

MAMMO MUCHIE\*

## **EL IMPACTO DEL CONSENSO DE WASHINGTON SOBRE LA ESTABILIDAD DEMOCRÁTICA: EL CASO DE ETIOPÍA<sup>1</sup>**

EN EL SIGLO XXI LOS AJUSTES estructurales han sido reformulados en el mundo en desarrollo para alcanzar la reducción de la pobreza a través de la implementación de documentos de estrategia para la reducción de la pobreza (DERP) negociados por los donantes y las elites locales y también para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). En el caso de África, se espera que muchos estados sean capaces de alcanzar estos dos objetivos. Se supone que el periodo de veinte años de ajuste estructural los ha preparado para cumplir estas metas. La pregunta es si los ajustes estructurales han sido conceptualizados de manera necesaria y/o suficiente para ayudar a cumplir estos objetivos. La respuesta obviamente es que no. La principal debilidad del enfoque del ajuste estructural de las instituciones de

\* Profesor de la Universidad de Aalborg, Dinamarca. Director del Centro de Investigación sobre Desarrollo y Estudios Internacionales. Especialista en Teoría sociológica, sociología política y estudios sobre desarrollo.

---

1 Para una crítica sustantiva de la retórica del mundo donante sobre la “reducción de la pobreza” ver el capítulo de Muchie, Mammo 2006 “New analytical perspectives on poverty and violence eradication in radically unequal societies: A mathematical representation” en Muchie, Mammo y Xing, Li (eds.) *Globalization, inequalities and the commodification of life and well-being* (Londres: Adonis-Abbey Publishers), pp. 192-229.

Washington es la ruptura entre la economía y la política. Una de las debilidades clave de la ideología del ajuste estructural es la tolerancia de lo que Karl Polanyi llama la ruptura o el desacoplamiento de la economía con la sociedad. La economía fue concebida separadamente de las políticas que deberían guiarlas. El mercado es visto como un instrumento técnico libre de implicaciones políticas. Se suponía que la economía fuera administrada tecnocráticamente sin que la política la permeara, ya que se ajustaría a sí misma para servir principalmente a limitados objetivos económicos dictados por el mercado y las relaciones privadas. Aplicando esta lógica retorcida se implementó un proceso en el cual los binomios autonomía y responsabilidad, crecimiento y redistribución, y consenso e inclusión se movían en direcciones opuestas o bifurcadas.

### **AJUSTE ESTRUCTURAL, ¿BUENA GOBERNANZA VS. GOBERNANZA DEMOCRÁTICA?**

El caso de Etiopía ilustra este dilema que emana de las políticas de ajuste estructural, lo cual intentaré demostrar considerando la temática de la gobernabilidad. Es una verdad de Perogrullo que la erradicación de la pobreza sea inviable o irreversible sin los fundamentos de la gobernanza democrática. Sólo la *gobernanza democrática*, y no lo que generalmente es vendido como "*buena gobernanza*", provee las condiciones necesarias para hacer a un lado la pobreza estructural por completo. La diferencia entre *gobernanza democrática* y *buena gobernanza* es significativa. Los donantes inventaron lo que llaman "buena gobernanza" y por ello entienden cualquier cosa menos la capacitación democrática de la ciudadanía. Por buena gobernanza generalmente destacan las habilidades gerenciales autoritarias tales como: la capacidad para reprimir a la gente para mantener la ley y el orden con autoritarismo, y las capacidades tecnocráticas para implementar las agendas negociadas entre los donantes y las elites locales, tales como los llamados DERP y los ODM. De este modo, un régimen que controle a su pueblo y desee seguir la política exterior dictada por los mayores donantes puede incluso calificar para un status de aliado especial. Éste ha sido el modo en el cual los integrantes de la llamada "nueva generación de líderes" han sido seleccionados en África, no por cuán democráticos son para con sus pueblos, sino por cuán "buenos" y receptivos son para con los donantes. Son los donantes los que los nombraron como la "nueva generación de líderes" y no sus propios pueblos. Ninguno de ellos es calificado como "nuevo" por practicar alguna forma de gobernanza democrática. Son sus voluntarios "compromisos con la reducción de la pobreza, el crecimiento económico y el apoyo a los intereses de seguridad global" los que se han considera-

do para su evaluación, graduación y calificación positivas. Han sido apoyados y se les han brindando generosos presupuestos a pesar del hecho de que en sus sociedades han estado violando derechos humanos, reprimiendo a los pueblos y violando el gobierno de la ley y las libertades básicas.

En algunos casos los donantes recomiendan para la “buena gobernanza” lo que denominan la supervisión de la sociedad civil sobre el estado. Pero la clase de sociedad civil que es invitada o seleccionada para supervisar es frecuentemente leal al régimen y en general realiza críticas inconsistentes. Esto ha sido utilizado para prevenir la verdadera participación a través de las apariencias y las formas y no se basa en el contenido de participación popular real y en el interés de la gente en el estado. A menudo se recurre a la sociedad civil leal para legitimar acciones autoritarias de regímenes y perjudicar el verdadero progreso democrático, posponiendo la participación de la gente bajo el artificio de que tienen representantes que asumieron la supervisión del estado, sin importar si los agentes de tales ONG de la sociedad civil los representan verdaderamente o no.

Respaldar y calificar para la gobernanza democrática es un asunto conceptual completamente diferente a apoyar y calificar para la buena gobernanza. El opuesto de la buena gobernanza es la mala gobernanza. Bueno y malo en relación a la gobernanza denotan diversos grados en las capacidades para gobernar. Esta capacidad puede existir con o sin la responsabilidad y la legitimidad democrática. Connota grados de efectividad y capacidades basadas en el criterio de que puede o no incluir la dispensación democrática. El opuesto de la gobernanza democrática es el gobierno no democrático y/o anti-democrático. Estos factores explícitos de la democracia son la base para medir la efectividad y capacidad de la gobernanza. Esto no es una sutileza semántica. Se refiere a un modo substancial por el cual los donantes enmarcan las políticas y la economía de la gobernanza del proceso de desarrollo.

La gobernanza democrática se basa en las decisiones del pueblo. Se centra en la gente y en su real presencia o participación en el Gobierno, directamente o a través de sus legítimos representantes. La buena gobernanza se centra en la capacidad de la elite para gobernar y administrar el crecimiento económico. Se enfoca en mayor medida en la economía y en la seguridad que en la política y en el desarrollo democrático de un país. En la gobernanza democrática, la legitimidad proviene del pueblo y de la sociedad y no de donantes externos. La gobernanza democrática subraya la capacidad política basada en la voz del pueblo y sus decisiones y no en las capacidades gerenciales y tecnocráticas para emplear métodos autoritarios para lidiar con la

pobreza. La democracia capacita a la ciudadanía, a la sociedad y a la gente haciendo al estado responsable. La gobernanza democrática rehúsa el autoritarismo y celebra la responsabilidad democrática para el gobierno de la ley, los derechos humanos y la protección de las libertades básicas. Los principales donantes han sido frecuentemente poco entusiastas de la gobernanza democrática y rápidos para preferir y abogar por lo que ellos denominan “buena gobernanza”, describiéndola generalmente como la construcción de capacidades. La gobernanza democrática capacita al individuo, a la sociedad, al pueblo y a la nación. La dictadura en África debilita, mientras que la democracia puede revitalizar e infunde vida con un espíritu de libertad para crear, imaginar y construir futuros.

### **¿ALCANZANDO LOS ODM?**

¿Se dirige Etiopía, o para el caso, gran parte de África, hacia los ODM? De acuerdo a un reporte del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial, del año 2005, las perspectivas de que los ODM sean alcanzados en el 2015 parecen tenues. Entonces, ¿qué quiere decir cuando agentes del Banco Mundial afirman que el régimen en Etiopía está comprometido con la reducción de la pobreza y los ODM? ¿Por qué entonces Etiopía sigue siendo una economía dependiente de los alimentos? ¿Cómo puede ser un país verdaderamente soberano cuando suplica por el tema más esencial –el alimento para su pueblo– teniendo un territorio con suficientes tierras cultivables como para alimentarse no sólo a sí mismo, sino también a gran parte de los pueblos de Medio Oriente? ¿Qué tipo de administración y capacidad económica tiene este régimen? Sabemos que tiene la capacidad de matar, pero no hemos visto como quisiéramos que dicho régimen tenga la capacidad para crear seguridad económica y alimentaria después de 15 años en el poder.

Incluso cuando los donantes alaban el éxito, éste a menudo se alcanza a expensas o por la pérdida de lo que serán las bases de una economía nacional africana. Tómese el caso del mercado de flores. Los donantes elogian el ingreso de la economía etíope al mercado de la producción de flores. Lo extraño es que muchas de las economías del Este africano se encuentran involucradas en el negocio de las flores cortadas. El origen de las semillas para cultivar flores proviene de Holanda. Los donantes hablan sobre cómo estas economías están evolucionando y muestran el cultivo de flores como ejemplo exitoso. Lo que es interesante señalar es que extensas porciones de tierras cultivables son dispuestas para este negocio en todas estas regiones y que el productor de semillas es el que ríe último al crear muchas fuentes para la producción, reduciendo así los precios, lo cual impulsa a cada

economía a incrementar el volumen de producción. ¿Es así de sensata la gestión económica? ¿Qué es lo que sucede con la integración regional africana cuando las economías no solamente compiten entre sí por los mismos mercados de bienes primarios, sino que también compiten por los manufacturados con valor agregado? ¿Quiénes se benefician en Etiopía con este comercio y quiénes son los propietarios del negocio de las flores cultivadas? Éste es otro tema que los donantes no ven antes de elogiar a un régimen por su éxito en el negocio de las flores cortadas.

### **¿REDUCCIÓN DE LA POBREZA?**

La historia de los compromisos de los regímenes con la reducción de la pobreza no es diferente a la del fracaso en alcanzar los ODM. Incluso si esta valoración de los donantes sobre las obligaciones asumidas por los regímenes para la reducción de la pobreza fuera superficial, el compromiso con la reducción de la pobreza no debería ser usado para negar el compromiso con la democracia. En efecto, si un gobierno no dispone de los recursos propios para reducir la pobreza, desplegar instituciones, implantar sistemas e incentivos e implementar políticas basadas en la legitimidad democrática, no hay dudas de que el compromiso con la reducción de la pobreza terminará siendo superficial o incluso desacertado. Sería poco honrado por parte de los donantes repetir el compromiso del régimen de Meles con la reducción de la pobreza mientras diluyen el tan necesario compromiso donante y el resuelto apoyo al pueblo que reveló tan espléndidamente su propia capacidad para la gobernanza democrática el 15 de mayo de 2005. No es tan simple elogiar a tiranos que asesinan y exoneran sus pecados dictatoriales comprometiéndose con la idea de reducir la pobreza. Esta idea no llevará a una erradicación irreversible de la pobreza en territorio etíope a pesar del lanzamiento simultáneo de una revolución blanca (producción lechera), una revolución azul (producción de agua) y una revolución verde (producción agrícola-alimentaria) en el área rural etíope. Es necesario profundizar la democracia para erradicar la pobreza en Etiopía creando la legitimidad necesaria para emprender las muy atrasadas revoluciones verde, azul y blanca en el mundo rural etíope.

### **REFLEXIONES FINALES**

Los donantes deben entender que la reducción de la pobreza por sí misma no produce regímenes democráticos, sin importar cuánto se repita esto en su retórica. Esta distinción entre “buena gobernanza” y gobernanza democrática tiene una importancia crítica tanto conceptualmente como en relación a las implicancias para la toma de deci-

siones políticas y la implementación de estrategias. Dejar de lado esta distinción es prácticamente lo mismo que luchar en África contra la democracia en sí misma bajo la apariencia de luchar contra la pobreza. Los tiranos en África son tolerados, cuando en realidad deberían ser claramente combatidos y recriminados por las violaciones a la democracia, porque han asumido el compromiso con la reducción de la pobreza (¡no con la erradicación de la misma!). Desafortunadamente, los donantes están atrapados por su propio discurso por el cual prefieren subordinar la gobernabilidad democrática a la liviana afirmación de los regímenes de estar comprometidos con la reducción de la pobreza y el alcance de los ODM. Estos argumentos de los donantes no pueden soportar un examen crítico y desafortunadamente hacen que sus débiles posturas contra la tiranía sean vulnerables política, moral e intelectualmente.

Los donantes no deben romper el compromiso con la democracia y con la reducción de la pobreza y los ODM si desean ser política, moral e intelectualmente consistentes. Esto requiere que aprendan a ser actores diferentes, lo cual no es sencillo. Aprendieron a abandonar el Consenso de Washington, lo cual es más fácil de decir que de hacer.