datos sobre indicadores de gobernabilidad del Banco Mundial³⁵.

Como conclusión a esta breve presentación sobre la evolución de los conceptos de buen gobierno y gobernabilidad democrática en el marco del Banco Mundial y del PNUD, cabe hacer dos comentarios finales. En primer lugar, que el discurso sobre la condicionalidad en función del buen gobierno y de la gobernabilidad ha ido ganando protagonismo frente al de la defensa de los derechos humanos, la democracia y la participación social. Y en segundo lugar, se puede constatar, en la medida en que la dimensión política de la gobernabilidad pierde protagonismo frente a una dimensión más técnica, una tendencia hacia la confluencia entre la idea de buen gobierno del Banco Mundial y la de gobernabilidad democrática de Naciones Unidas.

Al margen de las diferentes concepciones y posiciones sobre la gobernabilidad y la condicionalidad que tienen los distintos agentes de cooperación internacional, hay que destacar que un sector de la academia crítica³⁶ la noción de “buen gobierno” por la subjetividad que encierra la definición sobre qué países cumplen esta

condición y cuales no, así como por entender que éste, y otros criterios de condicionalidad política de la ayuda, representan una violación de la soberanía de los países receptores³⁷.

Por otro lado, se puede afirmar que la concepción de buen gobierno dominante ha sido precisamente la más restringida en cuanto a sus contenidos y la que más se asemejaba al modelo democrático liberal de gobierno. De esto parece deducirse que la única alternativa viable de democracia para cualquier país del mundo se reduce al ámbito de la democracia representativa.

No obstante, la disyuntiva de los procesos políticos de desarrollo estaría entre, o bien aceptar que la simbiosis histórica del capitalismo y la democracia occidental puede generalizarse en una escala global sin agotar sus fundamentos físicos, culturales y sociales; o bien reinventar lo político, es decir impulsar una política creativa, unas nuevas alianzas entre sociedad civil, Estado y sector privado, una nueva forma de gobernabilidad, que no renueve las tensiones existentes de una sociedad.

3.2. Mantenimiento y construcción de la paz: definiciones y principales dilemas

Desde el inicio de este trabajo hemos tratado de establecer una vinculación entre la gobernabilidad y la construcción de la paz. La dificultad más reseñable para establecer este vínculo reside en que, por lo general, se entiende la gobernabilidad como un concepto que afecta y supera el marco de la cooperación internacional vinculado a la democracia, mientras que la idea de *peacebuilding* se entiende mayormente dentro de ese marco de la cooperación. Dicho de otro modo, que la gobernabilidad es básicamente concebida como una dimensión sectorial o un proceso endógeno del desarrollo, mientras que la construcción de la paz es

³⁵ Los indicadores de gobernabilidad del PNUD del 2002 miden básicamente tres dimensiones (la democracia, el imperio de la ley y la efectividad del gobierno y la corrupción). Si atendemos a los conceptos medidos por estos indicadores se puede confirmar el predominio de la visión restringida de la gobernabilidad del Banco Mundial sobre la visión más amplia del PNUD sobre la democracia, la participación y las libertades humanas.

³⁶ Se apunta que Occidente ha retirado el apoyo a los regímenes que han manifestado su voluntad de llevar adelante reformas que permitan satisfacer las necesidades de las capas populares, y que, al igual que en los tiempos coloniales, han vuelto a primar los intereses geo-económicos de las potencias occidentales (Founou-Tchuigoua, 1996).

³⁷ En esta misma línea, Seep (2000) afirma rotundamente que la condicionalidad política constituye una ruptura radical con uno de los pilares centrales del orden internacional y con el principio de no-intervención.

concebida como un objetivo de la cooperación internacional. Tal vez el problema está en que la comunidad internacional da por supuesto que tiene la legitimidad, la obligación moral, y el derecho a intervenir en situaciones de emergencia, de rehabilitación y desarrollo en los países que han sufrido un conflicto bélico, y en cambio, percibe la cuestión de la gobernabilidad como un proceso intrínseco a las sociedades correspondientes.

Sin embargo, como se destacará en los apartados siguientes, la cooperación internacional puede contribuir, tanto al logro de un acuerdo de paz que termine con la violencia directa del conflicto y al fortalecimiento institucional en el corto plazo, como al buen gobierno, a la democratización y a la reconciliación a más largo plazo. El concepto construcción de la paz está asimismo estrechamente vinculado a la evolución del pensamiento sobre la seguridad, de la misma manera que el de la democracia está relacionado con el término gobernabilidad. El interés por vincular ambos conceptos, pacificación y democratización, es pues especialmente pertinente si se tiene en cuenta la realidad sociopolítica de los países del África Austral objeto de este análisis.

La idea de seguridad humana ha ido ganando protagonismo frente al concepto de seguridad nacional, que es hegemónica en el pensamiento sobre la seguridad. La estrecha concepción clásica de seguridad nacional, caracterizada por la defensa militar de un país frente a posibles agresiones externas, va cediendo posiciones, al menos en el plano teórico, a la seguridad humana, entendida ésta como la ausencia de amenazas para la vida humana, el modo de vida y la cultura a través de la satisfacción de las necesidades humanas. El tipo de amenaza, además de la militar, se amplía de esta forma a otros sectores como el político, económico, social y medioambiental y otros ámbitos como el subnacional y el transnacional (Ngubane y Solomon, 2002; Pérez de Armiño, 2000a).

Han sido las Naciones Unidas, primero a través del informe "Un Programa de Paz" (Boutros-Ghali, 1992) propuesta por su Secretario General y, posteriormente, el Informe sobre el Desarrollo Humano de 1994 del

PNUD, quienes más impulso han dado a esta concepción multidimensional de la seguridad, y quienes trasladan los debates sobre la prevención de conflictos y la construcción de paz al ámbito del desarrollo y la cooperación internacional.

En un intento de hacer frente a los conflictos contemporáneos³⁸ el primer informe incluía cuatro áreas de actividad en la resolución de conflictos: diplomacia preventiva, pacificación, mantenimiento de la paz y la consolidación de la paz tras el conflicto. Sin embargo este enfoque sobre la construcción de la paz y la prevención de conflictos resultó ser insuficiente, ya que en 1996 las mismas Naciones Unidas criticaron este enfoque inicial, ampliando la idea de diplomacia preventiva al término "acción preventiva" y reorganizando las fases de los procesos de paz, distinguiendo entre "peacemaking" "peacekeeping" y "peacebuilding" (Grasa, 2002).

La confusión terminológica en cuanto al tema de la seguridad no es menor que en el de la gobernabilidad. La prevención de conflictos consiste en la identificación de situaciones de crisis (o alerta temprana) y la actuación diligente, a corto plazo, a través de la diplomacia preventiva, y a medio y largo plazo, a través de medidas comerciales, militares y en materia de cooperación (acción preventiva) para evitar el estallido del conflicto (Ruiz, 1988).

En cuanto a los modelos de las operaciones de paz, hay que distinguir inicialmente entre el *peace enforcement* o imposición de la paz y el *peacemaking* o establecimiento de la paz. Mientras que el primer concepto hace referencia a las iniciativas de la comunidad internacional, en especial de la ONU, para la restauración y el mantenimiento del orden basadas en acuerdos de alto el fuego impuestos mediante el uso activo de la fuerza y que no cuentan con el consentimiento de algunas de las partes enfrentadas, el *peacemaking* trata de buscar un acuerdo entre las partes utilizando medios pacíficos, fundamentalmente la acción diplomática (Morrison y otros autores, 1999; Abrisketa, 2000)

El concepto de *peacekeeping* o mantenimiento de la paz resulta más polémico puesto que hay que distin-

³⁸ El fin del enfrentamiento Este-Oeste se tradujo en un cambio de la naturaleza de los conflictos. Si bien el período anterior se caracterizó por los conflictos interestatales dentro de la lógica bipolar, la nueva década se va a caracterizar por guerras internas que provocan el colapso o debilitamiento de los gobiernos y la desaparición de las infraestructuras físicas y sociales.

guir entre una concepción clásica y una nueva³⁹. Inicialmente, hacía referencia a la actividad político-militar de Naciones Unidas destinada al control del conflicto, contando con el consentimiento de las partes para poner en práctica los acuerdos de paz y para la protección del reparto de la ayuda humanitaria. Sin embargo, el concepto de *peacekeeping* ha evolucionado parejo al de seguridad humana, ya que, hoy en día, estas operaciones van más allá de la intervención militar y diplomática, involucrando a agencias humanitarias y otros actores de cooperación internacional en el trabajo por el mantenimiento de la paz y la seguridad. La definición más reciente hace referencia a las acciones diseñadas para fortalecer la paz, la seguridad y la estabilidad, que están autorizadas por las organizaciones nacionales e internacionales competentes, y que se llevan a cabo de manera cooperativa e individual por distintos agentes: además de militares y diplomáticos, habría que incluir a las agencias humanitarias⁴⁰, de promoción del buen gobierno, policía, y otros grupos de interés (Morrison y et al., 1999).

Por su parte, la construcción de la paz o *peacebuilding* sería el objetivo principal del desarrollo preventivo, que contribuye a reforzar la capacidad de una sociedad para controlar las tensiones sociopolíticas y evitar así nuevos episodios de violencia⁴¹ (Areizaga y Mendia, 2000). La definición de construcción de la paz de Lederach (1998) coincide sustancialmente con la anterior: “un concepto global que abarca, produce y sostiene toda la serie de procesos, planteamientos

y etapas necesarias para transformar los conflictos en relaciones más pacíficas y sostenibles. El término incluye, en este sentido, una amplia gama de actividades y funciones que preceden y siguen a los acuerdos formales de paz”.

La construcción de la paz va, por tanto, más allá de la reconstrucción posterior al acuerdo y tiene por objetivo último la reconciliación. Una reconciliación que no es un estado final estático sino una estructura-proceso proactiva, dinámica y sensible a las crisis que puedan surgir y encaminada a crear relaciones más justas. Lederach (1997), subraya que esta estructura-proceso debe basarse en iniciativas que están arraigadas y desarrolladas en las zonas donde se da el conflicto y dentro de su propia tradición cultural⁴².

Siguiendo estas últimas definiciones, las intervenciones de la cooperación internacional encaminadas a la construcción de la paz tendrían que ver con una acción preventiva orientada a la promoción de la seguridad de las personas, a través del apoyo a los procesos de desarrollo, a la gobernabilidad y a los derechos humanos, y basada en el respeto cultural y en el protagonismo de las sociedades receptoras de dicha cooperación⁴³.

No obstante, hay que subrayar que la práctica de la construcción de la paz tiende a confundirse con el concepto de consolidación de la paz acuñado en el marco de la ONU (Boutros-Ghali, 1992). La mayoría de los actores de la cooperación, en lugar de interpretar la

³⁹ El comienzo de las operaciones recientes de mantenimiento de la paz hay que situarlo en la década de los 90 con el fin de la Guerra Fría y el aumento de la dimensión intranacional de los conflictos. Sin embargo, a pesar de que los conflictos son crecientemente intranacionales, estos acostumbran a internacionalizarse y/o regionalizarse, afectando de diferentes formas a otros países (Lederach, 1998).

⁴⁰ La inclusión de las agencias humanitarias en las operaciones modernas de mantenimiento de la paz es un punto que se encuentra en discusión en la actualidad. Mientras algunas ONGs dedicadas a la acción humanitaria participan activamente en las operaciones de mantenimiento de la paz diseñadas desde los organismos internacionales, otras prefieren intervenir en base a criterios propios e independientes.

⁴¹ Otra definición es la ofrecida por Daffern (1999), que mantiene que la construcción de la paz tiene que ver con la resolución integral del conflicto, es decir, con la satisfacción de todas las partes a través de intervenciones a largo plazo que utilizan estrategias adecuadas en función del conflicto que pretenden resolver.

⁴² A partir de esta idea, Lederach (1998) elabora un marco integrado para la construcción de la paz, que requiere de una infraestructura para mantener la transformación dinámica del conflicto y la construcción de la paz. Además de la dimensión cultural y estructural, es indispensable que la adopción de este marco implique la dimensión de proceso y la participación de todos los actores. En definitiva, este autor, desde parámetros no muy diferentes a los de la idea de modernidad reflexiva, nos propone la reconciliación como sustituta de las formas violentas de resolver los conflictos.

⁴³ En efecto, sería necesario observar que la cooperación internacional y los otros agentes del desarrollo, deben partir de la asunción de que la democracia liberal es solo parte de la cultura política de algunas zonas del mundo (Galtung, 1998).

Dimensiones de la violencia e instrumentos para su solución				
	Naturaleza de la violencia	Tipos de Violencia	Soluciones a la violencia	Instrumentos transformación
Dimensión Coyuntural	Violencia visible	Violencia directa	Rehabilitación	Cooperación al desarrollo
Dimensión Estructural	Violencia invisible	Violencia estructural	Resolución del conflicto	Política, derecho y diplomacia
Dimensión Cultural	Violencia invisible	Violencia cultural	Reconciliación	Psicología, teología y filosofía

Adaptado de Galtung, 1998.

construcción de la paz como objetivo preventivo, suelen concebirla como el conjunto de medidas que refuerzan la paz tras un conflicto⁴⁴.

Aún más, las intervenciones de la cooperación internacional que tienen por objeto la reconstrucción posbélica tienden a incidir mayormente en la dimensión coyuntural de los conflictos. Según Galtung (1998) no bastaría, aun siendo necesario, con el fin de la violencia directa lograda a través de un alto el fuego o acuerdo de paz. La intervención en los conflictos requeriría también de respuestas a la violencia estructural y cultural, es decir, se necesitaría que los distintos actores de los procesos de pacificación y desarrollo abordaran coordinada y sincrónicamente la reconstrucción, la resolución del conflicto y la reconciliación.

En cuanto a la práctica de la cooperación, se puede afirmar que, más allá de los discursos, las intervenciones en materia de pacificación se han caracterizado en los últimos años:

- por la colaboración entre las agencias de Naciones Unidas y otros agentes de la cooperación internacional y la prioridad de las intervenciones a corto plazo (operaciones de mantenimiento de la paz⁴⁵ y ayuda humanitaria),
- y por la tensión entre la hegemonía militar a nivel mundial de los EE.UU. y la legitimidad de la ONU en materia de garantía de la paz y la seguridad internacional⁴⁶.

⁴⁴ En este sentido, la construcción posbélica estaría relacionada con medidas y estructuras de identificación y apoyo que contribuyan a fortalecer y reconstruir la confianza y la interacción entre antiguos enemigos, con el objeto de evitar la reaparición del conflicto. Tiene que ver, por tanto, con la organización, supervisión o dirección de elecciones, reconstrucción de la economía, de las infraestructuras y de las instituciones (Galtung, 1998).

⁴⁵ Hay que destacar que las operaciones multilaterales de mantenimiento de la paz no son consideradas Ayuda Oficial al Desarrollo por parte del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD/OCDE).

⁴⁶ A lo largo de la década de los 90, los EE.UU. han incrementado su hegemonía militar a través del control de la paz y de la seguridad internacional. Con la administración Bush y especialmente a partir de los hechos del 11 de septiembre, en base al objetivo de la lucha contra el terrorismo global, EE.UU. se muestra dispuesto a actuar incluso al margen de los mandatos del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (Kraus, 2002).

En este contexto, la tendencia de la AOD a reducir la ayuda técnica en favor de la ayuda de emergencia y la financiación de operaciones de paz parece así estar vinculada a esta visión limitada de la construcción de la paz que resulta insuficiente para poner en marcha verdaderos procesos de democratización y pacificación. La dimensión coyuntural y de corto plazo así como la disminución de los recursos de la ayuda se convierten, por tanto, en rasgos característicos de la cooperación internacional en la década de los noventa.

Continuando con esta caracterización del rol de la cooperación en materia de seguridad y pacificación de la década pasada, cabe plantear algunos de los dilemas fundamentales que surgen en los debates actuales:

- el derecho a la injerencia humanitaria y la polémica en torno a las operaciones militares de mantenimiento de la paz;
- las contradicciones sobre el papel de la asistencia humanitaria en las emergencias políticas complejas, en los procesos de desintegración de los Estados, en los colapsos de la autoridad estatal o en los territorios ocupados por movimientos insurgentes;
- la capacidad de reacción de la comunidad internacional, tanto ante las operaciones militares como ante las de ayuda humanitaria;
- la financiación del conjunto de estas operaciones;
- y el papel jugado por las organizaciones regionales de mantenimiento de la paz.

Sin duda alguna, y como se verá en un apartado posterior, el discurso de la prevención de conflictos y la construcción de la paz emanado del entorno de la ONU ha tenido cierto impacto en las agencias bilaterales de cooperación. Sin embargo, no se puede dejar de mencionar que otras concepciones de paz y seguridad de distintos organismos multilaterales (OTAN, OSCE, OUA, SADC...) y de las principales potencias mundiales (EE.UU, UE, Japón, Rusia...) han tenido también una destacada incidencia⁴⁷.

Para concluir, señalar que la lucha contra el terrorismo internacional está suponiendo un reforzamiento del concepto de seguridad nacional vinculado al terreno militar y de la defensa, que deja en un segundo plano las de por sí débiles concepciones progresistas en torno a la seguridad que se fueron fraguando en la mitad de la década pasada. La percepción de los conflictos está cambiando de nuevo, y los conflictos intranacionales van a ceder el protagonismo a una novedosa concepción de guerra internacional caracterizada por los ataques terroristas a los países hegemónicos y las represalias que estos últimos puedan tomar sobre los países que supuestamente dan cobijo a dichas acciones terroristas. Como cabe imaginar, esta nueva percepción de los conflictos va a acarrear nuevos dilemas y cambios de diversa índole en los patrones de cooperación internacional, como consecuencia de un fortalecimiento de la hegemonía militar de los EE.UU.

3.3. Los objetivos e instrumentos de la asistencia democrática y de la construcción de la paz

En el apartado anterior se ha señalado que la cooperación internacional, a través de la asistencia democrática y la reconstrucción posconflicto, debería ser más holística y concebir la gobernabilidad y la construcción de la paz tanto en el corto como en el largo plazo⁴⁸.

En efecto, es importante que la cooperación internacional tenga una visión temporal e integral de la cons-

trucción de la paz. La acción de la cooperación tiene que ser capaz de intervenir en las crisis a través de acciones inmediatas de ayuda humanitaria y fin de la violencia (que duran entre 2-6 meses). A su vez, tiene que tener la visión de intervenir y planificar a corto plazo (1-2 años) e ir preparando la construcción de la paz. Todo ello, sin dejar de hacer una reflexión a una década vista (5-10 años) de la posible contribución que se puede llevar a cabo desde la cooperación internacional al diseño del cambio social e institucional, contando con una visión generacional (que vaya más allá de los 20 años) que permita imaginar el futuro que se busca y pensar en la prevención (Lederach, 1997).

Sin embargo, la práctica de la cooperación oficial al desarrollo se ha caracterizado principalmente por una visión cortoplacista que tiende a priorizar el final de la violencia directa de los conflictos y la instauración de unas garantías mínimas institucionales para favorecer el funcionamiento de la economía de libre mercado. En otros términos, la mayoría de los recursos de la cooperación se han destinado a las fases de emergencia y rehabilitación (reconstrucción de infraestructuras, servicios y necesidades básicas, y ocasionalmente al reforzamiento institucional), mientras que los programas orientados a la democratización profunda del Estado y de las sociedades receptoras, así como a la reconciliación, han sido más bien anecdóticas.

Para sustentar esta idea del desfase entre la teoría y la práctica, se presenta a continuación una descripción de los instrumentos y objetivos habituales de la asistencia democrática y de la construcción de la paz por parte de la cooperación internacional.

3.3.1. Asistencia democrática

Como ya se ha comentado anteriormente, la asistencia democrática es una herramienta de intervención en tres niveles: procesos electorales, instituciones gubernamentales y sociedad civil. Si bien en sus orígenes esta asistencia se limitaba a la observación y supervisión de los

⁴⁷ De hecho, algunas agencias han tenido que enfrentarse a esta dualidad en tanto en cuanto sus gobiernos forman parte de los distintos organismos multilaterales de seguridad. Éste sería el caso de la DFID británica y de la AECI española que tratan de compaginar los principios y las prácticas de seguridad y prevención de conflictos de la ONU, la OTAN, el CAD, la UE, etc., con los suyos propios.

⁴⁸ No basta con la intervención en el momento de la crisis y de la rehabilitación; es también necesario orientar la cooperación a la prevención de los conflictos y a los procesos de desarrollo a largo plazo.

procesos electorales en países en transición democrática (asistencia técnica electoral, asistencia parlamentaria, a partidos políticos), con el tiempo se ha ido ampliando su campo de acción a la democratización institucional y al fortalecimiento de las culturas políticas.

De esta manera, la práctica de la asistencia democrática ha estado fundamentalmente vinculada a la democracia procedimental⁴⁹ y a la fase de la rehabilitación política tras los conflictos:

- *Fortalecimiento de la participación política formal y de los sistemas electorales* (creación de sistemas pluripartidistas, asistencia a partidos políticos, observación electoral...): Los procesos de transición política y las negociaciones de paz desembocan en procesos electorales que por lo general reciben la asistencia técnica de los agentes internacionales de cooperación (logística, elaboración del censo, legislación, capacitación electoral, misiones internacionales de observación, sistemas de recuento...).
- *Separación y equilibrio de poderes* (programas de asistencia técnica y reforma de parlamentos y del sistema de justicia): En la mayoría de los programas se percibe una tendencia a que los objetivos del fortalecimiento de la división de poderes no se ha orientado a un mayor acceso de los ciudadanos a los servicios que pueda ofrecer el Estado, sino a la garantía de la propiedad privada y del funcionamiento de la economía de mercado. A este respecto, desde la asistencia democrática se han impulsado proyectos de capacitación de personal, ayuda técnica a las instituciones de nueva formación, desmantelamiento de las burocracias oficiales e incluso se ha contribuido a la privatización de algunos servicios públicos⁵⁰.

No obstante, últimamente, a través de la asistencia democrática se han comenzado a fortalecer también elementos más sustantivos de la gobernabilidad democrática:

- *Descentralización democrática*: Hay que destacar que este tipo de programas está en auge, dado que la cooperación descentralizada a través de entidades locales y ONGs ha experimentado cierto crecimiento en los últimos años. No obstante, algunas agencias nacionales de desarrollo también están priorizando la cooperación con entidades locales del Sur, en la medida que perciben que la cooperación bilateral vía gobiernos centrales es mucho más lenta y ofrece resultados menos inmediatos⁵¹.
- *Apoyo a la libertad de expresión e información* (independencia de los medios de comunicación): Además de apoyar iniciativas que fomenten la pluralidad de los medios de comunicación y que contribuyen a que las personas no sufran violencia o represión por el simple ejercicio de su libertad de expresión, existen algunas iniciativas que impulsan las investigaciones sobre violaciones de derechos humanos y de rendición de cuentas sobre los crímenes cometidos bajo los periodos autoritarios.
- *Democracia participativa* (proyectos y programas de fortalecimiento de la sociedad civil: asesoramiento a ONGs, programas de educación cívica...): Desde la asistencia democrática habría que fortalecer no solo la participación de la ciudadanía en las elecciones, sino que también en la elaboración de políticas públicas y en los procesos de toma de decisión. En este sentido, todavía son una minoría las acciones de cooperación dirigidas a apoyar iniciativas de presupuestos participativos, de mecanismos de control ciudadano de las acciones gubernamentales y de otros mecanismos de demo-

⁴⁹ Es manifiesto que las acciones limitadas al ámbito de la asistencia electoral no son suficientes. Uno de los mayores obstáculos de la consolidación democrática es un poder ejecutivo sobredimensionado, por lo que la asistencia democrática está llevando a cabo otras tareas como la asesoría a parlamentos, el apoyo a la reforma judicial, a los poderes locales y a la sociedad civil. Es lo que algunos autores (Schelder et al, 1999) han denominado "responsabilidad horizontal" (o "*horizontal accountability*").

⁵⁰ El fortalecimiento institucional de los gobiernos surgidos tras las transiciones políticas o los conflictos bélicos tienen que afrontar tres problemas urgentes: la falta de personal capacitado, la complejidad del entramado institucional (viejas instituciones se entremezclan con las de nueva creación y conviven con organizaciones paraestatales y instituciones provisionales), la ineficacia y la falta de transparencia (Pérez de Armiño, 2000b).

⁵¹ La desconfianza de muchas ONGs e instituciones locales y regionales de los países del Norte hacia la cooperación bilateral y multilateral ha impulsado esta modalidad de cooperación que se caracteriza por una colaboración más estrecha entre donante y receptor, y una confianza mayor en las instituciones locales del Sur en tanto en cuanto son más eficientes a la hora de detectar y poner en marcha los programas de cooperación.

cracia directa. Un problema añadido es que estos proyectos no tienen en cuenta suficientemente el trasfondo de la historia, cultura y características de la sociedad protagonista del proceso de desarrollo.

A pesar de esta ampliación de campos de la asistencia democrática, esta modalidad de ayuda no ha sido capaz de despojarse de su concepción modernista del desarrollo político. En este sentido, la incorporación de algunos de los elementos característicos de los poderes e instituciones autóctonas democráticas en las estructuras estatales puede ser uno de los ámbitos de actuación futuros de la asistencia democrática. Así la reconsideración de los sistemas políticos desde parámetros culturales diferentes al occidental, siempre y cuando se lleve a cabo desde el respeto a los derechos humanos, puede reportar avances substanciales en la gobernabilidad democrática.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que un excesivo protagonismo de la asistencia democrática internacional puede tener efectos negativos en el proceso democratizador de un país, en tanto en cuanto puede generar una dependencia de esa asistencia⁵². En este sentido, la sostenibilidad de los proyectos, el liderazgo de la sociedad receptora y la existencia de otras formas alternativas de poder y organización social son elementos que deberían ser tenidos en cuenta a la hora de diseñar las políticas de asistencia democrática.

De hecho, a través de la condicionalidad positiva, que entiende la gobernabilidad más como un objetivo de desarrollo que cómo un prerequisite para la recepción de ayuda, parece que algunas de las agencias internacionales están tratando de reorientar sus estrategias de asistencia democrática hacia ese protagonismo de los receptores. Sin duda alguna, no obstante, el camino a recorrer por la asistencia técnica democrática, concretamente en la adaptación a las realidades culturales de las sociedades receptoras, es todavía muy largo.

3.3.2. Construcción de la paz

Los programas de construcción de la paz, al igual que los de asistencia democrática se han centrado funda-

mentalmente en la dimensión coyuntural de los conflictos, y son pocas las veces en que su propósito ha consistido en incidir en la dimensión estructural o cultural del conflicto. La práctica de la construcción de paz se ha basado fundamentalmente en:

- *Operaciones de paz.* Como se ha recogido en el apartado anterior, la reinstauración de la paz suele estar vinculada a operaciones militares y, como se ha dicho, a operaciones de carácter civil. Desde principios de los años noventa, las Naciones Unidas y otros organismos multilaterales y regionales (OTAN, OEA, SADC...), han asumido que la comunidad internacional tiene que ofrecer respuestas a determinados desastres humanitarios, emergencias políticas complejas o conflictos bélicos enquistados. El derecho a la injerencia, las contradicciones de la asistencia humanitaria, la rapidez en las respuestas, la financiación de las operaciones y el papel de las organizaciones regionales han centrado la agenda sobre estas operaciones.
- *Programas de desarme, desmovilización de combatientes y reforma de la policía y de las fuerzas armadas:* Este conjunto de programas reciben una atención especial por parte de la cooperación internacional. Debido a su carácter prioritario, estas medidas para desarmar a las partes enfrentadas o a los grupos disidentes, los programas de desmovilización e integración a la vida civil de los ex combatientes, y la creación de una nueva policía y ejercito integrados por personas de los bandos contrarios, suponen una parte importante de los esfuerzos que se realizan en la fase de rehabilitación.
- *Programas de rehabilitación social y económica:* En los conflictos, la mayor perjudicada suele ser la propia sociedad, ya que tiene que volver a poner en marcha los servicios sociales y la actividad económica. La cooperación internacional colabora en esta tarea a través de la asistencia a refugiados y desplazados, la provisión de algunos de los servicios básicos (salud, educación, infraestructura física, agua y saneamiento...), apoyo a los sectores más vulnerables, desactivación de minas, reactivación de la agricultura, de la infraestructura material

⁵² No se debe olvidar que la democratización es ante todo un proceso interno, por lo que la capacidad de influencia real de la cooperación internacional suele ser sensiblemente menor de lo que los propios agentes de cooperación tienden a creer. Pese a ello, paradójicamente, la ayuda técnica para fortalecer la democracia puede generar algunas dependencias, especialmente en el terreno electoral.

(carreteras, puentes, aeropuertos...), recuperación de la seguridad alimentaria, protección medioambiental y reformas en la política macroeconómica (estabilización económica, liberalización y privatización...) (Pérez de Armiño, 2000b).

En este sentido, la cooperación internacional rara vez supera este enfoque clásico de consolidación de la paz. Aceptando como punto de partida la prevención de los conflictos y la construcción de la paz en su sentido más amplio, según Galtung (1998) los proyectos de los distintos agentes de cooperación deberían fomentar:

- *La democratización o reestructuración institucional*, a través de programas que combatan la exclusión y marginación social y mediante la construcción de nuevas instituciones que reemplacen a las viejas. Se trata de programas que van más allá de las iniciativas de asistencia institucional de la fase de rehabilitación, es decir, programas de gobernabilidad o buen gobierno, basados en un enfoque participativo y multisectorial que implicará a los diferentes agentes del desarrollo (agentes del Estado, del mercado y de la sociedad).
- *Una cultura de paz* que sustituya la cultura de guerra y la anomia, a través de programas de educa-

ción para la paz y para la transformación de conflictos, así como de nuevos valores cosmopolitas (paz, desarrollo, medio ambiente, democracia, derechos humanos, etc.).

- *La consideración de la especificidad cultural o étnica* en la búsqueda de la reconciliación y la democratización, combinada con los elementos positivos de otras experiencias de tradiciones culturales diferentes (comisiones de la verdad e informes de vulneración de derechos humanos). Esta reconciliación estaría basada en la construcción de relaciones entre los antagonistas y en las reformas políticas institucionales que deberían integrar los elementos democráticos de las tradiciones indígenas y populares.

Teniendo en cuenta estas últimas consideraciones, hay que concluir que la práctica de la asistencia democrática, la construcción de la paz y la prevención de conflictos que llevan a cabo los distintos agentes de cooperación tiene que reconsiderar esta dimensión más amplia de los conceptos que acabamos de ver y, por tanto, reformular y reinventar a partir de las propias iniciativas que están llevando a cabo.

4. Pacificación y democratización en el África Austral

4.1. Procesos de pacificación tras el fin de la Guerra Fría y del apartheid sudafricano

Los acontecimientos experimentados en el África Austral durante los últimos años han supuesto un cambio radical en las perspectivas para el desarrollo de sus economías y sus poblaciones, impregnando en gran medida las previsiones sobre su futuro de altas cotas de optimismo. De esta forma, el cese la Guerra Fría, el ocaso del régimen racista sudafricano, y la apertura de diversos procesos de democratización en la región, han dibujado un nuevo panorama para el subcontinente ciertamente más esperanzador que en el pasado reciente, sobre todo, en términos de reducción de los altos niveles de conflictividad e inseguridad de décadas anteriores.

La interconexión entre los dos principales focos de conflicto en el subcontinente, el apartheid y la bipolaridad internacional entre las dos superpotencias, era puesta de manifiesto en muy diversos ámbitos. Así, en esa época, ante un pasado de años de represión contra la mayoría autóctona sudafricana, los estados vecinos se vieron en la obligación política y moral de apoyar los diferentes esfuerzos internacionales para acabar con el segregacionismo sudafricano y su gobierno de minoría blanca, así como de dar cobertura a las exiliadas guerrillas sudafricanas y namibias en sus campañas militares.

Paralelamente, la extensión del conflicto Este-Oeste bajo la forma de guerras de baja intensidad tuvo su reflejo más evidente en los casos de Angola y Mozambique, donde la concentración de la que se denominó “estrategia total sudafricana” en las dos ex-colonias portuguesas, con sus consiguientes efectos en términos de desestabilización, no era en absoluto casual. La importancia de estos dos enclaves no se basaba solamente en su proyecto socioeconómico inspirado en la filosofía de un marxismo-leninismo que pudiera expandirse al resto del subcontinente, sino también en su significación geoestratégica para el afianzamiento de la hegemonía de Sudáfrica, y de la correspondiente dependencia de sus vecinos respecto a unas pocas rutas de transporte alternativas a las sudafricanas.

Es por ello que la desaparición de estas peculiares circunstancias originadas por la confrontación bipolar y la era del apartheid sudafricano facilitó, por ejemplo, el fin del largo enfrentamiento armado entre la RENAMO y el gobierno mozambiqueño en 1992, tras la firma de los correspondientes acuerdos de paz. De este modo, la experiencia de los últimos años en los casos de Mozambique y, sobre todo, de Sudáfrica y su experiencia de reconciliación mediante la Comisión de la Verdad⁵³, ha aportado un claro signo de esperanza en el contexto regional, en tanto en cuanto se afianzan como procesos avanzados hacia la democratización y

pacificación de la región (Ohlson and Stedman, 1994; Venter, 1996; Vale, 1994, 1997).

No obstante, algunas reminiscencias de tiempos pasados han seguido vigentes hasta muy recientemente, como en el caso del conflicto en Angola; y otro tipo de nuevos brotes de inestabilidad política han surgido también en los últimos años enturbiando de nuevo el incierto panorama regional, como en el esporádico caso de Lesotho⁵⁴ o el complejo conflicto en la R.D. del Congo, hoy en día aparentemente cercano a una solución duradera. Es, por tanto, lógico que se haya intentado relativizar el optimismo inmediatamente posterior a la desaparición de las dos principales fuentes de inestabilidad en la región, destacando la aparición de un nuevo tipo de conflictividad que sustituye al anterior, con una lógica diferente en la que predominan los enfrentamientos intra-estatales sobre los interestatales (Willett, 1998; Matlosa, 1999; Baregu, 1999; SARIPS/ SAPES, 2000).

En cuanto a la guerra entre el gobierno de Angola y la UNITA, ésta se había convertido en la más larga de la historia del continente, en un contexto en el que paradójicamente diferentes factores que la alimentaban o condicionaban, al igual que en el caso de la otra ex colonia portuguesa, habían desaparecido ya definitivamente. Si bien, los eventuales ceses de hostilidades y la firma de acuerdos de paz han formado parte de la historia de este país durante los últimos años, dados los acontecimientos posteriores a ellos, es evidente que dichas iniciativas de paz difícilmente han podido ser calificadas de fructíferas hasta el reciente fallecimiento de Jonas Savimbi.

Sin embargo, el proceso de paz iniciado tras el acuerdo de “alto el fuego” en abril del 2002, casi inmediatamente después de que el citado líder de la UNITA fuera abatido en extrañas circunstancias, ha arrojado unas perspectivas ciertamente esperanzadoras sobre la posibilidad de que sea finalmente llevado adelante de forma exitosa. De hecho, el interés de la cooperación internacional, tanto bilateral como multilateral, en el contexto de esta nueva fase, donde se abren las puertas para el afianzamiento del proceso de democratización y reconstrucción post-bélica, se hace creciente.

Respecto al caso del antiguo Zaire, si bien la llegada al poder de Kabila, tras el fin de la dictadura de Mobutu, dejaba abierta la puerta a un futuro más prometedor para sus habitantes, la reproducción de otro régimen autoritario y personalista, así como el estallido de una nueva guerra, enturbiaron las perspectivas inicialmente esperanzadoras sobre el futuro del país y del conjunto de la región. La participación directa en el conflicto de varios estados miembros de la SADC (Namibia, Angola, y Zimbabwe) en apoyo al gobierno de Kabila, y enfrentándose a los ejércitos de Rwanda y Uganda, ha provocado que, dado el alto número de actores implicados, sus efectos desestabilizadores sobre el total del subcontinente hayan sido nada desdeñables.

Asimismo, la búsqueda de soluciones se ha convertido en una labor ciertamente compleja⁵⁵, que no ha dado lugar a un horizonte muy favorable hasta la reciente retirada del país de la mayor parte de los ejércitos de diversos países vecinos y el comienzo de las negociaciones de paz culminadas en la reciente firma del que se ha dado en denominar “Acuerdo de Pretoria”.

⁵³ La Comisión Sudafricana de la Verdad y la Reconciliación (1995-2000) supuso una forma innovadora de resolver el legado de violencia y sufrimiento que heredaba la nueva democracia sudafricana. Mediante audiencias públicas las personas de los distintas partes en conflicto que cometieron crímenes tenían la oportunidad de pedir perdón públicamente por ellos y conseguir así la amnistía. De esta forma, se trataba de buscar un marco de resolución de conflictos para que el conjunto de la ciudadanía sudafricana comenzará a afrontar el futuro basándose en un formato diferente al de la tradición occidental a la hora de encarar los crímenes del pasado. Parece ser que algunos de los elementos de justicia restaurativa intrínsecos a la tradición africana de resolver los conflictos fueron determinantes en esta experiencia de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación. Ello nos debe llevar a destacar la necesidad de que cada experiencia reconciliadora sea dotada de sus propios mecanismos adaptados a sus contextos políticos y culturales, de tal forma que pueda responder a sus circunstancias específicas lo más adecuadamente posible.

⁵⁴ El ejemplo de Lesotho ha sido durante algún tiempo otro de los que ha contribuido a relativizar el optimismo de los que veían que una nueva era de estabilidad política se abría para la región. De hecho, sus hasta entonces destacables datos en cuanto a indicadores de desarrollo humano o gobernabilidad, sufrieron un sustancial retroceso como consecuencia del conflicto surgido tras las alegaciones de fraude por parte de la oposición en las elecciones de Mayo de 1998. Este enfrentamiento suponía además la participación de los ejércitos de Botswana y Sudáfrica como supuestos representantes de una fuerza multilateral de la SADC, lo cual hacía que el conflicto estuviera dotado de una mayor potencia desestabilizadora para el conjunto de la región.

⁵⁵ El diferente posicionamiento de los miembros de la SADC respecto al conflicto en la R.D. del Congo, especialmente entre Sudáfrica y Zimbabwe, ha provocado una de las más serias crisis internas de la organización al poner sobre la mesa el debate sobre la independencia o el adecuado funcionamiento del denominado *Organ on Politics, Defense and Security*, creado en 1996 (Matlosa, 1999; Baregu, 1999).

En cualquier caso, tanto las partes implicadas, como las agencias internacionales que de diferentes formas trabajan en la consolidación de los procesos de paz en la región, son conscientes de que el camino a recorrer es largo y lleno de dificultades, y que la acción multisectorial en ámbitos como la provisión de ayuda humanitaria, la reconstrucción de las infraestructuras básicas, la reintegración de los ex combatientes en la sociedad, la desactivación de minas, la recuperación económica, la promoción de la reconciliación entre las fuerzas en conflicto y de las prácticas democráticas, etc., es de crucial importancia para el logro de tal fin.

Pero aparte de estos dos que podríamos considerar enfrentamientos armados clásicos, existe en la región otra amplia serie de circunstancias que hace que el potencial para el conflicto, la inestabilidad y la inseguridad sea ciertamente digno de tener en consideración. Entre ellas algunos autores destacan las asociadas al cese de enfrentamientos armados y la reconciliación, desigual distribución y competencia por los recursos escasos (agua, tierra...), monopolización del poder político por parte del partido dominante, debilidad del Estado, factores étnicos o identitarios, etc.⁵⁶ (Ohlson y Stedman 1991, 1993; Baregu, 2000).

La importancia de la pobreza, la marginalización y las difíciles condiciones socio-económicas de una proporción sustancial de la población en la región, como posibles originadoras de diversas situaciones de inestabilidad política e inseguridad, han sido también ampliamente destacadas en la literatura más reciente sobre la materia (Swatuk, 1997; MacLean, 1999; Matlosa, 1999).

Esta situación se convierte en especialmente peligrosa en el contexto de la expansión del crimen transnacional (tráfico de armas, drogas, blanqueo de dinero...) y la extensa proliferación de armas pequeñas en el subcontinente, y, muy en particular, en Sudáfrica (Vines, 1998; SARIPS/SAPES, 2000; Fleshman, 2001). El carác-

ter desequilibrador de este tipo de actividades queda además agudizado como consecuencia de la frecuente participación en las mismas de los cuerpos de seguridad del Estado, lo que sin duda hace su control más difícil, y los procesos de democratización e institucionalización en la región más frágiles (Odén, 1996).

Por todo ello, a pesar de la nueva ola de optimismo abierto tras el fin de la bipolaridad internacional y del apartheid sudafricano, sigue aún presente a modo de asignatura pendiente uno de los prerequisites para que la región en su conjunto empiece a caminar hacia niveles de satisfacción de necesidades primarias superiores a los actuales, como es la ausencia de conflictos armados o de potencialidad para los mismos, y los altos niveles de inestabilidad política e inseguridad en muy diversos ámbitos.

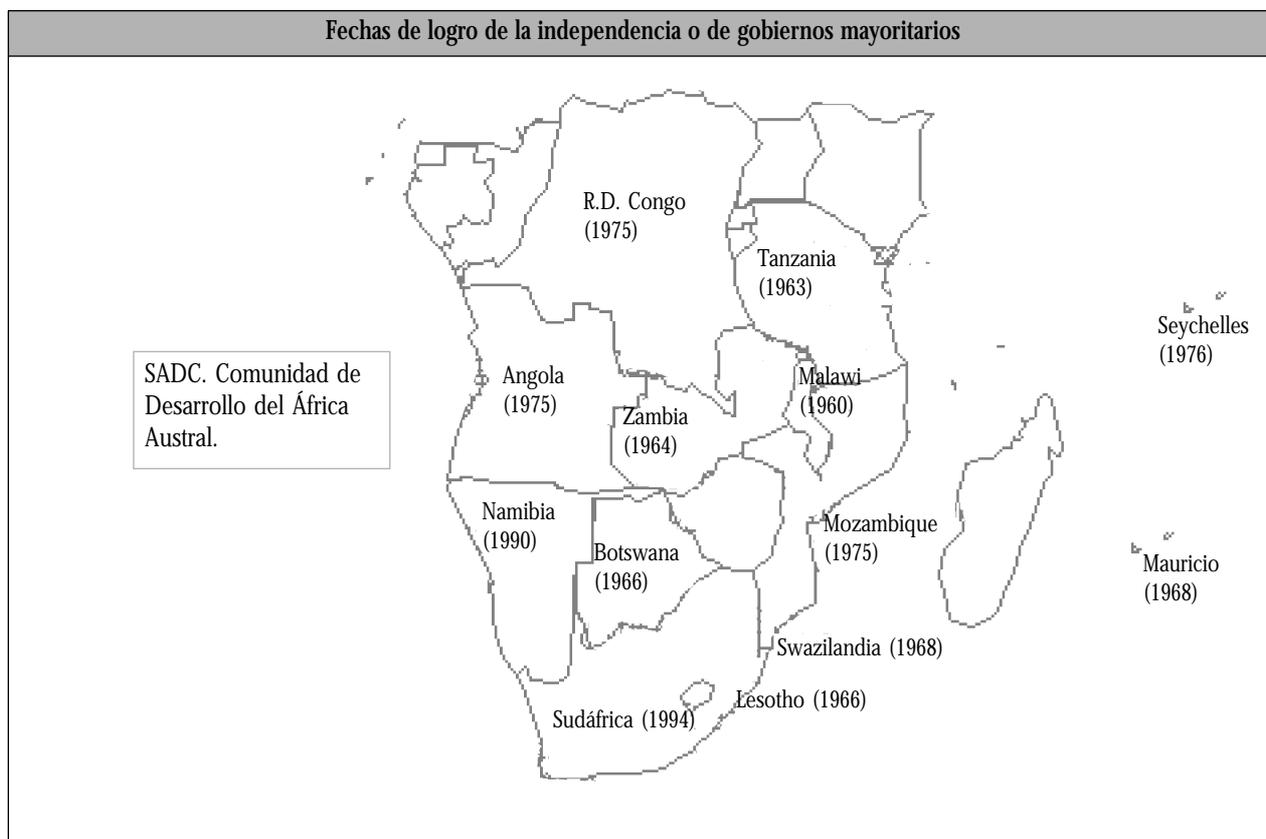
4.2. Evolución de los procesos de democratización en la región

Además de en materia de paz y seguridad, durante los últimos años se han producido a su vez significativos avances en el campo de la democratización en el África Austral, acaparando frecuentemente el caso sudafricano la atención de los medios de comunicación y la literatura al uso, dado el alto peso específico y potencial de su economía en el marco regional como posible motor del desarrollo del subcontinente.

Recuérdese que los habitantes de estos países han vivido bajo alguna forma de regímenes opresivos y discriminatorios durante siglos, donde la mayoría autóctona ha sido constantemente excluida del proceso de elección de sus representantes gubernamentales. El propio logro de la independencia política respecto a las metrópolis europeas, de por sí tardío en el continente africano, lo es aún más para el conjunto de la región, siendo para algunos de estos países en particular destacablemente reciente⁵⁷, tal y como puede observarse en el mapa adjunto.

⁵⁶ De hecho, aunque con un perfil más bajo y diferente al de los casos anteriormente nombrados, un ejemplo típico de estas otras formas de conflictividad e inestabilidad política entre los países de la región sería el de las disputas territoriales entre Botswana y Namibia por una serie de islas deshabitadas a lo largo del curso del río Chobe en la franja de Caprivi, o sobre el uso de los abundantes recursos acuíferos del río Okavango. Otros focos potenciales de conflicto interno en la región vendrían representados por el movimiento secesionista de Caprivi y su enfrentamiento con el gobierno de Namibia, el polémico plan de distribución de la tierra en Zimbabwe, o la resistencia a las presiones en favor de la democratización por parte de la monarquía de Swazilandia. (Matlosa, 1999; Baregu, 1999; SARIPS/SAPES, 2000).

⁵⁷ De hecho, aunque de los 14 miembros del África Austral a que este trabajo hace referencia, entre 1960 y 1970 ocho de ellos (Malawi, Tanzania, Zambia, Botswana, Lesotho, Swazilandia, Mauricio, antiguo Zaire) habían conseguido la independencia, otros como Mozambique, Angola, Seychelles y Zimbabwe tuvieron que esperar hasta el periodo 1975-80. De esta manera, a partir de entonces tan sólo Namibia y Sudáfrica se encontraban bajo formas de gobierno minoritario de carácter pseudocolonial, y es por eso que la década de los 90 marca un hito histórico en la región, al dar paso a la independencia del primero y al establecimiento de un gobierno de mayoría democrática en el segundo.



Sin embargo, la consecución de la independencia no necesariamente ha estado ligada para muchos de estos países al buen gobierno y a la práctica democrática, ni tan siquiera en su versión menos exigente en términos de democracia representativa o formal. De hecho, la experiencia en la región de la mayoría de ellos tras la independencia (Angola, Lesotho, Malawi, Mozambique, Tanzania, Zambia y Zaire) implicaba una repetición del esquema de los regímenes coloniales en alguna medida, en tanto en cuanto se traducía en la adopción del sistema de partido único como forma básica de organización política.

El principal argumento en favor de este sistema de organización se basaba en la idea de que lo importante entonces era la construcción del nuevo Estado independiente, para lo cual un sistema multipartidista no

haría sino contribuir a la división y la inestabilidad política, todo ello dentro del particular contexto de la Guerra Fría y sus consiguientes alianzas con una u otra de las superpotencias en conflicto⁵⁸.

Así, la competencia en el marco político interno de cada país era vista como un potencial peligro para el sistema, ante la posibilidad de atentar contra la unidad nacional y la estabilidad del gobierno, mediante reivindicaciones diversas sobre una base étnica, religiosa, de clase, etc. Y de hecho, más allá de una mera justificación sin fundamento para la aplicación de un sistema de gobierno autocrático, casos como los de Etiopía, Nigeria, Sudán, Uganda, Zaire, Angola o Mozambique parecían dar argumentos a aquellos que estaban convencidos del carácter fundado de dichos temores (SARIPS/SAPES, 1998; Ndulu & O'Connell, 1999).

⁵⁸ Durante la era de la confrontación Este-Oeste quedaba asumido, ante la experiencia de algunos de los Nuevos Países Industrializados (NPIs) del Asia Oriental, que el desarrollo de un país (entendido como sinónimo de industrialización y altas tasas de crecimiento económico) era perfectamente compatible con la ausencia de libertades democráticas. Pero esta percepción de la democracia como una especie de bien de lujo, representada por la máxima de "primero desarrollo, democracia después" se desvanece durante los 80 con la desaparición de las condiciones ideológicas características del enfrentamiento bipolar.

De esta forma, tras el proceso de descolonización, el monopartidismo se convirtió en la norma generalizada en la región, con independencia de su carácter pro-capitalista o marxista leninista, fomentando el presidencialismo y la posición central del Jefe de Estado y del ejecutivo en la construcción y dirección de sus respectivos sistemas de organización política, y confundiendo con frecuencia la fortaleza del Estado con su capacidad de ejercer diferente tipo de prácticas antidemocráticas y autoritarias. La consecuencia lógica de todo ello fue la reproducción de frecuentes situaciones de abuso de poder, corruptelas, nepotismo, e irregularidades varias (Matala, 1991; Chabal, 1999, Rodríguez-Piñero, 2000).

Durante los 90, como respuesta al progresivo rechazo general hacia los regímenes de partido único, y ante las nuevas perspectivas abiertas en la región, se ha producido un claro giro hacia la promoción de sistemas multipartidistas y hacia una mayor demanda de participación en la vida política por parte de la ciudadanía, que se ha acabado concretando, cuando menos, en la celebración de elecciones en diferentes países del África Austral. Como ejemplo de estos primeros pasos en el subcontinente en la línea de esta nueva tendencia, podrían destacarse los comicios electorales de 1991 en Zambia, 1993 en Lesotho, 1994 en Sudáfrica, Namibia, Mozambique y Malawi, o 1995 en Tanzania.

Así pues, para el año 1995 de los 14 países de la región objeto de estudio 12 habían celebrado ya elecciones pluripartidistas (las excepciones vienen representadas por Swazilandia y R.D. del Congo), cuando a principios de los 90 tan sólo 2 de los entonces 10 estados miembros de la actual SADC (Botswana y Zimbabwe⁵⁹) goza-

ban de dicho grado de libertad política. Y como reflejo de esta misma tendencia, para 1998 sobre este total de 14 países, 12 habían aprobado también sus respectivas constituciones, estableciendo el marco dentro del que poder desarrollar un sistema multipartidista de democracia representativa (SARIPS/SAPES, 1998).

Sin embargo, es evidente que la adopción de un sistema de democracia formal de este carácter y la celebración de elecciones bajo unas condiciones de libertad mínimas no necesariamente implican estabilidad política, libertad de expresión⁶⁰, ni altas cotas de participación por parte de la ciudadanía o de todos los grupos sociales por igual. Incluso sin atender a una definición amplia de conceptos como democracia, y buen gobierno, parece evidente que cuando el resultado de unas elecciones conduce a una aplastante mayoría por parte de uno de los partidos en pugna por el poder, las posibilidades de discriminación de determinados grupos étnicos, sociales y electorales, o la falta de debate político, crecen ostensiblemente.

A este respecto, durante los últimos años la situación de la región ha estado representada por una realidad en la que, por término medio, el partido en el poder controlaba en torno al 80% de los escaños parlamentarios. Si bien ésta ha sido la nota predominante en estos países, deben destacarse a modo de excepción los casos de Malawi o Mozambique, y más recientemente el de Zimbabwe⁶¹ (SARIPS/SAPES, 1998).

La razón fundamental que explica esta realidad es que los partidos opositores en general son pequeños y carentes de recursos financieros, lo que evidentemente limita de forma significativa su capacidad de darse a conocer y aglutinar apoyos, todo ello en un marco de cuasi mono-

⁵⁹ Aunque tras la independencia Zimbabwe fue uno de los pocos países de la región en los que se daba alguna forma de multipartidismo, puede decirse que el gobierno del ZANU de Mugabe tampoco estuvo carente de este talante autoritario y de falta de tolerancia ante la disidencia. De hecho, un buen ejemplo de ello lo constituye la brutal campaña de represión de principios de los años 80 contra los disidentes ndebeles de Matabeleland, donde se concentraban los simpatizantes del antiguo ZAPU. En dicha campaña, la tristemente famosa 5ª Brigada del ejército, descrita por asociaciones de defensa de los derechos humanos como una especie de "escuadrones de la muerte", cometió todo tipo de atrocidades, con un resultado final de alrededor de 20.000 civiles muertos (New African, 2001).

⁶⁰ A pesar de la implementación de sistemas políticos multipartidistas en la región, el recurso a prácticas represivas contra la libertad de expresión ha sido frecuente: acoso y/o detenciones de periodistas de medios de comunicación independientes, uso de la censura y otras restricciones a la libertad de prensa, prohibición a instituciones públicas de anunciarse en medios de comunicación independientes como estrategia para socavar su viabilidad financiera, etc. (Olukoshi, 1998a,b).

⁶¹ Las elecciones parlamentarias celebradas en Zimbabwe en el año 2000 supondrían también un cambio de tendencia en este sentido y, por tanto, una nueva excepción a la regla, como consecuencia del auge meteórico y consolidación del partido opositor MDC, alterando el equilibrio de fuerzas en el parlamento después de años de gobierno prácticamente en solitario por parte del ZANU-PF, tendencia confirmada de nuevo en las polémicas elecciones presidenciales del 2002.

polización de los medios de comunicación oficiales por parte del partido en el gobierno, como en los casos de Zambia y Zimbabwe, entre otros (Kabanje, 2001; Habasonda, 2001). Teniendo en consideración además que el parlamento, como instrumento fundamental de control político, puede ayudar a limitar el margen de maniobra para el ejercicio de prácticas autocráticas, nepotismo y corrupción, la debilidad general de las fuerzas de la oposición política acaba también reduciendo la efectividad de esta institución propiamente dicha en el África Austral, constituyendo finalmente un fuerte handicap en el proceso de democratización de la región.

Los problemas vinculados a la debilidad de los movimientos opositores, a la extensión de la cultura del miedo y del silencio, y al uso abusivo de los medios de comunicación públicos por parte del partido en el gobierno para autopublicitarse, siguen igualmente siendo aún una asignatura pendiente en diversos países de la región, entre los que últimamente destacan de manera especial Zambia y Zimbabwe (Habasonda, 2001).

Las prácticas de cooptación de voces críticas o líderes de la oposición a cambio de puestos relevantes en el gobierno, a veces como parte de una política de reconciliación nacional, el tradicional respeto africano hacia la autoridad y a los mayores, o la ausencia de una percepción de la oposición desde una perspectiva de crítica constructiva, constituyen otra serie de obstáculos con los que la formación y fortalecimiento de movimientos opositores se ha encontrado en estas sociedades (Olukoshi, 1998).

Las prácticas de acoso, intimidación, detención, acusaciones de espionaje o de difamación de las autoridades gubernamentales, etc., ejercidas sobre profesionales de medios de comunicación independientes, con frecuencia próximos ideológicamente a movimientos opositores al gobierno, son también comunes a muchos de los países de la región, destacando especialmente, de nuevo, la abundante casuística referida a Zimbabwe y Zambia durante los últimos años⁶². Entre otros atenta-

dos contra la libertad de expresión, figuran asimismo las confiscaciones de publicaciones por motivos políticos, con el objetivo de evitar que la ciudadanía tenga acceso a determinadas informaciones, como en los casos de algunos materiales de corte secesionista en Barotseland (Zambia) y Caprivi (Namibia) (Kabanje, 2001; Habasonda, 2001).

Por otro lado, las transiciones democráticas multipartidistas han ido casi siempre acompañadas de una ola generalizada de liberalización económica de los diferentes mercados y resurgimiento de la filosofía anti-intervencionista, de la mano de la implementación de los impopulares programas de ajuste estructural, con claros efectos negativos sobre los niveles de pobreza, incremento de las desigualdades sociales, etc. De esta forma, tales sistemas de democracia representativa han sido identificados con la larga serie de drásticas consecuencias que la imposición de estas reformas económicas ha ocasionado sobre las condiciones de vida de los grupos sociales más desfavorecidos. Este hecho ha abierto, por tanto, un proceso de deslegitimación de este conocido como “formato occidental de democracia”, dado que la participación de los diferentes agentes sociales afectados por dichas medidas, en términos de consulta o toma de decisión, generalmente ha brillado por su ausencia (Sachikonye, 1995; Tjonneland, 1998; Olukoshi, 1998).

Por último, parece generalmente aceptado que los procesos electorales en estos países se han caracterizado por sus abundantes carencias y limitaciones, envueltos con frecuencia por un manto de amplia polémica debido a la existencia de irregularidades de diverso tipo. En este sentido, los problemas han venido en la forma de deficiencias en el registro de votantes, acusaciones de compra o falsificación de votos, alteración de la normativa electoral dificultando el voto en las zonas de mayoría opositora, etc., que han provocado habitualmente la no aceptación de los resultados y la consiguiente inestabilidad política amparada en la falta de legitimidad de los comicios⁶³. Ello refuerza las tesis de

⁶² Estos hechos han sido reiteradamente denunciados en los últimos años por MISA (Media Institute of Southern Africa), una organización no gubernamental, que surge con la pretensión de consolidar las prácticas democráticas y el respeto a los derechos humanos, mediante la promoción del libre flujo de información y la cooperación entre los trabajadores de los medios de comunicación. Para una mayor información al respecto, acúdase a www.misanet.org.

⁶³ Estos parecen haber sido los casos, entre otros, de las elecciones en Angola y Mozambique en 1994, Tanzania y Zimbabwe en 1995, Zambia en 1996, Lesotho en 1998, y Zimbabwe en 2000 y 2002. El caso de Lesotho es especialmente significativo a este respecto, al poner de manifiesto las graves consecuencias en términos de inestabilidad política que este tipo de situaciones pueden acabar generando.

los que consideran que la celebración de elecciones, en sí misma, no es garantía de estabilidad, de tal forma que frecuentemente son los propios sistemas electorales, o las circunstancias particulares en las que se desarrollan dichos comicios, los que se convierten en factores de desestabilización política (Matlosa, 2000b).

Para hacer frente a este tipo de situaciones se han creado comisiones electorales independientes en diferentes países de la región, si bien en algunos casos siendo acusadas también de falta de independencia con respecto al partido en el poder y, por tanto, de escasa credibilidad de cara al electorado. Igualmente, la escasez de recursos humanos y financieros para acometer los gastos correspondientes a estos servicios de salvaguardia de derechos y libertades democráticas han dificultado seriamente la capacidad de estos estamentos para realizar su labor de forma adecuada (Save-Soderbergh, 2000). Pero, las experiencias pre y post electorales de algunos de estos países han estado asociadas no solamente a cierta inestabilidad política, propia incluso de democracias avanzadas, sino también a enfrentamientos violentos, pérdida de vidas humanas, destrucción de propiedades y disturbios callejeros, o incluso desencadenamiento de guerras civiles propiamente dichas (Kadima, 2000).

Así, por un lado, pese a las dificultades ahora señaladas, es innegable que durante estos últimos años se han producido en el subcontinente diferentes progresos en materia de gobernabilidad y buen gobierno, en un intento de garantizar la transparencia de los comicios electorales, el respeto de los derechos humanos, la ausencia de corrupción, o unos mayores índices de representación de las mujeres en cargos de responsabilidad política. Para tal fin, han sido creadas diferentes instituciones y comisiones en la mayor parte de los países de la región (Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Mauricio, Mozambique, Namibia, Seychelles, Sudáfrica, y Zambia), lo que implica un paso hacia adelante en el proceso de profundización y consolidación de sus sistemas democráticos más allá de la mera celebración de elecciones multipartidistas.

Por otro lado, sin embargo, aún bajo la consciencia de tales significativas mejoras en estos últimos tiempos, los procesos de consolidación democrática en el África Austral siguen padeciendo los efectos de una amplia gama de factores que contribuyen a su inestabilidad: declive económico y reducción de la capacidad del Estado para la provisión de servicios sociales en el contexto de la aplicación de programas de ajuste estructural⁶⁴ (Tanzania, Zambia, Zimbabwe, y Malawi); lucha por el control del poder y de los recursos escasos (Lesotho y Malawi); expectativas populares no cumplidas en el marco de la ansiada transición política hacia sistemas de gobierno mayoritario (Namibia, Sudáfrica y Zimbabwe); dominio del partido en el poder que obstaculiza la configuración de una oposición constructiva (Lesotho y Swazilandia); limitaciones propias al desarrollo de las democracias liberales (Botswana); desigual distribución de la propiedad de la tierra como herencia del pasado colonial (Sudáfrica, Namibia y Zimbabwe); falta de participación política y déficit democrático (Swazilandia) (Matlosa, 1999).

En definitiva, la región en su conjunto ha experimentado sustanciales mejoras en materia de gobernabilidad y fortalecimiento de los sistemas de democracia formal, dando pie a diverso tipo de interpretaciones optimistas respecto al contexto político en el futuro próximo. No obstante, el panorama actual configurado por procesos de democratización conflictivos, inestables y poco consolidados, limitados al ámbito de la democracia representativa, y en un contexto de ausencia de otro tipo de libertades y derechos democráticos, pone sobre la mesa un amplia serie de incógnitas e incertidumbres sobre las relativamente extendidas alegres previsiones iniciales.

Es decir, que una valoración general sobre el estado actual de los procesos de democratización en la región y sus perspectivas nos debe llevar a recurrir a una actitud prudente y reticente a interpretaciones eufóricas respecto a unos procesos de democratización aún débiles e inciertos.

⁶⁴ Los vínculos entre el incremento en los niveles de deuda y las consecuencias sociales del ajuste estructural, por un lado, y la inestabilidad política o el desencadenamiento de conflictos, por otro, han sido destacados por diferentes analistas. La falta de unas condiciones mínimas en cuanto a la satisfacción de necesidades primarias se convierte por ello en una verdadera amenaza para el proceso de democratización del continente (Dan Smith, 1992; Barrat-Brown, 1994; Chossudovsky, 1997; Olukoshi, 1998a,b; Buthelezi, 2000).

5. La práctica de los agentes de cooperación en el África Austral: asistencia democrática y construcción de la paz

La insistencia de los diferentes organismos multilaterales por incluir la gobernabilidad y el respeto a los derechos humanos en los programas de cooperación al desarrollo ha posibilitado que muchas de las agencias de cooperación hayan desarrollado diferentes estrategias y planes de incorporación de estos elementos en sus políticas. No obstante, como ya habrá ocasión de comprobar, el discurso general de la asistencia internacional para la democracia y la construcción de la paz no suele coincidir con la realidad de sus intervenciones en la práctica.

En este apartado, a partir de la realidad recién descrita en el África Austral, se presenta una caracterización de algunos de los documentos programáticos y de las intervenciones en la región en materia de gobernabilidad y prevención de conflictos por parte de diversos organismos multilaterales y agencias nacionales de cooperación. Además de una aproximación general a distintos agentes, se analizarán con mayor detenimien-

to las experiencias de la Unión Europea y la Agencia Española de Cooperación Internacional, como agentes donantes, y la perspectiva de la SADC, a nivel regional, y de la Unión Africana (UA) y la NEPAD (*The New Partnership for Africa's Development*), para el conjunto del continente africano, como representativas de los intereses y de las iniciativas de los países receptores de la cooperación internacional.

5.1. Agencias multilaterales

5.1.1. CAD, PNUD, AID

En primer lugar, mediante el cuadro que se ofrece a continuación, se realiza con carácter introductorio una breve aproximación a la realidad de diversas agencias multilaterales de cooperación, mediante la comparación esquemática entre sus concepciones de la democratización o de la construcción de la paz, y entre las estrategias y prácticas de ellas derivadas.

Documentos y estrategias	Conceptos relativos a democratización y construcción de la paz
CAD/OCDE	Comité de Ayuda para el Desarrollo/ Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
<ul style="list-style-type: none"> • Orientaciones del CAD en desarrollo participativo y buen gobierno (OCDE/DAC, 1997a). • Directrices sobre Conflictos, Paz y Cooperación al Desarrollo (OCDE /DAC, 1997b). • El papel de la cooperación para el desarrollo en los albores del siglo XXI (OCDE/DAC, 1998). 	<p>Buen Gobierno: Reforma estructural, fortalecimiento del sistema legal y del acceso a la justicia y de la seguridad, impulso de las reformas administrativas y de las empresas públicas, asistencia técnica a gobiernos locales, apoyo técnico a proyectos de defensa de los derechos humanos, participación en los proyectos y metodologías de evaluación de la participación, corrupción y gastos militares.</p> <p>Prevención de conflictos: Reforma de la justicia, la seguridad y el sistema político democrático (reforma de la policía, de las fuerzas armadas, del sistema judicial, del sistema legal, creación de sistemas pluripartidistas y apoyo a la libertad de expresión e información) y medidas a favor del buen gobierno (lucha contra la corrupción, y a favor de la transparencia).</p> <p>Condicionabilidad como método de persuasión.</p>
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
<ul style="list-style-type: none"> • Gobernabilidad para el desarrollo humano sostenible. Un documento para la política del PNUD (UNDP, 1997). • Integrando los Derechos Humanos con el Desarrollo Humano Sostenible. Un documento para la política del PNUD (UNDP, 1998). 	<p>Gobernabilidad y derechos humanos: instituciones legislativas, judiciales y electorales, gestión del sector público y privado, descentralización y soporte de la gobernabilidad local, organización de la sociedad civil, medidas específicas de gobernabilidad en circunstancias especiales.</p> <p>Criterios de puesta en práctica: vinculación de los derechos humanos con la erradicación de la pobreza, la prioridad de los grupos excluidos y del trabajo en cooperación con las ONG y las organizaciones de la sociedad civil, la importancia del contexto donde se va a desarrollar el programa o el proyecto, la clarificación de las relaciones entre donante y receptor, la necesidad de coordinarse con el Alto Comisionado de Derechos Humanos de Naciones Unidas, fortalecer los derechos humanos en el nivel nacional y establecer alianzas con los protagonistas de los procesos.</p> <p>Tipo de Intervención del PNUD en África Austral: programas de reconstrucción tras catástrofes naturales y conflictos armados, de reintegración de desplazados y excombatientes, capacitación del personal de seguridad y justicia y eliminación de minas antipersonales.</p>
AID/Banco Mundial	Asociación Internacional de Desarrollo (BM)
<ul style="list-style-type: none"> • Gobernanza y desarrollo (WB, 1992). • El Estado en un mundo cambiante (WB, 1997). • De la planificación al Mercado. (WB, 1996). 	<p>Buen Gobierno: Reformas gubernamentales, mejora de la eficiencia del sector público, capacitación institucional en la reforma macroeconómica, facilitar la inversión y el comercio del sector privado y lucha contra la corrupción.</p> <p>Tipo de Intervención del AID: Condicionabilidad económica + condicionabilidad política. A través del marco de evaluación institucional y las políticas por país o <i>Country International and Policy Assessment</i> y de las revisiones institucionales y de gobernabilidad o <i>Institutional and Governance Reviews</i> (IGR) se condiciona la concesión de préstamos.</p>

Elaboración propia

Tal y como se ha expresado anteriormente, se producen considerables diferencias entre la concepción de buen gobierno del Banco Mundial y la de gobernabilidad del PNUD. En cualquier caso, debe señalarse que ninguna de ambas instituciones ha pretendido jugar un papel de liderazgo a la hora de coordinar la asistencia internacional en este terreno. Ello, no obstante, no significa que éstas no hayan ejercido influencia alguna

sobre el resto de los agentes de la cooperación internacional. De hecho, la UE está utilizando metodologías similares a las que ha puesto en marcha el AID del Banco Mundial para evaluar instituciones y políticas por países. Del mismo modo, la idea de gobernabilidad democrática del PNUD, al menos en el nivel teórico⁶⁵, ha sido inspiradora de las estrategias e intervenciones de algunas de las agencias bilaterales de cooperación

⁶⁵ Hay que subrayar que este organismo de Naciones Unidas ha mostrado desde un principio una clara vocación por incidir en el ámbito teórico tratando de que otros actores de la cooperación internacional interioricen sus propuestas. Sin embargo, esta estrategia tal vez obedezca más a una reacción ante la crisis económica y política de la ONU que a una intención predeterminada.

que se han propuesto ir más allá de una visión tecnocrática y economicista de la gobernanza⁶⁶.

En cuanto al CAD, al igual que la UE, también es un referente obligado para las diferentes agencias europeas de cooperación en esta labor de incorporar la gobernabilidad y la prevención de conflictos como área estratégica de sus intervenciones de desarrollo. Hay que destacar que esta institución ha realizado ultimamente un esfuerzo por fortalecer la vinculación entre la AOD, la prevención de conflictos y la necesidad de orientar esta ayuda hacia la “estabilidad estructural” desde una perspectiva de largo plazo (Ruiz, 1998).

5.1.2. Unión Europea

Entre las diferentes aproximaciones emprendidas por la Unión Europea en materia de democratización y construcción de la paz cabe destacar las siguientes:

a) *La Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos* de 1994, que agrupaba las líneas presupuestarias de derechos humanos, democracia y prevención de conflictos destinadas a financiar proyectos liderados, tanto por ONGs⁶⁷ como por organismos multilaterales. Esta iniciativa estaba encaminada a apoyar la consolidación de los procesos de democratización, la buena gestión pública y el estado de derecho, además de fomentar aquellas acciones encaminadas al establecimiento de tribunales internacionales y contra la abolición de la pena de muerte, la tortura, la impunidad, el racismo, la xenofobia y la discriminación de minorías y poblaciones autóctonas.

b) *La Comunicación de Democratización, Estado de Derecho, respeto a los Derechos Humanos y Buen Gobierno* de marzo de 1998, que pretende que los países receptores de la ayuda gestionen los asuntos públicos de una manera transparente, responsable, participativa y equitativa y respetando los derechos humanos conforme al estado de derecho. En este documento se prevén las cláusulas democráticas de “no ejecución” y de “incumplimiento” mediante las cuales la ayuda queda condicionada al cumplimiento o respeto de los principios señalados⁶⁸.

A medida que el discurso de la gobernabilidad y las propuestas de las instituciones financieras internacionales van ganando terreno al de los derechos humanos en el seno de la UE, las políticas de asistencia democrática se orientan crecientemente a las reformas institucionales y administrativas y a la lucha contra el fraude y la corrupción, aunque también se priorizan otras iniciativas encaminadas a la educación en materia de derechos humanos y de consolidación de la sociedad civil, más concretamente en términos de participación de las mujeres y fomento de los medios de comunicación independientes⁶⁹.

c) *La Comunicación de la Comisión sobre la prevención de conflictos en los programas de ayuda* de abril del 2001, en la que además de integrar la prevención de conflictos se prevé el refuerzo del estado de derecho y de las instituciones democráticas, el apoyo a los procesos de reconciliación, y el reconocimiento del papel que desempeña la sociedad civil y sus manifestaciones⁷⁰.

⁶⁶ Esta es la posición de la DFID (2001) que, como se verá seguidamente, parte de una concepción de gobernabilidad más amplia. Según algunos documentos de esta agencia, las instituciones financieras internacionales tienen limitado su mandato a la gobernabilidad económica, a pesar de que en los últimos tiempos tratan de ampliar su ámbito de acción. La aproximación del Banco Mundial a la cuestión del buen gobierno y la reforma estatal es excesivamente tecnocrática y ambiciosa y poco realista.

⁶⁷ Ver en: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/r10110.htm>, (diciembre 2002).

⁶⁸ Los precedentes de esta cláusula democrática hay que situarlos en 1995 en las provisiones para suspender la ayuda en caso de repentinas interrupciones en el proceso democrático y en el fomento del diálogo político como instrumento para desbloquear situaciones de retroceso democrático o de conflicto. Ver en: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/r10102.htm>, (diciembre 2002). Por lo que respecta a la prevención de conflictos y a la gestión de crisis, el Parlamento Europeo aboga por la aplicación estricta del principio de condicionalidad.

⁶⁹ Las dos fuentes principales de financiación para la democratización y la gobernabilidad son el Capítulo B7-70 del presupuesto de la CE y el FED para los países ACP, y la tendencia es a financiar cada vez más programas que tienen por objetivo el estado de derecho y la reforma judicial (Santiso, 2002).

⁷⁰ Ver en: http://europa.eu.int/futurum/documents/press/sp140702_es.htm, (diciembre 2002). Se prevé la prevención de conflictos a largo plazo o “proyección de estabilidad”, y la gestión de conflictos a corto plazo o “reacción rápida” (Santiso, 2002).

UNION EUROPEA: Democratización y construcción de la paz		
Documentos	Concepciones sobre democratización y construcción de la paz	Intervenciones de asistencia democrática y construcción de la paz en África Austral
<ul style="list-style-type: none"> • Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos (UE,1994). • Comunicación de Democratización, Estado de Derecho, respeto a los Derechos Humanos y Buen Gobierno (UE, 1998). • Comunicación de la Comisión sobre la prevención de conflictos en los programas de ayuda (UE, 2001). 	<p>Buen Gobierno: Gestionar los asuntos públicos de una manera transparente, responsable, participativa y equitativa observando el debido respeto a los derechos humanos y el estado de derecho.</p> <p>Prevención de conflictos: Enfrentarse a las causas origen del conflicto: refuerzo del estado de derecho y de las instituciones democráticas, apoyo a los procesos de reconciliación, reconocimiento del papel de la sociedad civil y la implementación de una estructura civil y militar para las misiones internacionales.</p>	<p>Marco institucional: Convención de Cotonou: Se fijan estrategias de diálogo político, relaciones comerciales, y cooperación. NEPAD: Objetivos: fortalecimiento democrático, protección de los derechos humanos, promoción del estado de derecho y buen gobierno.</p> <p>Instrumentos: condicionalidad de incentivos (sanciones + diálogo político) estrategias de apoyo por países o (CSS); documentos de estrategia común (CSP) y programas nacionales indicativos (NIP).</p> <p>Áreas de intervención: Estrategia en materia de prevención de conflictos en África Programa sobre corrupción en el contexto de la NEPAD Asistencia humanitaria en la atención de refugiados y mitigación de catástrofes naturales.</p>

Elaboración propia

En cuanto a las intervenciones en materia de pacificación y resolución de conflictos, además de vincular la prevención con la asistencia democrática⁷¹, la política común en materia de seguridad y defensa de la UE (PESD) está procediendo a la creación de una estructura civil y militar para las misiones internacionales que pronto tendrá su concreción en una “fuerza de reacción rápida”. No obstante, parece ser que la lucha contra el terrorismo internacional va a convertirse en un elemento central de la PESD, lo que previsiblemente suponga alteraciones profundas en las intervenciones de la UE en materia seguridad y pacificación.

Por otra parte, en la actualidad, la Unión Europea es el agente de cooperación internacional que más Ayuda Oficial al Desarrollo proporciona, tanto a nivel mundial en general, como para el continente africano en particular. Para ello cuenta con diferentes instrumentos⁷² basados en el apoyo macroeconómico y presupuestario, en la financiación de proyectos clásicos y ayudas a ONGs y otros agentes no estatales. Esta previsto que el presupuesto de la UE para África durante el quinquenio 2002-2006 ronde los 17.000 millones de euros, unos 3.400 millones anuales (EU, 2002). En el siguiente cuadro se presenta la estimación del destino sectorial de estos fondos.

Sectores prioritarios para el futuro apoyo de la Comunidad Europea en África (2002-2007)	
Infraestructura (principalmente transporte)	24%
Apoyo presupuestario en el marco de las estrategias de reducción de la pobreza	14%
Apoyos específicos al sector de la educación y de la salud	14%
Desarrollo del sector privado	12%
Gobernabilidad, Democracia y Derechos Humanos	10%
Otros: incluyendo agricultura, medioambiente, agua, ayuda humanitaria y programas multisectoriales	26%

Fuente: The EU and Africa. A Partnership for Development. July 30, 2002.

⁷¹ La integración de la prevención de los conflictos en los programas de ayuda se llevará a cabo a través del refuerzo del estado de derecho y de las instituciones democráticas, el apoyo a los procesos de reconciliación, el reconocimiento del papel que desempeña la sociedad civil y la política europea común en materia de seguridad y defensa (sobre todo mediante los instrumentos para la gestión de crisis civiles y militares).

⁷² Entre dichos instrumentos cabría citar el apoyo a los Países Pobres Altamente Endeudados, sobres específicos regionales, facilidades de inversión, Banco Europeo de Inversión y la Ayuda Humanitaria a través de ECHO.

Además de lo acordado en la convención de Cotonou⁷³, existe también un plan de acción para la participación sistemática de la sociedad civil dentro del marco de los denominados “*partnership agreements*”, que prevé la consulta, consejo y seguimiento sobre este acuerdo por parte de diversos estamentos de dicha sociedad civil, lo que implica, al menos a nivel formal, un afianzamiento del rol de los actores no estatales en ámbitos como la gobernabilidad, la prevención de conflictos y la construcción de la paz. De hecho, en diferentes artículos del Acuerdo de Cotonou se subraya el papel de la sociedad civil, las organizaciones comunitarias y las ONGs en la prevención de conflictos, la construcción de la paz y el diálogo político (HANND, 2001).

Entre los principales instrumentos de la cooperación de la UE deben destacarse dos en especial: los fondos de recursos garantizados y los fondos de inversión, que sustituyen a un complejo sistema anteriormente en vigor. Tras los acuerdos de Cotonou se han diseñado las estrategias de apoyo por países (*Country Support Strategies* o CSS) que sirven de guía para la cooperación de la UE, y que a partir de la correspondiente evaluación permiten introducir cambios en la asignación de ayudas en función del “grado de desempeño” o implicación de los gobiernos en los objetivos de la democratización y pacificación.

Sin embargo, si tenemos en cuenta el análisis de los “documentos de estrategia común” (CSP) y los “programas nacionales indicativos” (NIP) de los distintos países africanos, derivados del “marco de cooperación comunitaria” del 2000, se puede concluir que tres cuartas partes de la ayuda se invierten en el sector de los transportes y en el apoyo a las medidas macroeconómicas (APRODEV, 2002). Esta realidad constata que la ayuda europea va dirigida principalmente al fortalecimiento de las instituciones estatales y a la complemen-

tación de las condicionalidades de primera y segunda generación, dejando un escaso margen a la participación de la sociedad civil.

Esta participación resultará complicada mientras que las prioridades de los citados programas nacionales indicativos sigan siendo las grandes infraestructuras y la macroeconomía. En esta línea la sociedad civil solo es beneficiaria de pequeños proyectos que quedan al margen de las principales líneas de actuación. A este respecto, algunos autores señalan que la condicionalidad y la práctica de la asistencia para la consolidación de la democracia de la UE con otros países tiene que desvincularse del liderazgo de las instituciones financieras internacionales y de sus estrategias de reducción de la pobreza, y crear una aproximación propia basada en el verdadero diálogo político (Sohet y Ulmer, 2002; Santiso, 2002).

En cuanto a las relaciones entre la Unión Europea y la nueva Unión Africana en el ámbito de la democratización y la pacificación, hay que enmarcarlas en el contexto de la convención de Cotonou, y en función de los objetivos de la NEPAD y las nuevas prioridades fijadas por los actores africanos, que trataremos posteriormente.

El diálogo político (o la condicionalidad positiva) entre la UE y África gira en torno a los denominados elementos esenciales: paz, seguridad y calidad de la gobernabilidad, coincidiendo con los prerequisites fijados por la NEPAD en términos de fortalecimiento democrático, protección de los derechos humanos, promoción del estado de derecho y buen gobierno. Este diálogo tiene lugar tanto entre la UE y cada país, como, de manera creciente durante los últimos años, en base a una dimensión regional. Ejemplo de este último formato en el caso particular del África Austral es la conocida como “Iniciativa de Berlín”, que desde 1994 prioriza el diálogo político entre la SADC y la UE.

⁷³ La convención de Cotonou, que sucede a los Acuerdos de Lomé, y que fue firmada en el año 2000 por 48 países del África Subsahariana y el resto de países del grupo ACP, fija las estrategias de diálogo político, las relaciones comerciales preferenciales y los recursos de la cooperación al desarrollo para los próximos 20 años entre la UE y estos países africanos. Respecto a las relaciones comerciales los objetivos son establecidos en términos de mejora del acceso a los mercados mundiales, y europeos en particular, por parte de los productos africanos. De la misma forma, se pretende fomentar la integración regional entre países africanos y reforzar sus lazos económicos con la UE mediante la aplicación de los denominados *Economic Partnership Agreements* sobre la base de la reciprocidad. (EU, 2002). No obstante, se han destacado diferentes consecuencias negativas de este tipo de acuerdos para la formación de áreas de libre comercio entre países africanos individuales, o grupos regionales, y la UE, en un contexto en el que el acuerdo entre Sudáfrica y la Europa de los 15, con el fin de facilitar sus intercambios comerciales bilaterales (*Trade, Development and Cooperation Agreement* o TDCA de 1999), acelera el proceso de liberalización para el resto de sus vecinos, provocando diversos efectos indirectos y desequilibradores sobre sus economías en términos de desprotección e incertidumbre, así como sobre los proyectos de integración regional en curso en el África Austral (Bidaurrazaga, 2002).

Un tercer ámbito en el que se desarrolla dicho diálogo político durante los últimos años es el continental, a través de cumbres entre los países africanos y los estados miembros de la UE, como la celebrada en El Cairo en el año 2000, que contará con el correspondiente seguimiento en la cumbre de Lisboa en el 2003.

Recientemente la UE también se ha visto envuelta en diversas actividades de prevención de conflictos, en la financiación de programas de desmovilización y reconstrucción, y apoyando los propios esfuerzos africanos de mediación protagonizados por órganos de carácter tanto regional como continental. A este respecto cabe citar, entre otros, casos como el proceso de Lusaka, el diálogo intercongolesino, o la misión de Etiopía y Eritrea (EU, 2002).

Las sanciones y el diálogo político con Zimbabwe, Zambia, Madagascar y R.D. del Congo han sido a lo largo del año 2002 objeto de discusión en el seno de la UE⁷⁴. Este diálogo político y el planteamiento de la “condicionalidad de incentivos” que define la nueva política de cooperación de la UE con los países ACP necesita de nuevos instrumentos para llevar a cabo las evaluaciones de los procesos de democratización y de gobernabilidad. No cabe duda, en este sentido, que la práctica de la condicionalidad y de las cláusulas democráticas es sustancialmente más complicada que la teoría.

En general, las intervenciones en el África Austral en materia de gobernabilidad y pacificación han ido encaminadas básicamente a la creación de una estrategia común en materia de prevención de conflictos para el conjunto del continente, a aprobar un programa de apoyo a las recomendaciones sobre corrupción y gobernabilidad identificadas en el contexto de la NEPAD, y a la asistencia humanitaria para la atención de refugiados, desplazados y demás víctimas ante situaciones de catástrofes naturales o emergencias de otro tipo⁷⁵ (UE, 2001; Intermón-Oxfam, 2002).

Es decir, la cooperación para la democracia y la prevención de conflictos de la UE consta de un sinfín de organizaciones, estrategias, actores, donde la falta de coordinación entre lo bilateral y lo multilateral, provoca que su política de cooperación al desarrollo se caracterice por la incoherencia. Para optimizar dicha política de cooperación sería conveniente fortalecer el diálogo político, impulsar la descentralización en la toma de decisiones, crear oficinas por países, impulsar y fortalecer su oficina de cooperación (*Europeaid*), crear nuevos procedimientos financieros y contar con más personal experto que mejore la capacidad de la Comisión para poner en marcha programas de reforma estatal (DFID, 2001).

5.2. Agencias bilaterales

5.2.1. USAID, DFID, NORAD

Con el fin de completar esta visión general de las estrategias e intervenciones de las agencias internacionales en materia de gobernabilidad y prevención de conflictos, se ofrecen seguidamente las líneas básicas de diversas agencias bilaterales, en concreto, la USAID (EEUU), el DFID (Reino Unido), y la NORAD (Noruega).

En la definición de los objetivos de las estrategias en el ámbito de la asistencia para la democracia de los diferentes agentes bilaterales encontramos algunas diferencias. La USAID opta por el término de buen gobierno remarcando la dimensión de la eficiencia institucional, mientras que la DFID y la NORAD, al igual que la AECI (España), como ya se verá a continuación, optan por la idea de gobernabilidad. Más concretamente, en referencia a estas tres últimas, la agencia británica vincula la gobernabilidad a la prioridad de la lucha contra la pobreza, la agencia noruega se centra en la lucha contra la corrupción y la agencia española en la promoción de la democratización y el estado de derecho.

⁷⁴ Estos países africanos figuran en la lista de países de bajo desempeño o de democracias de baja intensidad, por lo que son prioridad de la UE a la hora de promover la gobernabilidad democrática y el estado de derecho. Madagascar y Zambia han sido objeto de observación y de asistencia electoral por parte de la Unión Europea, mientras que a Zimbabwe y a R.D. del Congo se les ha suspendido la ayuda parcialmente. Las relaciones con Zimbabwe se han deteriorado significativamente durante los últimos años debido al polémico programa de expropiación de tierras, la violencia contra los granjeros blancos, la campaña de intimidación contra la oposición, la erosión gradual del estado de derecho y la expulsión del director de la misión electoral de la UE (Santiso, 2002).

⁷⁵ En el año 2002, las intervenciones de la UE han estado centradas en la atención de refugiados de la crisis de los grandes lagos en Tanzania, el conflicto de la República democrática del Congo y las crisis alimentarias y apoyo a refugiados en la región en general.

Documentos y estrategias	Concepciones sobre democratización y construcción de la paz	Intervenciones de asistencia democrática y construcción de la paz en África Austral
Agencia Internacional para el Desarrollo EE.UU. (USAID)		
<ul style="list-style-type: none"> • Centro para la Democracia y la Gobernabilidad, creado en 1994. • Democracia y Gobernanza: Un marco (Center for Democracy and Governance, 1998). • <i>ConflictWeb</i> (USAID, 2002). 	<p>Buen Gobierno: La capacidad de un gobierno para desarrollar un proceso de gestión efectivo y eficiente.</p> <p>Áreas de intervención: Reforma judicial, elecciones, participación ciudadana, y fortalecimiento de la capacidad gubernamental.</p> <p>Prevención de conflictos: De la visión cortoplacista (intervención inmediata) a una perspectiva de prevención de conflictos (vinculada a la seguridad de los EE.UU.)</p>	<p>Instrumentos:</p> <p><i>Iniciativa para el África Austral:</i> Erradicar la pobreza y el SIDA/VIH, combatir la violencia en Zimbabwe, R.D. del Congo y Angola.</p> <p><i>REDSO (USAID's Regional Economic Development Services Office for Eastern and Southern Africa):</i> Fondo de Respuesta Rápida de Conflictos (<i>Conflict Quick Response Fund</i>)</p> <p>Programas específicos de países (<i>Country Specific Programmes</i>)</p>
Departamento para el Desarrollo Internacional Reino Unido (DFID)		
<ul style="list-style-type: none"> • Libros blancos de desarrollo Internacional (1997 y 2000). • Documento "<i>Making Government work for poor people</i>" (DFID, 2001). 	<p>Gobernabilidad: La gobernabilidad no es posible sino se erradica la pobreza. Mal gobierno asociado a la pobreza y al conflicto.</p> <p>Áreas de intervención: Transformación de los sistemas políticos, la estabilidad macroeconómica y de la inversión, seguridad nacional, responsabilidad y honestidad de los gobiernos.</p> <p>Prevención de conflictos: No tiene una estrategia específica de prevención de conflictos (este elemento incluido en otras estrategias).</p> <p>Modalidad de cooperación: En los países de ingresos medios se opta por la asistencia técnica en lugar de por la transferencia de recursos.</p>	<p>Contexto:</p> <p>Fijar los objetivos del desarrollo sobre los compromisos adquiridos en Conferencias de Naciones Unidas y coordinación internacional.</p> <p>Apoyo a los gobiernos comprometidos en la erradicación de la pobreza.</p> <p>Énfasis legado del apartheid como generador de desigualdad y pobreza.</p> <p>Instrumentos:</p> <p>Impulsar iniciativa internacional a favor de los <i>Países Pobres Altamente Endeudados</i> (1999)</p> <p><i>Documentos estratégicos por país y regionales (Country and institutional Strategy Papers y Southern Africa Region Strategic Paper 2002):</i> Prevención de conflictos, recursos acuíferos, VIH/SIDA, seguridad alimentaria, creación de empleo, gobernabilidad, eficiencia de los servicios públicos, desarrollo rural sostenible, mejora de salud y educación de las personas pobres, crecimiento económico que beneficie a los pobres, reforma de la tierra.</p>
Agencia para la Cooperación al Desarrollo Noruega (NORAD)		
<ul style="list-style-type: none"> • La estrategia NORAD para el 2000-2005 "NORAD invierte en el futuro" (1999). • Plan de Acción NORAD para buen gobierno y contra la corrupción 2000-2001 (NORAD, 2000). • Guía para la Evaluación de Derechos Humanos (NORAD, 2001). 	<p>Gobernabilidad: alcanzar responsabilidad, transparencia, participación, estado de derecho, y capacidad y competencia de los actores para implementar las medidas. Objetivo prioritario: frenar la corrupción.</p> <p>Principios: Protagonismo del país receptor, concertación del proceso de desarrollo entre los distintos agentes, largo plazo, equiparación de lo estructural y social a los asuntos macroeconómicos y financieros.</p> <p>Prevención de conflictos: No tiene una estrategia específica de prevención de conflictos (este elemento incluido en otras estrategias).</p>	<p>Contexto:</p> <p>Medición de la corrupción a través de los índices de <i>Transparency International</i>.</p> <p>Prioridad a la cooperación regional: Apoyo a la SADC en la prevención de conflictos derivados de la desigualdad.</p> <p>Instrumentos:</p> <p>"Marco de desarrollo integral" ("CDF"): Países prioritarios: Uganda, Mozambique, Tanzania, Zambia y Zimbabwe.</p> <p>Diálogo político, apoyo a oficinas nacionales de lucha contra la corrupción, apoyo a medios de comunicación independientes y a ONGs de derechos humanos y al sector legal, apoyo a las reformas de gobierno local y apoyo a las delegaciones de la organización <i>Transparency International</i>.</p>

Elaboración propia

En función de estas prioridades, las distintas agencias pondrán el acento en un ámbito de intervención u otro, aunque éstos acostumbren a ser bastante similares. En la medida en que la práctica de la cooperación se concentra en la reforma institucional y la lucha contra la corrupción, se puede afirmar que la gobernabilidad y el buen gobierno son más prioridades sectoriales que objetivos centrales de la cooperación bilateral. En este sentido, a pesar de los esfuerzos de diferentes organismos por adoptar marcos con una concepción amplia de la gobernabilidad democrática, en la que ésta es entendida como la concertación de los procesos de desarrollo entre los distintos actores implicados, es la concepción reduccionista, impulsada por las instituciones financieras internacionales, la que está dominando la práctica de la cooperación en este terreno.

Sin embargo, hay que reseñar algunas excepciones a esta regla general recién mencionada. Por ejemplo, la Agencia Noruega de Cooperación al Desarrollo (NORAD) ha insistido en la necesidad de invertir algunas tendencias de la cooperación internacional, como la preponderancia de las agencias de cooperación en fijar los objetivos de desarrollo, el “cortoplacismo”, la prioridad de las políticas de ajuste estructural frente a las políticas sociales, la falta de participación en el proceso de elaboración de políticas públicas, etc. En esta línea, dicha agencia ha estimado conveniente adecuar los objetivos de gobernabilidad a la realidad de la ayuda noruega, para lo que ha desarrollado unos instrumentos y una metodología propios.

Otra excepción estaría formada por el esfuerzo de la Agencia Británica (DFID) por entrelazar los objetivos

internacionales del desarrollo⁷⁶, la pobreza⁷⁷ y la gobernabilidad, iniciativa que se ha convertido en punto de referencia para el resto de agencias bilaterales. En cierta medida, este tipo de discurso cuestiona la vinculación práctica entre buen gobierno y reformas económicas que fomentan el BM y otras instituciones internacionales.

En sus escritos la DFID también ha sacado a colación el tema de las responsabilidades de los donantes, en tanto en cuanto el buen gobierno y la gobernabilidad no solo dependen de la actuación de los gobiernos de los países en desarrollo. La corrupción, la falta de transparencia, el lavado de dinero, las ventas de armas, etc., por parte de los países occidentales inciden de muy diferentes formas, sin duda, en los procesos de desarrollo de las economías del Sur.

Igualmente, la manera de organizar la asistencia democrática por parte de los donantes, el excesivo protagonismo de los proyectos individuales, la falta de coordinación y el excesivo entusiasmo a la hora de exportar los modelos ideales de administración pública, entre otros factores, han tenido unos efectos directos en la calidad de la gobernabilidad. En este sentido, se hace necesario un nuevo modelo de asistencia para la democracia. Un modelo que: a) mida la efectividad en función de los resultados y no en función de los medios que se disponen; b) mejore la coordinación entre agencias donantes; y c) sujete a los donantes a las mismas reglas de transparencia y responsabilidad que se les exige a los receptores de la cooperación.

En cuanto a la prevención de conflictos y la construcción de la paz, se puede constatar que las agencias

⁷⁶ Los objetivos internacionales de desarrollo para el 2015 son definidos actualmente en los siguientes términos: a) Bienestar económico (reducción a la mitad de las personas que viven en la extrema pobreza). b) Desarrollo Humano y Social (educación primaria universal, progreso en igualdad de género y empoderamiento de las mujeres eliminando la disparidad de género en la educación primaria y secundaria para el 2005, reducción de la mortalidad infantil en 2/3 para niños menores de 5 años, reducción en 3/4 de la mortalidad maternal, acceso a los cuidados sanitarios básicos de salud reproductiva...). c) Sostenibilidad medioambiental y regeneración (implementación de estrategias de desarrollo sostenible en todos los países para el 2005 y revisión de los logros a nivel nacional e internacional) (DFID, 2001). Es indiscutible la influencia del discurso de la DFID en la gestación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio fijados en la Cumbre del Milenio de la Naciones Unidas en el año 2000.

⁷⁷ Las capacidades que los Estados precisan para trabajar a favor de los más desfavorecidos son identificadas por el DFID en base a los siguientes objetivos: a) La provisión de estabilidad macroeconómica para facilitar las inversiones privadas y el comercio. b) Incrementar los recursos y planificar y controlar su uso. c) Hacer funcionar los sistemas políticos para proveer oportunidades para todas las personas, incluidas las pobres y marginadas y la sociedad civil en general, y para que estas puedan organizarse e influir en las políticas estatales y locales. d) Garantizar la provisión efectiva, universal e igualitaria de los servicios básicos. e) Garantizar la seguridad personal y de las comunidades mediante el acceso a la justicia para todo el mundo. f) Gestionar la responsabilidad de la seguridad nacional y resolver las diferencias entre comunidades antes que estas puedan desembocar en conflictos violentos. g) Y promover gobiernos honestos y responsables que puedan combatir la corrupción (DFID, 2001).

bilaterales de cooperación no tienen estrategias o planes específicos de intervención. Así, por lo general, la práctica de la construcción de paz está vinculada a la emergencia y a la reconstrucción posbélica, desatendiendo los programas a largo plazo y descuidando la dimensión cultural de los procesos de paz. Los países donantes siguen prefiriendo las intervenciones a corto plazo, como operaciones multilaterales de mantenimiento de la paz y la acción humanitaria, frente a iniciativas más duraderas encaminadas a la reconciliación, a la creación de una cultura de paz, etc.

En el caso particular del África Austral, la asistencia bilateral para la democratización y pacificación, como ya se destacaba anteriormente, se enfrenta en la actualidad a un nuevo y variado escenario: la rehabilitación posconflicto y la reconciliación en países como Angola y R.D. del Congo, el retroceso de las libertades y hegemonía del partido gobernante en Zambia y Zimbabwe, y la profundización de los procesos de democratización en Sudáfrica y Mozambique.

Si bien es cierto que se han producido en los últimos años algunas reformas políticas positivas en la región, la pobreza, la marginalización y la discriminación de determinados grupos étnicos y políticos siguen amenazando la estabilidad política. En este sentido, un modelo de cooperación para la democracia que simplemente pretende instaurar un marco adecuado para llevar a cabo las reformas económicas de primera generación puede generar desconfianza entre la población.

Las agencias bilaterales de cooperación, además de trabajar en la mejora de la eficiencia de las instituciones de los países del África Austral como garantes de las inversiones y del comercio, deben contribuir al fortalecimiento estatal en la provisión de servicios sociales, a incentivar el pluripartidismo y la participación popular en los procesos de toma de decisión, a facilitar las reformas agrarias, a incorporar las prácticas democráticas responsables de la tradición indígena en la nueva configuración de la democracia, y a impulsar los procesos de reconciliación. Pese a que ya se han destacado los primeros pasos dados por parte de algunas

agencias bilaterales en esta dirección, no cabe duda de que todavía queda mucho camino que recorrer.

5.2.2. Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI)

La AECI se encuentra en la actualidad en proceso de elaboración de su estrategia de cooperación en materia de gobernabilidad, que ha tomado provisionalmente el título de "Estrategia de la Cooperación Española para la Promoción de la Democracia y el Estado de Derecho".

A la espera de su puesta en marcha, el marco de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (23/1998, del 7 de julio) y el Primer Plan de la Cooperación Española 2001-2004 son las referencias jurídicas para las políticas de la cooperación española en el ámbito de la gobernabilidad⁷⁸. En función de estos textos, las intervenciones en el terreno de la asistencia democrática deberían de ir orientadas a la protección y el respeto de los derechos humanos, a la igualdad de oportunidades e integración social de la mujer y a la defensa de los grupos más vulnerables, el fortalecimiento de las estructuras democráticas y de la sociedad civil, y al apoyo a las instituciones, especialmente las más próximas a la ciudadanía.

En la futura estrategia para la promoción de la democracia y del estado de derecho se contemplan los principios de la cooperación española en cuanto al buen gobierno: la democracia, la lucha contra la pobreza, la igualdad de género, el diálogo político, la acción diplomática bilateral y multilateral, la unidad de acción o coherencia de instrumentos de la cooperación, la coordinación con otros donantes y la selección de ámbitos de intervención. La cooperación española tratará de intervenir tanto en la reforma institucional, aportando la experiencia adquirida en la transición a la democracia, como en el ámbito de la promoción de participación social.

En cuanto a algunas iniciativas concretas, la Estrategia Española de Cooperación con los Pueblos Indígenas de

⁷⁸ Son también destacables a este respecto los documentos correspondientes a las cumbres iberoamericanas, especialmente las declaraciones de Viña del Mar de 1996 y de Isla Margarita en 1997, en las que desde los distintos gobiernos iberoamericanos se hace un llamamiento para construir unas democracias más eficientes, participativas y transparentes en un contexto de libre comercio y de lucha contra el crimen. También los objetivos del milenio consensuados en Monterrey en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo son una referencia para el fortalecimiento de la gobernabilidad que trata de impulsar la AECI.

1997 subrayó la necesidad de fortalecer la participación de dichos pueblos en los espacios públicos nacionales mediante el diálogo y el fomento de la concertación política. Como ya se ha señalado, no es habitual que una agencia de cooperación insista en esta dimensión cultural de la gobernabilidad. El Grupo Consultivo de Estocolmo, que en 1999 agrupó a ONGs e instituciones para discutir en torno a la reconstrucción de Centroamérica tras el huracán Mitch, insistió también en que la asistencia para la consolidación de la democracia y la promoción de la participación precisaban de una mayor coordinación entre los donantes y del establecimiento de una guía de prioridades de los países receptores.

Este tipo de iniciativas, sumadas a la próxima elaboración por parte de la cooperación gubernamental española de una estrategia de promoción de la democracia y del estado de derecho, demuestran la existencia de un interés por redefinir, ampliar y mejorar la calidad de sus políticas en esta materia.

En cuanto a la prevención de conflictos, junto con la participación social, el desarrollo institucional y el buen gobierno, es una de las prioridades sectoriales del Plan Director de la Cooperación Española (2001-2004). Entre sus objetivos se encuentran la integración de las acciones humanitarias de emergencia y rehabilitación con la prevención de conflictos, la promoción de la autonomía de las poblaciones afectadas, el apoyo a la acción en contra de las minas antipersona, la coordinación y compatibilidad de las políticas de ayuda y la posible creación de un sistema de alerta temprana. Pese a ello, sorprendentemente, la prevención de conflictos no es considerada una prioridad en la propia Ley de Cooperación.

Dejando a un lado el plano teórico y jurídico, debe mencionarse que la agencia española se ha especializado fundamentalmente en cuatro áreas en el ámbito de la gobernanza: la reforma judicial, la seguridad ciudadana, la reforma tributaria y la descentralización administrativa. Si bien la tendencia es a incrementar los fondos destinados a proyectos de gobernabilidad, hasta el momento la coo-

peración española se ha caracterizado por la escasez y la dispersión de estos recursos económicos⁷⁹.

En el campo de la construcción de la paz, la cooperación española ha participado activamente en los procesos de paz de Centroamérica y de Bosnia-Herzegovina. Dado que el continente africano en general no ha sido históricamente un área prioritaria para la cooperación española, en el África Austral su participación ha sido más limitada, aunque creciente. Su tarea fundamental ha consistido en facilitar negociaciones de paz, contribuir a la desmovilización de combatientes, supervisar los procesos electorales, participar en operaciones militares de pacificación y enviar ayuda humanitaria.

Los países priorizados en la región objeto de estudio son Angola, Namibia, Mozambique y Sudáfrica, y las intervenciones están dirigidas a la cobertura de las necesidades sociales básicas (educación y sanidad principalmente), a la promoción de la gobernabilidad y del desarrollo institucional, y a la prevención de conflictos y construcción de la paz (incluidas las actividades de emergencia).

En el ámbito del reforzamiento institucional, en estos últimos años, se ha desarrollado un importante programa de capacitación de la policía mozambiqueña y apoyo a la creación de un documento nacional de identidad en Mozambique. En Angola, se cofinanció parte del Programa de Rehabilitación Comunitaria del PNUD y otros programas de asistencia técnica (reforma del sistema penitenciario, asistencia al Instituto de Meteorología y al Instituto de Correos y Telégrafos, creación de una sociedad de desarrollo industrial, formación de funcionarios y ejecutivos de empresas...). En Namibia se ha dado apoyo diverso a la Oficina Nacional de Estadística y se ha asistido técnicamente a la empresa pública NAMWATER.

Las intervenciones en el ámbito de la construcción de la paz son más bien escasas, destacando entre ellas la dotación de fondos realizada a la Organización para la Unidad Africana (OUA) con el objetivo de financiar las actividades de su mecanismo para la prevención de

⁷⁹ Los fondos destinados a la democratización, buen gobierno, derechos humanos y desarrollo participativo supusieron alrededor de trece millones de euros en el año 2000. Además, este monto se repartió entre los programas de cooperación descentralizada, de cooperación bilateral y los compromisos acordados con la UE y las distintas agencias multilaterales (por ejemplo el programa de gobernabilidad en Centroamérica con el fondo fiduciario en el PNUD o el programa de gobernabilidad en Indonesia en partenariatado con el PNUD y el Banco Mundial en el año 2000).

conflictos en el continente, o la intervención española en diferentes operaciones de mantenimiento de la paz en Angola y Mozambique, no consideradas como AOD.

En cuanto a los planes de la nueva estrategia para el África Subsahariana, se prevé continuar reforzando las estructuras de los nuevos estados democráticos, la ejecución de los Documentos de Estrategia para la Reducción de la Pobreza y el apoyo a la iniciativa de la NEPAD.

5.3. Iniciativas africanas

Es importante complementar el esquema desarrollado hasta el momento con la perspectiva y práctica de los beneficiarios de los procesos de pacificación y democratización, es decir los receptores de una cooperación que de manera creciente dice querer hacerles partícipes de su propio destino. Así, a continuación se procede a analizar las iniciativas más recientes, que desde una perspectiva regional o continental van a influir sobre los procesos de democratización y pacificación en el África Austral, concretamente, las contempladas en el marco de la SADC, la UA y la NEPAD.

5.3.1. SADC

(Southern African Development Community)

En las últimas tres décadas diferentes gobiernos del África Austral han apoyado la puesta en marcha de diversas medidas para la promoción de la seguridad colectiva en la región. Los primeros antecedentes en este sentido se produjeron mediante la creación del ISDSC (*Inter-State Defence and Security Committee*) en 1975 como parte de la estructura organizativa de los entonces conocidos como *Front Line States* (FLS)⁸⁰, a modo de foro en el que poder coordinar estrategias en materia de defensa y seguridad.

En la actualidad, sobreviviendo al propio FLS, e integrado en la estructura de la SADC, el ISDSC junta periódicamente a ministros de defensa e interior, comisarios de policía y comandantes de las fuerzas armadas para tratar temas de defensa y seguridad, y realizar recomendaciones en el ámbito regional. Entre las principales actividades desarrolladas recientemente por el citado órgano, deben destacarse sus labores de formación e instrucción en materia de operaciones de mantenimiento de paz mediante su RPTC (*Regional Peacekeeping Training Centre*) en Zimbabwe, o diversos ejercicios militares conjuntos de entrenamiento como el *Blue Hungwe* (en Zimbabwe en 1997), o el *Blue Crane* (en Sudáfrica en 1999) (SARIPS/SAPES, 2000; Berman & Sams, 2000).

Tal y como se observa en el cuadro adjunto, pese a que hasta el momento las operaciones de paz hayan estado protagonizadas básicamente por las iniciativas de Naciones Unidas, últimamente, como consecuencia del interés marginal de la seguridad en África en términos globales, los líderes africanos son cada vez más conscientes del rol que las organizaciones regionales y continentales deben jugar en este terreno⁸¹. Es por ello, que en los últimos años la SADC ha realizado también algunos movimientos en esta dirección, intentando dar un mayor protagonismo a las actividades del RPTC y del ISDSC en el área de las operaciones de mantenimiento de la paz en la región (ISS, 1999).

En este mismo contexto cabría interpretar igualmente la creación en 1996 del conocido como *SADC Organ on Politics, Defense and Security*, que tiene como objetivo la cooperación entre los estados miembros para avanzar hacia la práctica democrática, el respeto a los derechos humanos y el desarme. Impulsado

⁸⁰ Estos "Estados de Primera Línea" se agruparon bajo dicha denominación en 1970 con el objetivo de ejercer de contrapeso respecto al poder económico y político del régimen sudafricano de minoría blanca en la región, configurando el núcleo duro a partir del que surgiría posteriormente la SADCC (Southern African Development Coordination Conference). Pese a que en un principio estuvo formado tan sólo por Mozambique, Tanzania, y Zambia, el resto de los miembros del FLS (Angola, Botswana, Namibia, y Zimbabwe) se incorporaron posteriormente. Las demás incorporaciones se produjeron tras la desaparición del FLS: Lesotho, Malawi, Sudáfrica y Swazilandia en 1994, Mauricio en 1995, y R.D. del Congo y Seychelles en 1997.

⁸¹ Como ejemplo de ello cabe citar el caso de ECOMOG, órgano encargado de la gestión de problemas en materia de paz y seguridad en el marco del principal proyecto de integración en el África Occidental ECOWAS (Economic Community of West African States), con un activo papel en las relativamente exitosas operaciones de restablecimiento de la paz en Liberia y Sierra Leona, mediante las correspondientes intervenciones militares (Banfa, 2000). No obstante, pese a su carácter de fuerza de paz, este órgano ha sido también criticado cuando ocasionalmente se ha convertido en un ejército más en combate, mayormente representativo además de los intereses hegemónicos de Nigeria en la región (Ruiz-Gimenez, 2000).

Misiones de mantenimiento de la Paz en el África Austral (1988-2002)		
	Duración	Tipo de intervención
Angola		
United Nations Angola Verification Mission I UNAVEM I	Enero 1989- junio 1991	Mantenimiento de la paz y observación
United Nations Angola Verification Mission II UNAVEM II	junio 1991 febrero 1995	Mantenimiento de la paz en respuesta a la insurgencia
United Nations Angola Verification Mission III UNAVEM III	febrero 1995- julio 1997	Mantenimiento de la paz en respuesta a la emergencia humanitaria
United Nations Observer Mission in Angola MONUA	julio 1997-	Mantenimiento de la paz en respuesta a la emergencia humanitaria
Namibia		
United Nations Transition Assistance in Namibia UNTAG	Abril 1989- marzo 1990	Mantenimiento de la Paz en respuesta a la desintegración nacional
Mozambique		
United Nations Operation in Mozambique	Diciembre 1992- diciembre 1994	Mantenimiento de la paz en respuesta a la emergencia humanitaria

Adaptación de Morrison, Cumner, Park y Zöe(1999).

en alguna medida por la “Iniciativa para la Diplomacia Preventiva” lanzada por la ONU a principios de los 90, y por la necesidad observada por la hoy extinta Organización para la Unidad Africana (OUA) para establecer un instrumento en materia de resolución de conflictos en el subcontinente, el Órgano sobre Política, Defensa y Seguridad ha funcionado en primera instancia de forma autónoma con respecto a la estructura institucional de la SADC y sus centros de decisión.

De hecho, éste precisamente parece haber sido uno de los principales problemas para su viabilidad y motivo de controversia entre sus miembros, puesto especialmente de manifiesto como consecuencia de las posturas tomadas por unos y otros en el conflicto de la R.D. del Congo⁸². Ante este panorama, finalmente en una cumbre extraordinaria celebrada en Marzo del 2001, la

SADC adoptó la decisión de hacer responder a dicho órgano ante la Cumbre de Jefes de Estado, y de que la dirección del mismo se determine en función de un sistema de rotación anual.

Entre las limitadas iniciativas formales desarrolladas durante los últimos años en el ámbito del fortalecimiento de la democracia y del buen gobierno por parte de este grupo regional, destaca la creación en 1997 del conocido como *SADC Parliamentary Forum*. Este órgano se halla al margen de las estructuras formales de este grupo regional, de tal manera que su naturaleza consultiva y su ausencia de poder legislativo reducen seriamente la capacidad para tener una incidencia sustancial sobre la realidad que pretende transformar⁸³. Asimismo, el denominado *SADC Electoral Commissions Forum*, creado en 1998 como organismo también autónomo y consultivo,

⁸² Así, mientras Mugabe, al frente entonces del Órgano sobre Política, Defensa y Seguridad, y el resto de aliados de Kabila, defendían que la solución al conflicto vendría de la mano de una implicación activa de la SADC en favor de uno de sus miembros, el gobierno de Sudáfrica, entre otros, al contrario de lo que hiciera en el caso de la vecina Lesotho, consideraba que la intervención militar en el antiguo Zaire no haría sino aumentar peligrosamente el riesgo a que el enfrentamiento se extendiera al resto del continente, y defendía la vía de la negociación y la diplomacia para poner fin a la guerra en este país (Cilliers, 1997; Baregu, 2000; Berman & Sams, 2000).

⁸³ El *SADC Parliamentary Forum* agrupa los parlamentos de 12 estados miembros (Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Mozambique, Namibia, Sudáfrica, Swazilandia, Tanzania, Zambia y Zimbabwe) aglutinando un total de 1.800 parlamentarios, cuya representación corresponde al conjunto formado por tres miembros de cada parlamento nacional elegidos en función de criterios de equidad en cuanto al género y a partidos políticos que los componen.

cuenta con autoridad ejecutiva nula a la hora de alterar las condiciones o los resultados de los procesos electorales en la región en su lucha a favor de la transparencia y la credibilidad de dichos procesos⁸⁴ (SARIPS/SAPES, 2000).

Pero más allá del ámbito meramente institucional y formal, en este marco regional, conscientes de la alta potencialidad de los diversos grupos, asociaciones y movimientos que conforman la sociedad civil para convertirse en constructores y garantes del buen gobierno y de las prácticas democráticas, durante los últimos años se han realizado diversos esfuerzos con el fin de favorecer una concepción de la práctica democrática entendida en un sentido amplio.

Así, por ejemplo, se estableció en primer lugar un Forum de ONGs en el marco de la SADC, que finalmente ha dado origen muy recientemente al conocido como SADC-CNGO (*Council of Non-Governmental Organizations*). El objetivo de esta iniciativa consiste en contribuir al fortalecimiento de la identidad regional, a la identificación de los problemas y preocupaciones de la nueva ciudadanía supraestatal, a la armonización y movilización de recursos, y a la formación de redes que permitan una mayor coordinación y un trabajo conjunto más eficaz entre los diferentes movimientos sociales existentes (SARIPS/SAPES, 1998, 2000).

Otras experiencias, en este sentido, han sido también puestas en marcha en los últimos años en el marco regional de la SADC. La creación de la red conocida como SAHRINGON (*Southern African Human Rights NGO Network*) entró en funcionamiento en 1998 gracias a la financiación de DANIDA y la colaboración de AFRONET (*Inter-African Network for Human Rights & Development*), con la intención de coordinarse a nivel regional para informar sobre la situación de los derechos humanos en estos países, sensibilizar sobre esta problemática a la ciudadanía, y presionar sobre los gobiernos para que vayan dando pasos adelante en

este terreno. Otro intento de aprovechar la potencialidad que el establecimiento de redes de comunicación ofrece es el protagonizado por SANGONET (*Southern Africa's Non-Governmental Organisation Network*), una red electrónica regional para facilitar información a los diferentes agentes de la sociedad civil en el conjunto del África Austral.

5.3.2. Unión Africana y NEPAD

En los últimos años estas iniciativas han cobrado un especial protagonismo en su intento de luchar contra la creciente invisibilidad y marginalización internacional de África, a favor de la inserción del continente en el marco de la economía global, y abogando por el establecimiento de unas nuevas relaciones con las potencias occidentales, que se traduzcan en un mayor compromiso por ambas partes con respecto al futuro del continente en términos de desarrollo económico, social y político.

La UA nace en el año 2001, tras diferentes rondas de negociaciones entre líderes africanos, y convirtiéndose en sustituta de la ineficaz OUA, con la pretensión de fomentar la cooperación entre los países miembros, e inspirándose en el modelo institucional de la Unión Europea. A modo de novedad respecto al espíritu de su predecesora, la OUA, además de sus amplios objetivos en materia de integración, se hallan también otros en el ámbito de la promoción de la democracia, los derechos humanos, y la prevención de conflictos⁸⁵.

El acta constitutiva de la UA ha reemplazado a la Carta de la OUA a partir de julio del año 2002, tras la cumbre inaugural celebrada en Sudáfrica. Entre sus novedades cuenta con la creación de un Parlamento Panafricano, un Tribunal de Justicia de la Unión, un Banco Central, un Comité Económico, Social y Cultural, en el que participarán diferentes agentes sociales, asociaciones profesionales y sociedad civil en general, así como con el recientemente aprobado Consejo de Paz y Seguridad⁸⁶, con autoridad para abordar problemas relativos a la prevención, manejo y solución de conflictos.

⁸⁴ Para más información sobre estos dos órganos acúdase a www.sadcpf.org; www.sadc-ecf.org.

⁸⁵ Debe tenerse en consideración que mientras la OUA surge en 1963 en un contexto que exigía el establecimiento de la descolonización y la liberación política como objetivos centrales de su actividad, hoy en día la UA se ha visto en la necesidad de reorientar sus estrategias hacia la promoción de la integración económica, el desarrollo, y los principios democráticos.

⁸⁶ El Consejo de Paz y Seguridad, órgano que pretende cubrir el vacío de poder del que se ha acusado a la OUA a la hora de poner fin a situaciones genocidios o crímenes contra la humanidad, como en el caso de Ruanda, contará con su propia fuerza de mantenimiento de la paz nutrida por diferentes ejércitos africanos.

Se ha destacado en la literatura más reciente que una de las principales aportaciones que la UA puede realizar en materia de democratización y buen gobierno es la puesta en marcha de un “mecanismo de revisión paritaria”, el conocido como APR (*African Peer Review*) en el marco de la NEPAD, de tal manera que los propios estados miembros puedan autoevaluarse, hacer un seguimiento de las políticas de sus vecinos e incentivar las prácticas democráticas y respetuosas de los derechos humanos.

Pese a que el establecimiento de objetivos y la dotación de instrumentos como los arriba señalados han sido interpretados por algunos analistas como reflejo de la ruptura con el principio de “no-injerencia” de la OUA, debe recordarse que el Acta de Constitución de la UA incluye una cláusula procedente de la etapa anterior en la que se exige el respeto a la soberanía de los estados miembros y se prohíbe la interferencia de los gobiernos africanos en los asuntos internos de sus vecinos. Con todo, la citada acta incorpora también una provisión que alude al principio de “no-indiferencia” ante situaciones de golpes de estado, crímenes de guerra, o genocidios, circunstancias bajo las cuales la intervención por parte de otros gobiernos africanos estaría justificada. Y es precisamente en este contexto en el que el reforzamiento de los instrumentos e iniciativas en el ámbito de la democratización y de la prevención y resolución de conflictos cobra una importancia más destacada en la nueva andadura de la UA (Harsch & Ababa, 2002; Tshiyembe, 2002, Kabunda, 2002).

En cuanto a la NEPAD, nace oficialmente en el año 2001 con el nombre de Nueva Iniciativa Africana (NAI), y, aunque vinculada a la creación de la UA, es en principio concebida como una iniciativa diferente a ésta. Surge a propuesta de los presidentes de Sudáfrica, Nigeria, Argelia, y Senegal fusionando dos iniciativas anteriores: el Programa del Milenio para la Re-

cuperación Africana (MAP) de los tres primeros, y el Plan Omega del último.

Su objetivo se centra en garantizar el compromiso por parte del Norte con la promoción del desarrollo en el continente mediante fondos de ayuda, inversiones en infraestructuras, políticas de alivio de la deuda externa y facilitación del acceso comercial a sus mercados. A cambio los gobiernos receptores tendrán que asumir responsabilidades sobre su propio desarrollo y velar por la paz, seguridad, defensa de los derechos humanos, la celebración de elecciones democráticas y las prácticas de buen gobierno⁸⁷.

Sin embargo, además del particular contexto general en el que la cooperación internacional se mueve durante los últimos tiempos en el marco de la denominada “fatiga de la cooperación”, los primeros pasos desde la puesta en marcha de la NEPAD han coincidido en el tiempo desafortunadamente con la polémica celebración de elecciones presidenciales en Zimbabwe. Esta última circunstancia ha hecho que varias potencias occidentales hayan mostrado reticencias de diverso tipo a participar en esta iniciativa, decepcionados ante las escasas garantías de cumplimiento de los compromisos adquiridos por los representantes gubernamentales africanos⁸⁸.

Una vez descritas las principales características de estas nuevas iniciativas, se hace necesario tener en consideración los debates surgidos últimamente en torno a sus supuestas bondades, y limitaciones y carencias, dada la expectación suscitada por éstas a la hora de dar un vuelco a la situación del continente en el contexto internacional.

A pesar de las optimistas previsiones que se crearon inicialmente en torno a estas iniciativas africanas, deben destacarse diversas limitaciones a la que éstas se tendrán que enfrentar en el futuro próximo como consecuencia de su diseño. En el caso de la UA, pese

⁸⁷ Concretamente, las primeras previsiones sobre la atracción de fondos al continente hablaban de un volumen de 64.000 millones de dólares anuales desde el Norte industrializado, con la pretensión de generar unas tasas de crecimiento anual medio para el continente en torno al 7%.

⁸⁸ En este sentido, cabría destacar la actitud de las autoridades de dos de las principales potencias económicas del continente (Sudáfrica y Nigeria), que contradiciendo el análisis ampliamente aceptado por las potencias occidentales, entendían que no había motivo evidente alguno por el que se podría calificar los últimos comicios en Zimbabwe de fraudulentos o antidemocráticos. No obstante, posteriormente fueron reconducidos hacia las posiciones del Reino Unido y Australia mediante la aceptación de la decisión de expulsar temporalmente a Zimbabwe de la Commonwealth, si bien un año después abogan activamente por el fin de dicha suspensión.

a una supuesta mayor apuesta a favor de dar voz a los pueblos africanos mediante la creación de un parlamento panafricano⁸⁹, cabe preguntarse sobre el grado de credibilidad de dicho organismo, compuesto por representantes de parlamentos de los diferentes estados miembros, cuando muchos de ellos se encuentran aún hoy en día en manos de sistemas de partidos únicos o en condiciones de claro déficit democrático. Al igual que la OUA, la UA ha surgido en ausencia de debates públicos previos respecto al modelo a aplicar y a las estructuras sobre las que construir el nuevo órgano continental y, por tanto, sobre la base de un esquema vertical.

Si bien es cierto que se contempla la posibilidad de establecer sanciones sobre los estados miembros que incumplan las decisiones aprobadas por la Unión, estas vienen establecidas en los mismos términos que la resolución de la OUA de 1990, cuando dichas sanciones ya han dado evidencia de su ineficacia. En la misma línea, no deja de ser llamativo el hecho de que los estados miembros gocen del derecho a incorporarse o a abandonar la organización libremente, mientras la capacidad para expulsarlos, como consecuencia del quebranto de diferentes principios básicos defendidos en su acta constitutiva, es ciertamente limitada (Kabunda, 2002; Chabal, 2002).

Con respecto a la NEPAD, ésta nace y es desarrollada tan sólo por un pequeño grupo de líderes africanos, contando con el parcial apoyo de unos pocos países y organismos internacionales dentro de la comunidad donante, motivo por el cual la falta de legitimidad de su diseño “de arriba a abajo” se convierte en uno de sus principales handicaps. De esta forma, en ausencia de participación por parte de multitud de movimientos sociales, grupos de interés, o por la ciudadanía en general, la denominada “apropiación africana” queda reducida al marco de las autoridades gubernamentales y sus equipos de expertos (Schmidt, 2002, Chabal, 2002; Nabudere, 2002, Adedeji, 2002).

En esta misma línea, cabría subrayar la ausencia de crítica desde dichas iniciativas hacia unas instituciones

financieras internacionales que, pese a manifestarse a favor de la promoción del buen gobierno, han precisado de “Estados fuertes” y gobiernos autoritarios dispuestos a llevar adelante unas medidas de política económica impopulares susceptibles de originar disturbios y expresiones de descontento de diverso tipo. Así pues, sorprende la escasa objeción de éstas respecto a una concepción de buen gobierno heredada del Banco Mundial, de claro carácter funcionalista, tecnocrático y frecuentemente ausente de principios democráticos o sociales genuinos que vayan más allá de la búsqueda de la eficiencia necesaria para garantizar el éxito de las reformas económicas.

No deja de ser llamativo asimismo el hecho de que estas instituciones internacionales que se erigen en defensoras de los principios democráticos en las economías en desarrollo, tengan un comportamiento tan antidemocrático en sus relaciones con los gobiernos de éstas en marcos de actuación como el de la gestión del problema de la deuda externa. Otro tanto cabría afirmar respecto a la escasa voluntad de las grandes potencias por democratizar las instituciones sobre las que se apoya el actual orden económico internacional (Mafeje, 2002; Olukoshi, 2002; Nabudere, 2002).

Por otro lado, el posicionamiento de la NEPAD ha sido acusado de excesivamente vago en materia de compromisos y recursos, y supone lo que sus críticos consideran un exceso de confianza y dependencia en la buena voluntad y buen hacer de la comunidad donante. Por lo que respecta al papel a cumplir por ésta, es ampliamente conocida la habitual distancia entre las palabras y los hechos por parte de los representantes gubernamentales de muchos de los países que la componen, al igual que las frecuentes incoherencias entre sus políticas comerciales y las de cooperación.

Igualmente, la arbitrariedad de los criterios por los que pueden llegar a evaluarse si se cumplen o no ciertos prerequisites en materia de buen gobierno, o la falta de legitimidad por parte de aquellos que se erigen ahora en salvaguardias de las libertades democráticas y la defensa de los derechos humanos, crean también una razonable

⁸⁹ Ha sido establecido un cupo mínimo del 20% de mujeres en la composición de dicho parlamento. Aunque algunos la han considerado una iniciativa ejemplar para el resto del mundo, dicho cupo queda por debajo del objetivo establecido en el marco regional de la SADC, o en el caso particular de Sudáfrica (30%).

sombra de duda sobre el conjunto de la iniciativa⁹⁰ (Schmidt, 2002; Akukwe, 2002; Crockford, 2002).

En cuanto al nivel de compromiso por parte de los líderes africanos, éstos no han llegado al nivel de modestos, tal y como era previsible, dado el escepticismo mostrado por muchos de ellos y el carácter voluntario de la participación en el citado mecanismo de revisión paritaria. Así, es sintomático el hecho de que del total de los estados miembros de la UA tan sólo 12 hayan declarado recientemente estar dispuestos a someter la actuación de sus gobiernos a un sistema de seguimiento que vele por las prácticas democráticas y el buen gobierno en el continente (Ottaway, 2002; *The Daily News*, 7-11-2002).

Pero además de la actitud reticente por parte de determinados gobiernos con indicios claros de falta de cumplimiento de unos requisitos mínimos en materia de buen gobierno, respeto de derechos humanos, etc., existe otra más generalizada entre los líderes africanos. Nos referimos a aquella que ve con desconfianza y preocupación que, más allá de las condicionalidades en el ámbito de las políticas económicas a implementar, los objetivos de la NEPAD a nivel político se acaben convirtiendo en otra nueva forma de condicionalidad de segunda generación que la comunidad donante imponga sobre las sociedades del continente (Harsch, 2002; Olukoshi, 2002).

De hecho, los más críticos muestran su preocupación ante lo que consideran una dinámica que contribuirá al afianzamiento de diversas formas de neocolonialismo,

en lugar de contribuir a la descolonización económica del continente y la reducción de su dependencia respecto a las economías del Norte (Adedeji, 2002). A este respecto, el Plan de Acción para África lanzado por el G-8 en su cumbre de Canadá del 2002, podrá fácilmente traducirse en la intencionada marginación de algunos países, mientras que otros serán recompensados por su buen comportamiento en base a criterios no siempre claramente objetivables.

Ello debe llevarnos a pensar que, lejos de favorecer el sempiterno objetivo de unir a los africanos para que puedan hacer frente a sus problemas de manera conjunta, este tipo de iniciativas ayudará a su división sobre la base de una nueva forma de recolonización o neoimperialismo con tintes de filantropía, donde la población africana una vez más será convertida en objeto en lugar de sujeto de su propia transformación⁹¹.

En esta misma línea iría también, en alguna medida, la preocupación de aquellos que interpretan que el establecimiento de objetivos en materia de buen gobierno, incluida la propuesta de implementación del sistema de revisión paritaria, obedece más a un intento de satisfacer los requerimientos de una comunidad donante susceptible de ofrecer financiación, que a la exigencia por parte de la ciudadanía de los países africanos a vivir bajo unas condiciones mínimas en materia de gobernabilidad y libertades democráticas. De ahí la importancia de insistir en que los derechos democráticos de la ciudadanía en África sean garantizados con independencia de que exista o no la NEPAD, asumiendo

⁹⁰ Organizaciones de defensa de los derechos humanos como Human Rights Watch ha pedido al G-8 una actitud más beligerante contra las compañías implicadas en el tráfico de diamantes, madera y otros recursos escasos provenientes de zonas en conflicto, de la misma forma que lo hacen en materia de lucha contra el terrorismo internacional mediante bloqueo de cuentas y congelación de activos financieros. Igualmente, dado que gran parte de las armas y fondos para muchas de esas guerras están llegando de estos países, incluida la ayuda económica a gobiernos represivos, su responsabilidad en la situación de inestabilidad política en diferentes países del continente africano es innegable. Por si esto fuera poco, resulta ciertamente paradójico que países como Rusia, miembro del G-8 se sientan con legitimidad para exigir de los gobiernos africanos un respeto a los mismos derechos humanos que sus fuerzas militares transgreden constantemente en el caso de Chechenia (*Human Rights News*, 11-6-2002). Similares reticencias podrían señalarse respecto a la legitimidad del gobierno de los EE.UU. o Gran Bretaña en el contexto de un previsible ataque militar contra Irak. En el mismo sentido cabría calificar igualmente el hecho de que países poco respetuosos con los derechos humanos, como Israel o China se encuentren entre los principales receptores mundiales de AOD.

⁹¹ Desde una perspectiva crítica, se ha puesto en entredicho tanto la efectividad como la idoneidad de esta condicionalidad de segunda generación, arremetiendo contra su carácter coercitivo para con los receptores. Es por ello que desde los países nórdicos se lleva algún tiempo trabajando la propuesta de establecimiento de "development contracts" entre donantes y receptores sobre la base del diálogo, la cooperación mutua y el logro de acuerdos. Como ya se ha comentado, el objetivo central de esta nueva forma de organizar las relaciones entre donantes y receptores, consiste en la reafirmación del principio de no-intervención y la oferta a los segundos de un planteamiento más de largo plazo, que reduzca la posibilidad de arbitrariedades e inconsistencias, y mejore su capacidad de previsión respecto a las políticas de los primeros (Tjonneland, 1998).

como inadmisibles que sus genuinas exigencias en este sentido sean utilizadas en términos de condicionalidad por aquellos que tampoco pueden presumir de una actitud modélica a este respecto en muy diferentes ámbitos (Nabudere, 2002).

Finalmente, a modo de resumen, tras analizar las percepciones y prácticas de diferentes agentes de cooperación a lo largo de este capítulo quinto, cabe destacar la introducción de la democratización, la gobernabilidad, la prevención de conflictos y la construcción de la paz como preocupaciones centrales de la mayoría de las agencias multilaterales y bilaterales de cooperación. En este sentido, éstas insisten en remarcar su efectividad tratando de demostrar que cada vez destinan más medios al fortalecimiento institucional, a la participación social y a la prevención de conflictos.

Sin embargo, a falta de trabajos empíricos y evaluaciones pertinentes, en función del análisis realizado, se puede avanzar que la asistencia internacional para la democratización y la pacificación sigue siendo poco efectiva, en

tanto en cuanto la acción de la cooperación internacional no parece estar realizando aportaciones excesivamente significativas en la práctica a este respecto.

Por otro lado, se observa igualmente que la irresponsabilidad y la falta de coordinación de los donantes, el diálogo político sesgado y la introducción de elementos de condicionalidad política reducen la necesaria confianza entre los interlocutores, deteriorando sus relaciones y enturbiando el genuino sentido de la cooperación internacional, así como la eficacia en el cumplimiento de sus objetivos en términos de desarrollo de las sociedades receptoras.

En el caso particular del África Austral, como consecuencia del surgimiento de unos nuevos retos en el ámbito de la democratización y de la pacificación, y dada la constatación de la capacidad por parte de las propias sociedades receptoras para lanzar iniciativas y hacer frente a la problemática de la que son víctimas, se hacen necesarias nuevas formas de intervención de la asistencia internacional adaptadas a dichas realidades.

6. Conclusiones

Tal y como se acaba de señalar, desde principios de los 90 se ha hecho manifiesta la centralidad de los debates teóricos sobre la gobernabilidad y la construcción de paz, así como de su aplicación práctica en el ámbito de la cooperación al desarrollo a través de las intervenciones de asistencia para la democratización y la prevención de conflictos. En estos años se ha experimentado, sin duda, un fuerte incremento en las referencias a la gobernabilidad democrática y la construcción de la paz en los discursos, estrategias, documentos y programas de los distintos agentes de desarrollo. Ahora bien, la concreción práctica de esas referencias queda frecuentemente lejos de sus pretensiones teóricas de los diferentes agentes de cooperación.

Gobernabilidad ¿condición para la recepción de ayuda u objetivo para el desarrollo?

Un primer ejemplo de este desfase entre lo programático y la práctica de la cooperación internacional se encuentra en el debate sobre la condicionalidad respecto a la gobernabilidad. Es decir, en la discusión sobre si la gobernabilidad debe ser entendida como una condición para recibir las ayudas internacionales, o como un objetivo en sí del desarrollo. La condicionalidad de segunda generación, o condicionalidad política clásica, de la que la gobernabilidad es uno de

tantos prerequisites, está teniendo unos efectos perniciosos sobre el objetivo de la democratización y la pacificación. Algunos ejemplos de estas políticas están representados por el retroceso democrático de países como Zimbabwe que, a pesar de las presiones de los distintos actores internacionales, no consiguen reconducir su situación actual hacia la garantía de unas libertades democráticas mínimas.

A este respecto, se puede identificar distintas concepciones de la condicionalidad política y, por ende, de la gobernabilidad. Destacan, entre ellas, la postura de USAID, que opta por condicionar su cooperación a la difusión del modelo democrático de los EE.UU; la del Banco Mundial, que pretende un reforzamiento de las instituciones de los países en desarrollo para mejorar la eficacia del sector público, así como los marcos legales para garantizar el libre funcionamiento del mercado y la devolución de la deuda externa; y la de la Unión Europea, que intenta condicionar su ayuda a través una combinación de sanciones y diálogo político. A pesar de las limitaciones del modelo de la UE, es importante resaltar la puesta en marcha de nuevos incentivos políticos en lugar de promover políticas punitivas en términos de condicionalidad, con el fin de profundizar en el fortalecimiento de la democratización y la prevención de conflictos.

Sin embargo, el discurso en torno al buen gobierno por parte de las instituciones financieras internacionales se ha impuesto a otras concepciones. Dicho discurso se ha caracterizado por un carácter tecnocrático que prioriza el reforzamiento de los aparatos estatales, especialmente del sistema jurídico, para garantizar el adecuado flujo de las inversiones y del comercio en sus respectivos mercados, en detrimento de un reforzamiento estatal orientado al acceso a los servicios públicos (salud, educación, justicia...) que tenga en cuenta la pluralidad cultural de las sociedades.

En definitiva, a pesar del surgimiento de diversas concepciones progresistas sobre la gobernabilidad y la prevención de conflictos, ello no está teniendo un claro reflejo en la práctica, haciendo que la cooperación internacional esté obteniendo escasos resultados en sus políticas de asistencia a los procesos de democratización y pacificación de las sociedades africanas. Este hecho nos lleva, una vez más, a subrayar la importancia de que la gobernabilidad y la construcción de paz no sean exclusivamente entendidas como condiciones políticas para acceder a la ayuda internacional, sino que sean concebidas como fines mismos del desarrollo humano.

La cooperación para la democracia y la plena asunción del modelo occidental

La experiencia de la cooperación internacional es una muestra más de la falta de adaptación y del desconocimiento por parte de la tradición occidental respecto de la realidad multicultural africana. La mayoría de las intervenciones en el ámbito de asistencia democrática no se despegan de una concepción occidental de los derechos humanos, de la democracia, de la gobernabilidad y de la reconciliación, y no tienen suficientemente en cuenta ni el protagonismo de las sociedades africanas, ni los elementos culturales característicos de las mismas, ni la responsabilidad de los países occidentales en el fracaso de los procesos de desarrollo del continente.

La asistencia para la democracia está centrada en lo meramente institucional. Sin embargo, para consolidar la democracia y llevar a cabo determinadas medidas económicas no es suficiente la reforma de las instituciones estatales, haciéndose necesario ampliar el concepto de gobernabilidad y reorientar las intervenciones de la asistencia democrática. Además de la democratización del Estado y del sistema político es preciso democratizar la sociedad, una democratización que no se puede realizar, única y exclusivamente a partir de los habituales parámetros occidentales.

Los países africanos en proceso de democratización y pacificación necesitan asimismo reinventar la política y reactivar la participación de la sociedad en este proceso de transformación. En la misma línea, la cooperación internacional a través de la asistencia democrática, en lugar de especializarse en el asesoramiento de procesos de reforma institucional basados en el modelo de los países donantes, debería apoyar iniciativas que surjan de las propias sociedades receptoras con el fin de favorecer la formación de una nueva cultura política y un nuevo entramado de instituciones adaptado a la realidad de dichas sociedades⁹².

Entiéndase que mediante esta propuesta no se trata ni de renunciar completamente a la modernidad, ni de aceptar exclusivamente la tradición. Lo que se subraya es la necesidad de que la asistencia democrática apoye iniciativas locales que vayan encaminadas a incorporar elementos culturales propios en esa reinvencción de la política y en la reformulación de los nuevos Estados democráticos.

En este sentido, la práctica de la asistencia democrática se debería desprender de las actitudes vehementes y paternalistas por las que está siendo criticada, y articular nuevas formas de asistencia para contribuir a la democratización de las sociedades africanas. Además de favorecer la "indigenización" de las reformas políti-

⁹² La experiencia y los recursos que pueda ofrecer la comunidad internacional para la reforma de la administración de justicia en casos como los de Sudáfrica o Mozambique, por ejemplo, son fundamentales. No obstante, las políticas de asistencia democrática no pueden limitarse a apoyar un proceso de reforma convencional de la justicia, cuando el modo en que se accede a la justicia por parte de la ciudadanía en estos dos países es sustancialmente diferente a la de las sociedades del Norte. En este sentido, y siguiendo con el ejemplo, parecería conveniente que la cooperación internacional apoyará aquellas iniciativas propuestas en el marco de tribunales populares y otras formas de justicia popular, aceptando el marco de los derechos humanos, y tratando de incorporar de alguna manera el conocimiento y la práctica indígena de resolución de disputas a esa reforma del sistema de justicia.

cas que acabamos de comentar, sin duda alguna, el diálogo político debería ser otra de las líneas a priorizar, siempre y cuando se lleve a cabo en igualdad de condiciones, y sin la presión sobre el receptor de la ayuda para satisfacer los objetivos y las condiciones impuestas por el donante.

La teoría y la práctica de los agentes de cooperación

Pese a los progresos realizados por las agencias de cooperación a nivel discursivo, la tendencia general en la práctica viene representada por una mayoría de recursos de la asistencia democrática destinados al ámbito institucional, quedando en un claro segundo plano los proyectos de gobernabilidad democrática favorables a la concertación entre sociedad civil, Estado y agentes privados.

Con todo, ante la falta de liderazgo del PNUD en esta materia, hay que destacar el esfuerzo de algunas agencias bilaterales, especialmente el DFID y la NORAD, que insisten en la necesidad de vincular la gobernabilidad con la erradicación de la pobreza, la prevención de conflictos y la lucha contra corrupción. Lo novedoso de este enfoque, en cualquier caso, no consiste solamente en sus objetivos, sino también en sus propuestas concretas al medir la efectividad de la asistencia internacional en base a los resultados obtenidos y no en función de los recursos que se emplean para la promoción de la gobernabilidad.

Otro interesante paso adelante por parte de las citadas agencias se halla en su consciencia sobre las potencialidades y los límites de la cooperación en los procesos de democratización y pacificación, y su propuesta de objetivos de trabajo y metodologías más pragmáticas y más adecuadas a la realidad de sus intervenciones, en comparación con otros agentes de la cooperación internacional.

Pese a ello, en general, la falta de coherencia de las intervenciones, el excesivo protagonismo de las agencias donantes en la definición de las estrategias y de los proyectos frente a políticas de largo plazo, o el escaso

diálogo político con los países del Sur, siguen siendo, entre otras, algunas de las preocupaciones principales a la hora de hacer frente a la necesaria reforma del marco en el que se desarrollan en la actualidad las políticas de cooperación.

En este contexto, en principio cabría pensar que el apoyo por parte de las agencias internacionales de cooperación a “iniciativas africanas” como la de la NEPAD, y sus propuestas en materia de buen gobierno y prevención de conflictos, podría ayudar a solventar algunos de los problemas anteriormente citados. Sin embargo, tal y como ya se ha señalado, la forma en la que ésta se ha gestado está siendo objeto de numerosas críticas, dado que la participación de la sociedad civil en su formulación ha sido mínima, y que esta iniciativa puede también contribuir a reforzar el carácter de arbitrariedad y condicionalidad en función de los cuales se concederá la ayuda.

Esto no tiene por qué suponer la defensa enfática del papel de la sociedad civil aunque, sin duda alguna, un verdadero proceso de democratización y/o pacificación no se puede llevar a cabo plenamente en ausencia de participación de movimientos sociales y diferentes grupos de interés⁹³.

Por tanto, parecería razonable que la asistencia democrática encontrara un punto de equilibrio respecto al papel de la sociedad civil en los citados procesos. Es cierto que la cooperación debería reorientar su trabajo no solo a la democratización del Estado, sino también a la potenciación de una sociedad civil organizada, activa y democrática. Pero, no es menos que estas intervenciones tienen que prevenirse del posible protagonismo y dirección de representantes de la sociedad civil que carezcan de legitimidad o responsabilidad suficiente.

No obstante, esta precaución no puede servir para argumentar la falta de participación de la sociedad civil en la prevención de conflictos y en la transformación democrática, puesto que los enfoques “de arriba a abajo” deben combinarse con los enfoques “de abajo a

⁹³ Sobre el rol de la sociedad civil existen dos posiciones contrapuestas. Por un lado, el discurso de los agentes internacionales tiende a reconocer la centralidad de la sociedad civil en los procesos de pacificación y democratización, mientras que en la práctica de las intervenciones, ésta es ignorada o minusvalorada. En el otro extremo tenemos los sectores críticos que enfatizan el rol de la sociedad civil en el proceso de transformación democrática ignorando la dimensión institucional del proceso.

arriba”, y la cooperación internacional debe ir dirigida a apoyar simultáneamente ambos procesos.

Los retos de la asistencia para la democratización y la construcción de paz:

La actual condicionalidad supuestamente técnica, aseptica y apolítica no puede entenderse fuera del marco concreto de la descolonización y el surgimiento de unas nuevas formas de relación entre los países del Norte y del Sur en el contexto de la globalización neoliberal. Así, esta condicionalidad, sustancialmente política, sigue ejerciéndose en función de las políticas exteriores de los países donantes y, por tanto, con frecuencia ajena a las necesidades de democratización y pacificación de los países receptores.

Ante este escenario, las posibles alternativas pasan por un nivel de control más alto por parte tanto de las instituciones democráticas correspondientes como de una sociedad civil encargada del seguimiento de los acuerdos internacionales, que exija una mayor transparencia, e impulse iniciativas concretas que beneficien a los sectores más desfavorecidos y respeten sus prácticas políticas y tradiciones culturales, siempre y cuando éstas no atenten contra los derechos humanos y las libertades individuales o colectivas.

Sin embargo, la nueva coyuntura de la seguridad internacional generada tras el 11-S y la política intervencionista del gobierno Bush contra el terrorismo internacional van a suponer destacados cambios en la teoría y en la práctica de la cooperación.

Los discursos en torno a la gobernabilidad democrática, la construcción de la paz y la prevención de conflictos están en retroceso frente a otro tipo de mensajes hoy de nuevo en boga, como el relativo al fortalecimiento de la seguridad nacional. La visión amplia de estos primeros conceptos y la significación de otros, como el de la seguridad humana, parecen perder la escasa repercusión que habían obtenido en la década de los 90. Este retroceso en el plano teórico puede tener importantes repercusiones en el terreno práctico de la cooperación internacional, reforzando determinados instrumentos y políticas en detrimento de otros.

En esta línea, en los próximos años cabe esperar un reforzamiento de la visión cortoplacista de la cooperación al desarrollo, de la acción humanitaria y de las operaciones de paz. De este modo, parece ser que la prevención de los conflictos, el fortalecimiento de la democracia y la reconciliación de sociedades divididas a través de la participación de la sociedad civil quedarán relegados a un segundo plano frente a una creciente instrumentalización y militarización de la ayuda.

Puesto que evidentemente éste no es el camino más adecuado para la construcción de la paz y la democratización de las sociedades objeto de estudio, planteamos la necesidad de reformular la cooperación al desarrollo a partir de unas claves participativas, respetuosas con las diferentes realidades sociales y culturales, así como con los intereses de dichas sociedades.

Bibliografía

- Abrisketa, J. (2000), "Operaciones de Paz", en Pérez de Armiño, K. (dir.), *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, Icaria, 407-412. Barcelona.
- ACNUR (1997), *La situación de los refugiados en el mundo 1997-98: un programa humanitario*. Icaria. Barcelona.
- AECI, <http://www.aeci.es>.
- Ake, C. (1993), "Rethinking African Democracy", en Diamond, L. y Plattner, M. F. (eds.), *The Global Resurgence of Democracy*, The Johns Hopkins University Press, London.
- Alberdi, J. (2000), "Buen Gobierno", en Pérez de Armiño, K. (dir.), *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, Icaria, 82-84. Barcelona.
- Alvarez, J. (2000), "El África Subsahariana y el concepto de Falling State: sus consecuencias en el derecho internacional", en Peñas, F.J. (ed.), *África en el sistema internacional. Cinco siglos de frontera*, Los Libros de la Catarata, Madrid.
- APRODEV (2002), *Table summarising some aspects of the ACP Country Support Strategies* en <http://www.aprodev.net/files/CSStable.pdf> (diciembre 2002).
- Archer, R. (1994), *Markets and Good Government. The way forward for Economic and Social Development?*, NGLS, Geneva.
- Areizaga, M. y Mendia, I. (2000), "Prevención de Conflictos", en Pérez de Armiño, K. (dir.), *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, Icaria, 440-444, Barcelona.
- Banfa, S. (2000), "Security cooperation in Southern Africa: Lessons from West Africa (ECOMOG)", SARIPS Annual Colloquium on Regional Integration in Southern Africa, Harare.
- Baregu, M. (1999), *Preventive diplomacy and peace-building in Southern Africa*, SARIPS, Series 2. SAPES Books, Harare.
- Baregu, M. (2000), *The Southern Africa conflict matrix and research agenda*, SAPES Books, Harare.
- Bayart, J. F., Ellis, S. y Hibou, B. (1999), *The Criminalization of the State in Africa*, James Currey & Indiana University Press, London.
- Berman, E.G. & Sams, K.E. (2000), *Peacekeeping in Africa. Capabilities and Culpabilities*, United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR), Institute for Security Studies (ISS). United Nations, New York.
- Bond, P. (ed.). (2002), *Fanon's Warning. A Civil Society Reader On the New Partnership For Africa's Development*, Africa World Press, Inc. , Cape Town.
- Boutros-Ghali, B. (1992), *An Agenda for Peace*, United Nations, New York.

- Bratton, M. y Van De Walle, N. (1997), *Democratic Experiments in Africa. Regime Transitions in Comparative Perspective*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Brown, W. (2000), "Restructuring North South Relations: ACP-EU Development Co-operation in a Liberal International Order" en *Review of African Political Economy* No. 85, 367-383.
- Carrillo Flórez, F. (ed.). (2001), *Democracia en déficit: gobernabilidad y desarrollo en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- Center for Democracy and Governance (1998), *Democracy and Governance: A conceptual framework*, USAID, Technical Publication Series, Washington.
- Chabal, P. (ed.) (1986), *Political Domination in Africa. Reflections on the limits of power*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Chabal, P. y Daloz, J. P. (1999), *Africa Works. Disorder as Political Instrument*, James Currey & Indiana University Press, London.
- Chabal, P. (2002): The New Partnership for Africa's Development (NEPAD), As Relações Externas de Cabo Verde: O Caso da Uniao Europeia, Cidade da Praia.
- Choquette, V. (2000), *When regionalism can be advantageous: the Southern African Development Community (SADC)*, Champlain College, Quebec. www.champlaincollege.qc.ca
- Cilliers, J. (1997), "The Evolving security architecture in Southern Africa", en Gutteridge, W. & Spence, J.E. (ed), *Violence in Southern Africa*, Frank Cass, London.
- Crawford, N. (1995), The domestic sources and consequences of aggressive foreign policies: the folly of South Africa's "total strategy", Centre for Southern African Studies, University of the Western Cape, Bellville.
- Davies, E., Trebilcock, M.J. (2001), "Laws Reforms and development", *Third World Quarterly*, Vol. 22 No1, 21-36, London.
- Denis, H. (1999), "¿Injerencia o solidaridad? El debate sobre la -condicionalidad- en las relaciones Norte-Sur", *Viento Sur*, nº 42, 49-57.
- DFID (2001), "Making government work for poor people. Building state capability. Strategies for achieving the international development targets", DFID, ver: <http://www.dfid.gov.uk/> (diciembre del 2002).
- Dubois, A. (2000), "Condicionalidad", en Pérez de Armiño, K. (dir.), *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, Icaria, 110-113, Barcelona.
- Duffield, M. (1990), War and famine in Africa, Oxfam Research Paper, No. 5, November.
- Eizaguirre, M. y Alberdi, J. (2001), "Libertades políticas: Una asignatura pendiente en los índices de desarrollo humano", en Ibarra P. y Unceta K. (coords.), *Ensayos sobre el desarrollo humano*, Icaria, Barcelona.
- European Union (2002), *The EU and Africa. A Partnership for Development*, EU: http://europa.eu.int/comm/development/eu_afr_bg/eu_afr_info_en.pdf (noviembre, 2002).
- Founou-Tcuigoua, B. (1996), "El África negra en el sistema económico y político mundial. La autocracia en contra del desarrollo y la democracia", en Amin, S. y González Casanova P. (dirs.), *La nueva organización capitalista mundial vista desde el Sur*, vol. II: *El Estado y la política en el Sur del Mundo*, Anthropos, 145-202, Barcelona.
- Galtung, J. (1998), *Tras la violencia, 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución. Afrontando los efectos visibles e invisibles de la guerra y la violencia*, Bakeaz/Gernika Gogoratzuz, Bilbao.
- Gibb, R. (1998), "Southern Africa in transition: prospects and problems facing regional integration", *Journal of Modern African Studies*, United Kingdom.
- González Casanova, P. (1996), "El colonialismo global y la democracia", en Amin, S. y González Casanova, P. (dirs.), *La nueva organización capitalista mundial vista desde el Sur*. vol. II: *El Estado y la política en el Sur del Mundo*, Anthropos, 11-144, Barcelona.
- Gruhn, I.V. (1996), Land mines: an African tragedy. The Journal of Modern African Studies. Cambridge University Press, No.4, Cambridge.
- Gutiérrez Vega, P. (2000), "Tipicidad y casuística de la condicionalidad política: la Unión Europea y África Subsahariana", en Peñas, F. J. (ed.), *África en el sis-*

- tema internacional. Cinco siglos de frontera*, Los libros de la catarata, 267-298, Madrid.
- Gyimah-Boadi, E. (1996), "Civil Society in Africa", *Journal of Democracy*, vol. 7, nº 2, Washington.
- HAAND (2001), "Towards a Framework for Systematic, Formalized & Structured Civil Society Participation in ACP-EU Cooperation", ver: <http://www.hannd.net/hannd/HW/brief2.html>
- Hanekom, H. (1998), "The Sub-Saharan Africa arc of conflict", *Africa Insight*, vol. 28, No.3/4, Africa Institute of South Africa (AISA), Pretoria.
- Ike Udogu, E. (1996), "Incomplete Metamorphic Democracy as a Conceptual Framework in the Analysis of African Politics. An Exploratory Investigation", *Journal of Asian and African Studies (JAAS)*, XXXI, 1-2: 5-20.
- Independent (9-8-2001), "SADC to wrest security organ from Mugabe", Harare. www.allafrica.com
- Intermón-Oxfam (2002), *África y la Comunidad Internacional. Propuestas de Intermón Oxfam*, ver: www.intermon.org
- IRIN (5-9-2001), "Troops home from DRC". UN Integrated Regional Information Networks, ver: www.allafrica.com
- ISS (1999), "Peacekeeping and ISDSC", en *Building Security in Southern Africa*. Monograph No.43, November. Institute for Security Studies. Johannesburg.
- José, A. & Vieira, S. (1992), "1974-75, the great turning point: the consequences of angolan and mozambican independence", en Vieira, S. et al. *How fast the wind? Southern Africa, 1975-2000*, Africa World Press, Inc. Trenton, New Jersey.
- Kabunda, M. (2002), "Integración regional en África: perspectivas para el siglo XXI", en Kabunda, M., *África Subsahariana ante el nuevo milenio*, Pirámide, Madrid.
- Klay Kieh, G. Jr. (1996), "Democratization and Peace in Africa", *Journal of Asian and African Studies (JAAS)*, XXXI, 1-2: 99-111.
- Koelble, T. y Reynolds, A. (1996), "Power-Sharing Democracy in the New South Africa", en *Politics & Society*, vol. 24, nº 3, september, 221-236.
- Kraus, D. (2002), "Mr. Bush, The Answer Is In Your Hands", ver: <http://www.presentdanger.org/pdf/gac/0210answer.pdf> (diciembre del 2002).
- MacLean, S.J. (1999), "Peace-building and the new regionalism in Southern Africa", *Third World Quarterly*, Vol.20, No.5. London.
- Mamdani, M. (1996), *Citizen and Subject. Contemporary Africa and the Legacy of Late colonialism*, Princeton Paperbacks, Princeton.
- Mandaza, I. (1996), *Peace and security in Southern Africa*, SAPES Books, Harare.
- Matlosa, K. (1999), "Globalisation and regional security: Southern Africa at the Crossroads", SARIPS Annual Colloquium on Peace and Security in Southern Africa, Harare.
- Mbaku, J. M. (1996), "Effective Constitutional Discourse as an Important First Step to Democratization in Africa", *Journal of Asian and African Studies (JAAS)*, XXXI, 1-2: 39-51.
- Morrison, A; Cumner, S.; Park H. y Zöe K.A. (1999), "Peacekeeping", *Encyclopedia of Violence, Peace & Conflict*. Volume 2. F-Pe.
- Ngubane, S., Solomon, H. (2002), "Southern Africa's new security agenda", *Africa Insight, March 2002*, 58-64.
- NORAD (2000), *Plan de Acción de NORAD para Buen Gobierno y contra la Corrupción 2000 -2001*, NORAD, Oslo.
- NORAD (2001), *Handbook in Human Rights Assessment. State Obligations Awareness & Empowerment*, NORAD, Oslo.
- NORAD, Ver: http://www.norad.no/default.asp?V_DOC_ID=1015 (diciembre del 2002).
- North, D.C. (1990), *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge University Press, Cambridge.
- O'Donnell, G. (1994), "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, Vol. 5, nº1, 55-59.
- Odén, B. (1996), "Southern African futures. Critical factors for regional development in Southern Africa", *Nordiska Afrikainstitutet, Discussion Paper*, Uppsala.
- OECD/DAC Expert Group on Aid Evaluation (1997a), *Evaluation of Programs promoting participatory*

- development and good governance. Synthesis Report*, OECD/DAC.
- OECD/DAC. (1997b), *Guidelines on Conflict, Peace and Development Cooperation*, Paris: OECD.
- OECD/DAC. (1998), *Conflict and Development Co-operation on the Threshold of 21st Century*, Development Co-operation Guidelines Series.
- Ohlson, T. & Stedman, J. (1993), "Towards enhanced regional security in Southern Africa?" en Odén, B. *Southern Africa after apartheid*, Nordiska Afrikainstitutet, Uppsala.
- Ohlson, T. & Stedman, J. (1994), *The new is not yet born. Conflict resolution in Southern Africa*, The Brookings Institution, Washington.
- Ohlson, T. & Stedman, S. J. (1991), "Trick or treat? The end of bipolarity and conflict resolution in Southern Africa", *Southern Africa Perspectives*, No. 11, Centre for Southern African Studies, University of Western Cape, Belville.
- Ohlson, T. (1996), "Conflict and conflict resolution in a Southern African context", en Mandaza, I (ed). *Peace and Security in Southern Africa*, SAPES Books, Harare.
- Oomen, B. (2000), "Tradition on the move. Chiefs, democracy and change in rural South Africa", en *NIZA-Cahier 6*, Netherlands Institute for Southern Africa, Leiden.
- Pérez de Armiño, K. (1997), *Guía de rehabilitación posbélica. El proceso de Mozambique y la contribución de las ONG*, HEGO, Universidad del País Vasco, Bilbao.
- Pérez de Armiño, K. (2000b), "Rehabilitación", en Pérez de Armiño, K. (dir.), *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, Icaria, 82-84, Barcelona.
- Pérez de Armiño, K. (2002), "La vinculación ayuda humanitaria-cooperación al desarrollo. Objetivos, puesta en práctica y críticas", en *Cuadernos de Trabajo* nº 33, HEGO, Universidad del País Vasco, Bilbao.
- Pérez de Armiño, K. (dir.) (2000a), *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, Icaria, Barcelona.
- PNUD, (2002), *Informe sobre el Desarrollo Humano 2002. Profundizar la democracia en un mundo fragmentado*, Nueva York.
- Prats i Català, J. (2001), "Gobernabilidad y Globalización", en Carrillo Flórez, F. (ed.), *Democracia en déficit: gobernabilidad y desarrollo en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- Rist, G. (2002), *El desarrollo: historia de una creencia occidental*. Madrid: Catarata.
- Rodríguez-Piñero, L. (2000), "Del partido único al 'buen gobierno': el contexto internacional de los procesos de democratización en el África Subsahariana después de la Guerra Fría", en Peñas, F. J. (ed.), *África en el sistema internacional. Cinco siglos de frontera*, Los libros de la catarata, 209-266, Madrid.
- Roldan Barbero, J. (1994), *Democracia y Derecho Internacional*, Civitas, Madrid.
- Ruiz, P. (1998), "La cooperación al desarrollo y la prevención de conflictos armados: hacia la definición de una estrategia común" en *Comunicación para la reunión de investigadores/as en Cooperación y Desarrollo*, febrero, Barcelona.
- Ruiz-Gimenez, I. (2000), "El colapso del estado postcolonial en la década de los noventa. La participación internacional", en Peñas, F.J, *África en el sistema internacional. Cinco siglos de frontera*, Los Libros de la Catarata, Madrid.
- Santiso, C. (2001a), "Gobernabilidad democrática y reformas económicas de segunda generación en América Latina", *Revista Instituciones y Desarrollo* Nº 8 y 9.
- Santiso, C. (2001b), "Development Cooperation and the Promotion of Democratic Governance: Promises and Dilemas", *IPG*, nº 4.
- Santiso, C. (2002), "Retos y desafíos de la reforma de la ayuda europea. Mejorando las respuestas de la Unión Europea a las crisis de gobernabilidad y las erosiones de la democracia", *Revista Instituciones y Desarrollo* Nº 11.
- SARIPS/SAPES (1998), *SADC Regional Human Development Report 1998*, Harare.
- SARIPS/SAPES (2000), *SADC Regional Human Development Report 2000*, Harare.
- Schedler, A., Diamond, L., Platter, M. (eds.). (1999), *The Self Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Rienner Publishers, Boulder.

- Sen, A.K. (2000), *Desarrollo y Libertad*. Planeta, Barcelona.
- Sepa, E. (2002), *Los conflictos, un reto para África*, en Kabunda (coord.), *África Subsahariana ante el nuevo milenio*, Pirámide, Madrid.
- Sepp, D. (2000), "Promoting Human Rights and Democratic Transition in Africa", *The Public* Vol.7, 1, 91-90.
- Shapiro, I. y Jung, C. (1996), "South African Democracy Revisited: A Reply to Koelble and Reynold", *Politics & Society*, vol. 24, nº 3, septiembre, pp. 237-247.
- Sohet, K. y Ulmer K. (2002), *Rapid survey of 40 ACP Country Support Strategies. What about civil society participation?*. APRODEV: http://www.ed-net.dk/news/attachments/470_1_RIS%2078%20-%20ACP1.doc. (diciembre, 2002).
- Swatuk, L.A. (1997), "Regional security: Southern Africa's mobile front line", *Southern African Perspectives*, Centre for Southern African Studies, University of Western Cape, Belville.
- Tandon, Y. (2001), *Democracy, Governance and Corruption. Moral recolonisation of Africa*, ver:<http://www.seatini.org/reports/Tandon/%20on%20Democracy%20etc.htm> (noviembre 2002).
- Tomasevski, K. (1993), *Development Aid and Human Rights Revisited*, Pinter Publishers, London.
- UNDP. (1997), *Governance for sustainable human development, A UNDP policy document*, ver:<http://magnet.undp.org/policy/summary.htm> (noviembre, 2002).
- UNDP (1998), *Integrating human rights with sustainable human development. A UNDP policy document*. New York.
- Unión Europea (1994), *Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos*, ver:<http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/r10110.htm> (noviembre, 2002).
- Unión Europea (1998), *Comunicación de Democratización, Estado de Derecho, respeto a los Derechos Humanos y Buen Gobierno*, ver: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/r10102.htm> (noviembre, 2002).
- Unión Europea (2001) "Papel de la Unión en el mundo. Política Exterior y Seguridad Común", *Boletín UE* 10-2001.
- Unión Europea (2002), *Comunicación de la Comisión sobre la prevención de conflictos en los programas de ayuda*, ver: http://europa.eu.int/futurum/documents/press/sp140702_es.htm, (noviembre, 2002).
- USAID (2002), *ConflictWeb*, ver: <http://www.usaid.gov/regions/afr/conflictweb/> (diciembre, 2002).
- USAID, ver: <http://www.usaid.gov/democracy/afr/africa.html> (diciembre, 2002).
- USAID, ver: <http://www.usaid.gov/regions/afr/conflictweb/cquick.html> (diciembre, 2002).
- Vale, P. (1994), "Reconstructing regional dignity: South Africa and Southern Africa", en Stedman, J. *South Africa, The political economy of transformation*, Lynne Rienner Publishers, London.
- Vale, P. (1997), "Peace-making in Southern Africa. Time for questions", en Sobo, G. & Vale, P. (eds). *Out of conflict. From war to peace in Africa*, Nordiska Afrikainstitutet, Uppsala.
- Venter, D. (1996), "Regional security in Southern Africa in the post-apartheid era", en Keller, E. & Rothchild, D. (eds), *Africa in the New International Order. Rethinking State Sovereignty and Regional Security*, Lynne Rienner Publishers, Boulder.
- Vines, A. (1998), "Small Arms Proliferation: A major challenge for post-apartheid South and Southern Africa", en Simon, D. (ed). *South Africa in Southern Africa: Reconfiguring the region*, James Currey, Oxford.
- Wallerstein, I. & Vieira, S. (1992), "Historical development of the region in the context of evolving world-system", en Vieira et al. *How Fast the Wind? Southern Africa, 1975-2000*, Africa World Press, Inc. Trenton, New Jersey.
- Willet, S. (1998), "In the Wake of war. Military transitions in Southern Africa", en Simon, D. (ed). *South Africa in Southern Africa: Reconfiguring the region*, James Currey, Oxford.
- W.B. (1997), *The State in a Changing World*, World Development Report, World Bank, Washington.
- W.B. (1996), *From Plan to Market*, World Development Report, World Bank, Washington.
- W.B. (1992), *Governance and Development*, World Bank, Washington.

LAN-KOADERNOAK

CUADERNOS DE TRABAJO

WORKING PAPERS

0. Otra configuración de las relaciones Oeste-Este-Sur. Samir Amin
1. Movimiento de Mujeres. Nuevo sujeto social emergente en América Latina y El Caribe. Clara Murguialday
2. El patrimonio internacional y los retos del Sandinismo 1979-89. Xabier Gorostiaga
3. Desarrollo, Subdesarrollo y Medio Ambiente. Bob Sutcliffe
4. La Deuda Externa y los trabajadores. Central Única de Trabajadores de Brasil
5. La estructura familiar afrocolombiana. Berta Inés Perea
6. América Latina y la CEE: ¿De la separación al divorcio? Joaquín Arriola y Koldo Unceta
7. Los nuevos internacionalismos. Peter Waterman
8. Las transformaciones del sistema transnacional en el periodo de crisis. Xoaquin Fernández
9. La carga de la Deuda Externa. Bob Sutcliffe
10. Los EE.UU. en Centroamérica, 1980-1990. ¿Ayuda económica o seguridad nacional? José Antonio Sanahuja
11. Desarrollo Humano: una valoración crítica del concepto y del índice. Bob Sutcliffe
12. El imposible pasado y posible futuro del internacionalismo. Peter Waterman
13. 50 años de Bretton Woods: problemas e interrogantes de la economía mundial. Koldo Unceta y Francisco Zabala
14. El empleo femenino en las manufacturas para exportación de los países de reciente industrialización. Idoie Zabala
15. Guerra y hambruna en África. Consideraciones sobre la Ayuda Humanitaria. Karlos Pérez de Armiño
16. Cultura, Comunicación y Desarrollo. Algunos elementos para su análisis. Juan Carlos Miguel de Bustos
17. Igualdad, Desarrollo y Paz. Luces y sombras de la acción internacional por los derechos de las mujeres. Itziar Hernández, Arantxa Rodríguez
18. Crisis económica y droga en la región andina. Luis Guridi
19. Educación para el Desarrollo. El Espacio olvidado de la Cooperación. Miguel Argibay, Gema Celorio, Juanjo Celorio
20. Un análisis de la desigualdad entre los hombres y las mujeres en Salud, Educación, Renta y Desarrollo. Maria Casilda Laso de la Vega, Ana Marta Urrutia
21. Liberalización, Globalización y Sostenibilidad. Roberto Bermejo Gómez de Segura
Bibliografía Especializada en Medio Ambiente y Desarrollo. Centro de documentación Hegoa
22. El futuro del hambre. Población, alimentación y pobreza en las primeras décadas del siglo XXI. Karlos Pérez de Armiño
23. Integración económica regional en África Subsahariana. Eduardo Bidaurrezaga Aurre
24. Vulnerabilidad y Desastres. Causas estructurales y procesos de la crisis de África. Karlos Pérez de Armiño
25. Políticas sociales aplicadas en América Latina. Análisis de la evolución de los paradigmas en las políticas sociales de América Latina en la década de los 90. Iñaki Valencia
26. Equidad, bienestar y participación: bases para construir un desarrollo alternativo. El debate sobre la cooperación al desarrollo del futuro. Alfonso Dubois
27. Justicia y reconciliación. El papel de la verdad y la justicia en la reconstrucción de sociedades fracturadas por la violencia. Carlos Martín Beristain
28. La Organización Mundial de Comercio, paradigma de la globalización neoliberal. Patxi Zabala
29. La evaluación ex-post o de impacto. Un reto para la gestión de proyectos de cooperación internacional al desarrollo. Lara González
30. Desarrollo y promoción de capacidades: luces y sombras de la cooperación técnica. José Antonio Alonso
31. A more or less unequal world? World income distribution in the 20th century
¿Un mundo más o menos desigual? Distribución de la renta mundial en el siglo XX. Bob Sutcliffe
32. ¿Un mundo más o menos desigual? Distribución de la renta mundial en el siglo XX
Munduko desberdintasunak, gora ala behera? Munduko errentaren banaketa XX. Mendean. Bob Sutcliffe
33. La vinculación ayuda humanitaria-cooperación al desarrollo. Karlos Pérez de Armiño

HEGOA –Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional– tiene como objetivo la promoción del desarrollo humano sostenible de los pueblos. Su misión es fomentar el conocimiento y la investigación de los problemas del desarrollo y la cooperación internacional, a través de los trabajos e investigaciones que realiza, así como contribuir a la sensibilización de la sociedad desde la perspectiva de la equidad y la solidaridad. Las áreas en que estructura su trabajo son: documentación, formación, sensibilización y educación para el desarrollo, asesoría e investigación. Cuenta con un Centro de Documentación especializado en temas de desarrollo y cooperación en su sede de Bilbao, y un Centro de Recursos Didácticos de educación para el desarrollo en Vitoria-Gasteiz.

CUADERNOS DE TRABAJO/LAN-KOADERNOAK es una colección destinada a difundir los trabajos realizados por sus colaboradores y colaboradoras, así como aquellos textos que por su interés ayuden a la mejor comprensión del desarrollo.

HEGOAK –Nazioarteko Ekonomia eta Garapenari buruzko Ikasketa Institutua– herrien giza garapen jasangarria bultzatzea du helburu. Bere xedea garapen arazo eta nazioarteko elkarkidetzan ezagutza eta ikerketa bultzatzea da, egiten dituen lan eta ikerketen bidez, eta gizartearen sentsibilizazioan eragitea berdintasun eta elkartasunaren ikuspegitik. Lana atal hauetan egituratzen du: dokumentazioa, formakuntza, garapenerako sentsibilizazioa eta heziketa, aholkularitza eta ikerkuntza. Garapen gaietan Dokumentazio Zentro espezializatu bat du Bilbon, eta garapen heziketarako Baliabide Didaktikoetarako Zentro bat Vitoria-Gasteizen.

CUADERNOS DE TRABAJO/LAN-KOADERNOAK bere kolaboratzaileek egingdako lanak zabaltzeko bilduma da, baita garapena hobeto ulertzeko lagungarri diren testuak hedatzeko ere.

Publicación
cofinanciada por:



BILBAO
UDALA
AYUNTAMIENTO

