

Modernización e inmovilismo en el Magreb

Gema Martín Muñoz y Jesús A. Núñez

DESDE 1992 la evolución que ha experimentado la región del Magreb se ha ido alejando de las expectativas de integración y democratización apuntadas tres años antes. El deterioro de la situación desde 1992 no ha sido ajeno al alejamiento que estos países han experimentado con respecto a esa dinámica anterior. Sin embargo, es de su reorientación hacia dicho proceso de lo que depende en buena medida su desarrollo económico y estabilidad política.

El nacimiento de la Unión del Magreb Árabe (UMA) en febrero de 1989 fue un importante avance cuya consecución mostraba la necesidad de superar el limitado alcance de las relaciones bilaterales entre cada país magrebí y Europa. Los años 1989-1991 mostraron que los primeros pasos de la UMA eran ricos en promesas efectivas de cambios intermagrebíes, a la vez que sus miembros empezaban a adquirir la costumbre de presentarse concertados en los encuentros con la Comunidad Europea, sobre todo sus tres principales países: Marruecos, Argelia y Túnez.

Estos acontecimientos no eran ajenos a la dinámica política de esos años, marcada por la aparente voluntad democratizadora de los gobernantes magrebíes, cuyos regímenes se veían afectados por una grave crisis de legitimidad y amenazados por el descontento social. Así, Ben Ali en Túnez desde 1987 y Chadli Benyedid en Argelia desde 1988, iniciaban sendos procesos de liberalización política y económica cuyos índices se reflejaron, además de en una gran retórica oficial en torno a la democratización del país, en la transformación del marco legal (instauración del pluripartidismo y ampliación de las libertades públicas) y en la reactivación parlamentaria (celebración de elecciones).

También será durante estos años cuando se relancen las políticas económicas liberales en Túnez y Argelia, apoyadas por la liberalización política emprendida en ambos países. Es más, fue la necesidad de superar el gran déficit de confianza ciudadana y de que la población asumiese los costes y parte de la responsabilidad en

Gema Martín Muñoz es profesora de Sociología del Mundo Árabe e Islámico en la Universidad Autónoma de Madrid y directora de la sección Magreb-Medio Oriente del Centro Español de Relaciones Internacionales (CERI). **Jesús A. Núñez** es economista e investigador del CERI.

la gestión de la crisis económica y financiera que afectaba al Estado, lo que condujo a sus respectivos gobernantes a abrir el régimen a fin de renovar sus fuentes de legitimación política. Túnez se veía sumergido en un proceso de reformas de potenciación liberal de su economía, para lo que se había sometido a un plan de ajuste entre 1987 y 1991, puesto en marcha de acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, que exigía afrontar consecuencias sociales importantes.

Argelia iniciaba su reforma liberal en 1988, la cual debía hacer frente a importantes resistencias dentro del sistema socialista (Frente de Liberación Nacional, FLN) argelino y a una política de austeridad que permitiese relanzar la producción nacional y disminuir la dependencia externa. En Marruecos, la cohesión nacional conseguida en torno a la cuestión del Sáhara permitió al rey arrinconar la política nacional desde mediados de los años ochenta mientras no se diese solución a dicha cuestión y no sería hasta 1992 cuando se iniciara un proceso de cambio político interno relevante.

Sin embargo, la necesidad del régimen argelino de afrontar los difíciles desafíos internos que habían empezado a emerger desde 1986 y la necesidad común de afrontar la construcción del futuro mercado único europeo de 1993, permitió el acercamiento entre Argelia y Marruecos, a pesar de no haberse resuelto el problema del Sáhara, plasmándose en la restauración de las relaciones diplomáticas entre ambos países en junio de 1988. Con ello se levantaba uno de los grandes obstáculos para la integración regional.

La 'perestroika' de Gaddafi

En 1987, el coronel Gaddafi también se dispuso a aplicar algunas correcciones a su modelo *yamahiri* (Estado de las masas) promoviendo un tímido *infitah* o liberalización del régimen. La crisis económica iniciada en los años ochenta, la emergencia de una oposición islamista, con más capacidad de respuesta al régimen que la atomizada oposición tradicional, y el efecto desestabilizador de la incursión aérea norteamericana de 1986, que mostró al dirigente libio su aislamiento, fueron los tres factores que influyeron en la decisión de Gaddafi de promover el *infitah* y tratar de contrarrestar el descontento de los importantes sectores de la sociedad libia a los que más ha perjudicado el modelo de Estado inaugurado en 1977. Es decir, el *establishment* religioso, contrario a la heterodoxia islámica de Gaddafi porque les margina como intérpretes de la ley islámica; las clases medias, grandes perjudicadas por la supresión de las instituciones intermediarias entre el Estado y los ciudadanos (burocracia, partido, profesiones liberales); los empresarios, afectados por la nacionalización de la econo-

mía; y el ejército que, aunque con el Congreso General del Pueblo y los Comités revolucionarios son el tercer pilar del régimen, ha tenido que aceptar la teoría gaddafiana del *pueblo en armas*, que pone en entredicho el principio mismo de su existencia. Asimismo, la guerra del Chad ha abierto serias fisuras en el ejército, como pondría de manifiesto en 1993 el intento de derrocamiento de Gaddafi por el mando de las fuerzas libias en Chad.

En términos económicos, el cambio fue definido como “capitalismo popular” y se ha traducido en una prudente supresión del monopolio estatal de la propiedad, que no afecta al sector energético. Ello ha permitido que se abra el pequeño comercio, surjan cooperativas privadas y se creen empresas familiares. Sin embargo, a diferencia de Marruecos, Argelia o Túnez, Libia es reticente a la hora de atraer inversores extranjeros hacia las empresas privatizables. Hay que tener en cuenta que, si bien Libia padece una mala situación presupuestaria, sus arcas no están vacías. Según la última evaluación del FMI, las reservas libias se estiman en casi siete mil millones de dólares, es decir, el nivel más alto de África.

En el marco regional, Libia normalizó sus relaciones con Túnez y con Egipto (apertura de las fronteras, aumento de los intercambios comerciales y de la mano de obra) y puso fin a su hostilidad armada ante Chad. Con respecto a Occidente, atemperó su discurso y multiplicó los gestos buscando el acercamiento con EE UU a través de la mediación de Egipto (posición muy prudente durante la guerra del Golfo, disolución del grupo de Abu Nidal, declaración en contra del uso del terrorismo, interrupción del apoyo al IRA, intermediación en la liberación de rehenes en Líbano, etcétera) en una manifiesta búsqueda por sacar al régimen de su aislamiento internacional y encontrar apoyos ante la degradación de la situación interna.

En el ámbito nacional, la apertura se tradujo en la liberación de numerosos presos políticos en 1988, en la aparente ampliación de los contactos con la oposición en el exilio y en la aplicación de medidas de más alcance mediador que real, como el derribo por el propio Gaddafi con un *bulldozer* de la prisión de Trípoli, la proclamación, también en 1988, de una Carta Verde de Derechos Humanos y de la ley de Protección de los Derechos del Ciudadano de octubre de 1991 (a la que no pueden acogerse los ciudadanos considerados islamistas), destinadas a suavizar la imagen represiva del régimen ante la comunidad internacional.

El golpe de Estado de enero de 1992 en Argelia, unido a las graves consecuencias que trajo consigo, junto a la crisis libia desatada por el caso *Lockerbie*, que ha sometido a este país a sanciones de la ONU en 1992 y 1993 hasta hoy vigentes, han bloqueado la dinámica de concertación y regionalización entre la Unión Europea

y la UMA y aplazado indefinidamente los proyectos de un Magreb, como socio global de Europa.

La interrupción electoral y el cese del presidente de la República, Chadli Benyedid, el 11 de enero de 1992, pusieron de manifiesto ante todo las carencias del proceso de apertura política puesto en práctica en Argelia: ausencia de pacto democrático, falta de proceso constituyente, resistencia del poder a entender la oposición política en el marco de la alternancia, manipulación de la ley electoral... Sin embargo, todos estos elementos fueron oscurecidos resaltándose sólo el éxito del partido que representaba la tendencia islamista, el Frente Islámico de Salvación (FIS) y el miedo a que llegase a gobernar. Invirtiendo en la “diabolización” del islamismo y el pánico que genera en Europa, el poder militar argelino logró ocultar el verdadero origen del problema: la lucha por el poder entre una vieja élite poscolonial, cuyo único programa es seguir gobernando el país a toda costa, y una nueva élite que pretende representar a las grandes franjas sociales a las que se impide acceder a la decisión política y a los beneficios socio-económicos. Sin embargo, y lejos de lo que se transmite en muchas ocasiones, dicha confrontación no es fruto de ideologías irreconciliables, una laica y otra religiosa, entre otras razones porque el modelo social y cultural que emana de las dos partes (Estado e islamistas) tiene muchos elementos comunes: discriminación entre hombres y mujeres, entre musulmanes y no-musulmanes, “comunitarización” de la sociedad, etcétera.

Asimismo, hay que señalar que la situación de radicalismo y violencia en la que ha desembocado Argelia, si bien no es ajena a la existencia de corrientes islamistas partidarias de la violencia, que rechazan cualquier fórmula de integración en todo lo que no sea su propia comprensión del Estado islámico, tampoco lo es al cierre total del sistema institucional a un islamismo que evolucionaba en sentido legalista con respecto al orden establecido, al anómalo funcionamiento del sistema con respecto al pluripartidismo y al gobierno representativo y a la orientación represiva del Estado desde 1992 que, además de la brutalidad de sus métodos, ha llevado a las cárceles a la élite política de estos grupos, dejando el espacio de actuación a unas bases radicalizadas y de difícil control, tentadas de proseguir una estrategia de confrontación total.

En consecuencia, Argelia se ha sumido en un estado de violencia y de ilegalidad institucional desde 1992, hasta que en mayo de 1994 pareció que comenzaba a salir del bloqueo, cuando el poder argelino decidió constituir un Consejo Nacional de Transición (CNT) destinado a acoger el diálogo entre gobierno y oposición. En realidad, este hecho no era ajeno a la búsqueda del régimen actual de lograr cierta credibilidad en el exterior, sobre todo ante

EE UU, en el momento de firmar el acuerdo con el FMI en mayo de 1994, atendiendo así a las presiones externas que reclamaban a los gobernantes argelinos un esfuerzo para conseguir una salida política de la crisis.

La composición del CNT se repartió entre un 15 por cien de escaños para las instituciones del Estado y un 85 por cien para los partidos y las asociaciones (62 escaños para 30 partidos políticos, verdaderas camarillas que no representan a nadie, y 85 para organizaciones económicas y sociales, en su mayoría vinculadas al régimen). En realidad, con esta institución el poder ha buscado dar una apariencia de legalidad al régimen y transmitir un cambio en su actitud autoritaria, pero sólo alcanzó cierta credibilidad cuando el 13 de septiembre de 1994 fueron trasladados de la cárcel a una residencia vigilada los dos líderes del FIS, Abbasi Madani y Ali Benhadj. Esta medida parecía poner de manifiesto un cambio de estrategia y la constatación de que la gestión de la crisis por la vía de las armas y la represión no era suficiente.

Sin embargo, la oposición a esta política de apertura se expresó con virulencia dentro de un poderoso sector del ejército, liderado por el general Muhammad Lamari, responsable de la lucha anti-islamista, y entre los grupos denominados “erradicadores” (que sólo admiten la vía de la aniquilación total del islamismo), principalmente el Reagrupamiento por la Cultura y la Democracia, los ex comunistas y el Reagrupamiento Argelino de Mujeres Demócratas. Asimismo, el GIA (Grupo Islámico Armado) lanzaba una nueva ola de violencia para mostrar su insurrección con respecto al FIS. De hecho, el control del maquis islamista sería uno de los retos principales del FIS si las negociaciones con el poder prosperasen algún día. Ante el desarrollo anárquico de la guerrilla islamista, el FIS creó en la primavera de 1994 su propio brazo armado, el Ejército Islámico de Salvación (EIS), con el fin de encuadrar al islamismo armado y establecer un polo “legalista” de la lucha armada. Si bien el EIS controla el este y oeste del país, la región de Argel sigue estando dominada por el GIA, la rama más violenta y extremista del islamismo argelino que recluta a sus miembros entre los antiguos combatientes afganos, los disidentes del FIS y el mundo de la delincuencia.

El ascenso a jefe del Estado Mayor del general Lamari, a finales de octubre del pasado año y, a continuación, el anuncio de Liamin Zerual, en su discurso del 1 de noviembre, del fin del diálogo con el FIS y del recrudecimiento de la lucha anti-islamista, parecen poner de manifiesto que por el momento ha triunfado el sector “duro” en el seno de un poder fragmentado y en el que el enfrentamiento entre los diversos clanes predomina. Sin embargo, esta evolución no deja a Argelia más opción que el mantenimiento

del *statu quo* (que el desplome progresivo del Estado hace cada vez más difícil) o la guerra civil y así, día a día, la desintegración nacional se impone sobre la reconciliación y se alejan las posibilidades de realizar una transición política, social y económica sin rupturas dramáticas para una población que ha de afrontar las consecuencias del ajuste estructural, fruto del acuerdo firmado con el FMI.

En Túnez, donde el modelo de transición liberal se inspiraba en el mismo espíritu que el de Argelia, la experiencia del país vecino ha tenido una gran influencia en la reorientación autoritaria del régimen. Con el “cambio” de 1987, Ben Ali trataba principalmente de sustituir el sistema de partido único por otro de partido hegemónico, reestructurando para ello al viejo partido desturiano y convirtiéndolo en Reagrupamiento Constitucional Democrático (RCD). Junto al RCD, varios partidos políticos fueron legalizados a fin de que legitimasen el pluripartidismo, aunque sin lograr verdadera carta de naturaleza a causa de una ley electoral “draconiana” que les impedía acceder al Parlamento.

En principio, el poder en Túnez mantendrá una posición de cierta aproximación al islamismo, representado en el partido Al-Nahda, de manera que se le permitirá participar en la escena política sin ser nunca legalizado. Ben Ali contaba con los nahdaus para que encauzasen y controlasen la calle mientras se consolidaba en el poder. Desde el éxito del FIS en las municipales de junio de 1990 en Argelia, las relaciones del poder tunecino con el islamismo se fueron degradando, acentuándose el conflicto tras comprobar la fragilidad del gobierno ante la movilización de la calle durante la guerra del Golfo y la capacidad de acción de que fueron capaces los islamistas. El triunfo del FIS en las legislativas argelinas de diciembre de 1991, sumió al régimen de Ben Ali en la paranoia de la inseguridad y el miedo al islamismo, movilizándolo todas sus energías en la lucha contra éste y dejando a los tunecinos sin el cambio prometido.

Para amordazar el malestar de la sociedad civil por el notable ascenso autoritario del régimen, en las elecciones legislativas de marzo de 1994 fue modificada la ley electoral a fin de dar entrada, de forma testimonial, a algunos diputados de la oposición. Así, el RCD obtenía el 97,73 por cien de los sufragios expresados y los 144 escaños correspondientes a las circunscripciones del país. Los seis partidos de oposición que participaron obtuvieron entre todos el 2,27 por cien de los votos y lograron, cuatro de ellos, 19 escaños parlamentarios porque la ley electoral preveía esta cuota, distribuida proporcionalmente, entre aquellos partidos que no obtuviesen escaños en las circunscripciones. De esta manera, la fuente de legitimación de la oposición parlamentaria no procede de la repre-

sentación popular sino de las cuotas que le concede el poder. Así, progresivamente, los siete partidos legales, las 5.000 asociaciones y las 120 publicaciones existentes en Túnez verán cada vez más reducida su capacidad de maniobra. Sólo las asociaciones femeninas lograrán una amplia expansión ya que se acoplan bien al nuevo discurso oficial de la modernidad emergente en 1991 como estrategia en la lucha contra los islamistas, al resurgir las mujeres como pieza estratégica de un nuevo orden modernizador en el que se las invita a participar, en particular, mediante la lucha anti-islamista. El poder se daba cuenta de que ellas podían ser unas apreciadas ayudantes en la lucha contra las fuerzas islamistas y de esta manera su táctica, que en un principio se había basado en el “fundamentalismo de Estado” como estrategia contra el islamismo, cambió de registro y a partir de 1992 una serie de medidas a favor de la mujer inauguraron este cambio de actitud.

El relativo éxito económico de este pequeño país que muestra síntomas de un crecimiento sostenido y de un control de la natalidad que no logran sus vecinos magrebíes, han constituido las dos grandes bazas esgrimidas por el poder frente a su progresiva reapropiación de los espacios plurales que el régimen había abierto en 1987.

La particular dinámica marroquí

En el caso de Marruecos, el giro de 1992 se va a plasmar no en el repliegue autoritario que experimentan sus Estados vecinos magrebíes, sino en el arranque de un proceso de “renovación política” y de diálogo con la oposición tratando de potenciar los elementos presentes en el sistema político marroquí que pueden contribuir a frenar los problemas padecidos por los países vecinos.

Los acontecimientos, tanto internos como externos, de los dos años anteriores han estado en el origen de la decisión del rey de Marruecos de dinamizar la vida política del país. El aumento de la acción de las masas (manifestación en solidaridad con el pueblo palestino de mayo de 1990, huelga general de diciembre de 1990, manifestaciones durante la guerra del Golfo, revueltas universitarias), el crecimiento de la oposición islamista (sobre todo en las grandes ciudades y en el norte del país), el triunfo del FIS en Argelia y la crisis que le ha seguido, la movilización unitaria de la oposición constituyendo un frente común en torno al bloque democrático, la presión internacional sobre la situación de los derechos humanos, el acercamiento a la UE y la necesidad de democratizar la imagen de Marruecos ante la comunidad internacional, estando aún por resolver la cuestión del Sáhara, han sido los factores determinantes en la evolución política marroquí que inauguró la revisión constitucional de 1992.

A tenor de los primeros resultados, puede parecer que en Marruecos nada sustancial ha cambiado con respecto a las décadas pasadas: a la revisión de la Constitución le faltó una vez más el consenso político¹; el éxito de la oposición en las elecciones legislativas de junio de 1993 fue corregido con los comicios indirectos de septiembre del mismo año²; los partidos nacionalistas participan una vez más en la apertura concedida por el poder, pero frenan su integración a la espera de que el rey amplíe su oferta de participación en las responsabilidades políticas del país; la percepción de provisionalidad de la apertura persiste al ver fracasar de nuevo el diálogo entre el rey y la oposición partidista a la hora de formar gobierno (como ocurrió en noviembre de 1993 y en mayo de 1994) y las nuevas dinámicas del movimiento asociativo en pro de la emancipación de la ciudadanía (derechos humanos, uniones de mujeres, movilización cultural, de los jóvenes...) se resienten de la falta de renovación política global.

Sin embargo, no faltan elementos de cambio desarrollados en los últimos años que hay que tener en cuenta. De un lado, desde 1990 la población experimenta una dinámica de politización que, a diferencia de lo que ocurría en los años 1960 y 1970, se caracteriza por la dinamización de las acciones de masas y la resistencia a la militancia partidista. Este hecho no es ajeno a las dinámicas socio-económicas de los últimos años. El fenómeno de la exclusión del sistema productivo de importantes núcleos de la sociedad, incentivado por la liberalización económica y el ajuste estructural, ha convertido en fuerza social imponente a sectores de la población que se desenvuelven en la economía sumergida y en espacios que se sitúan al margen del sistema y del control estatal. Son grandes zonas del país y de la población por cuya difícil apropiación política compiten los partidos de la oposición y los islamistas.

El resurgir de la tendencia islamista en Marruecos, si bien es lento, no preserva al régimen de una oposición que, a diferencia de los partidos nacionalistas, contesta al poder en su legitimidad suprema: el islam. Este actor del universo político marroquí es un

1. Aunque se introdujeron relevantes cambios con respecto al texto anterior (mención explícita al respeto de los derechos humanos, el primer ministro propone los miembros del gobierno al rey, el programa del gobierno debe ser aprobado por el Parlamento, se crean un Consejo Constitucional y un Consejo Económico y Social) la oposición consideró insatisfechas buena parte de sus reivindicaciones y, en consecuencia, salvo el Partido del Progreso Socialista (ex comunista), los partidos del bloque democrático boicotearon el referéndum de aprobación del nuevo texto el 4 de septiembre de 1992.

2. El Parlamento marroquí se compone de dos tercios de diputados electos por sufragio universal directo y un tercio por sufragio indirecto entre los consejeros municipales, las Cámaras de Comercio e Industria, Agricultura y Artesanado y los sindicatos. Estos últimos son, de hecho, una corrección del voto popular reforzando tradicionalmente la presencia de diputados oficialistas.

elemento que potencialmente podría quebrar la dualidad existente entre el poder central y la oposición nacida del movimiento nacional y que ha marcado la historia política de este país.

En ese sentido, la monarquía marroquí cuenta con el apoyo de los partidos y sindicatos frente a un islamismo que surge como enemigo común. Para los partidos de oposición, el islamismo les sustrae apoyo popular y base social, sobre todo en las ciudades donde la crisis socio-económica y las carencias en la participación política están comenzando a resquebrajar la “fidelidad” de las clases medias hacia las tradicionales fuerzas políticas opositoras.

Por su parte, el poder en Marruecos necesita de estos intermedios políticos instituidos y arraigados en la sociedad como escudo contra el islamismo. Los partidos son fuentes de integración de la numerosa juventud urbana, evitando que se desvíe masivamente a favor de los movimientos islamistas, como ha ocurrido en otros países árabes donde el monopartidismo ha privado a la sociedad de canales en los que ver representadas sus aspiraciones y malestar.

Sin embargo, a pesar de la necesidad de la existencia de estas fuerzas de oposición legal para el equilibrio del sistema político, el poder en Marruecos no ha sido capaz de aceptar realmente su participación en las responsabilidades políticas, ni ha admitido que la oposición comparta la gestión de la cosa pública de manera que pueda sobrepasar la función tributaria a la que se le ha sometido tradicionalmente. La estrategia de la monarquía en Marruecos, de cara al movimiento nacional, ha sido atomizarlo y escindirlo desde los primeros años de la independencia, desgastando progresivamente el peso político del que gozaba en los años sesenta.

Por ello, aunque el islamismo no parece emerger como una fuerza capaz de trasponer el equilibrio político actual es, sin duda, un desafío poderoso para el liderazgo político-religioso del rey y para los que pretenden representar las aspiraciones y malestares de la sociedad frente al poder, que puede incitar a modificar ese *statu quo* del sistema político y alcanzar el difícil consenso entre el rey, que se resiste a compartir el poder con partidos y sindicatos, y una oposición que a veces sitúa las exigencias a un nivel muy alto, incrédula de lo que puede ofrecerles la monarquía.

La amnistía concedida a 424 presos políticos en julio de 1994 y la abrogación del *dahir* del 29 de junio de 1935 relativo a la represión de “todo lo que pueda atentar contra el orden público”, además de ser un avance para el Estado de derecho, ha relajado las relaciones entre oposición y poder central. A la vez que el rey proclamaba en su discurso del 8 de julio de 1994 que había decidido “pasar página” sobre los denominados “prisioneros políticos”, anunciaba también que invitaría a la oposición a finales de año “a movilizarse para actuar en el marco de un gobierno de unión na-

cional” cuya negociación está actualmente en marcha. Todos estos elementos y acontecimientos ponen de manifiesto la existencia de un nuevo proceso que invita a observar la evolución futura de Marruecos con interés y detenimiento.

A nivel regional, la desconexión en la dinámica política entre Marruecos y sus vecinos, sobre todo Argelia, ha generado una sobrevaloración del primero, convirtiéndose para Europa en el polo de estabilidad y de ejemplo en la zona porque no existe un movimiento islamista capaz de presionar al régimen como ocurre en los países vecinos. En esta imagen simplista del Magreb (basada en la división entre los que tienen o no islamistas) reposa cierto maniqueísmo que corre el riesgo de hacer caer a los europeos en la misma “fascinación” que antaño convirtió a Argelia en ejemplo de lucha anti-colonial y modernidad frente al régimen feudal y arcaico marroquí. Hoy la realidad cambia y, en consecuencia, Marruecos fuerza la imagen positiva que transmite en la actualidad con una campaña, en la que no falta arrogancia, dirigida a resaltar que “Marruecos no es Argelia”, como se ha podido constatar en la prensa marroquí de los últimos meses.

Todo ello profundiza el deterioro de las relaciones entre ambos países que en agosto pasado, tras el atentado de Marraquech, atravesaron una de las peores crisis de los últimos años, desembocando en un enfrentamiento marcado por la exigencia inmediata por parte de Marruecos de visados para los argelinos y en la respuesta argelina de cierre de fronteras. Los avances logrados en los años precedentes se volatilizan día a día.

La economía vertical de los países del Magreb

Cuando las estrategias económicas centradas exclusivamente en el crecimiento están siendo puestas en duda desde diferentes perspectivas, el Magreb ofrece un buen ejemplo para analizar los resultados de aplicar modelos de política económica que se planteaban ese objetivo, con un alto componente ideológico y de voluntarismo. Aunque existen elementos diferenciales con respecto al punto de partida y a los resultados cosechados desde la independencia³, lo cierto es que pueden identificarse una serie de rasgos comunes entre Marruecos, Túnez y Argelia a lo largo de los años ochenta:

- La gran presión ejercida por el crecimiento demográfico (con tasas de crecimiento cercanas al tres por cien, aunque con ten-

3. Un buen análisis individualizado de la evolución económica de los países magrebíes durante la pasada década puede verse en Rhys Payne, ‘Economic crisis and policy reform in the 1980’s’, en William Zartman y William Mark (eds.), *Polity and society in contemporary North Africa*, Oxford: Westview Press, 1993.

dencia a la baja) en términos de demanda de toda clase de bienes, de servicios sociales y de puestos de trabajo excedía con mucho la capacidad de respuesta de las economías nacionales.

- La sucesión de políticas económicas inadecuadas, basadas más en el voluntarismo que en una lectura correcta de la situación, provocaron desequilibrios macroeconómicos insostenibles. El omnipresente papel del Estado se tradujo en ineficacia y en un impedimento para la aparición de un sector privado con posibilidades de satisfacer la demanda nacional y de competir en los mercados internacionales.

- La sucesión de revueltas “alimenticias” demuestra hasta qué punto se estaba lejos de cumplir los objetivos más elementales de cualquier modelo económico. La autosuficiencia alimentaria no estaba garantizada y el Estado que, sobre una base histórica de clientelismo como medio de lograr el apoyo social y ganar legitimidad, había “acostumbrado” a la población a unos precios artificialmente reducidos de una gran cantidad de productos, se enfrentaba ahora a su propia impotencia.

- La crisis de la deuda externa (desde los 30.000 millones de dólares en 1980 se pasaron a los 54.000 en 1990) hipotecó el futuro del desarrollo económico en un momento en que las señales de agotamiento de los modelos adoptados eran ya muy evidentes. Primero Marruecos, en 1983, y posteriormente Argelia y Túnez, como consecuencia de la caída de los precios de los hidrocarburos en 1986, se vieron obligados a adoptar fórmulas de ajuste rígido de sus economías para garantizar la devolución de las deudas.

- En unas economías articuladas verticalmente donde se manifiesta una clara dependencia frente al exterior, especialmente en relación con la Unión Europea (la UE es el origen del 65 por cien de las importaciones magrebíes y el destino del 73,6 por cien de sus exportaciones), el Magreb no había sabido adaptar su papel en la división internacional del trabajo a las cambiantes condiciones que comenzaban a dibujarse con el final de la guerra fría. El mantenimiento de su papel tradicional de suministrador de materias primas y de productos agrícolas, sujeto a los vaivenes de los precios en los mercados exteriores, representaba una desventaja comparativa para competir con otros países en desarrollo en la disputa de los mercados más avanzados.

A partir de esta base común se puede comprender mejor el fenómeno de convergencia en las políticas liberales económicas que se comenzaron a aplicar a mediados de los años ochenta, concretadas en los aún vigentes Planes de Ajuste Estructural (PAE). El origen de esta convergencia procedía del fracaso de los modelos nacionales puestos en práctica durante las décadas anteriores y en la imposición de unos PAE con los que hacer frente al problema co-

mún de la deuda. La puesta en práctica de esos planes (Marruecos, 1983; Túnez, 1986; y Argelia, 1986) con el apoyo y la imposición del FMI, excepto en el caso argelino, certificó el final de los experimentos nacionales y anuló la búsqueda de alternativas económicas al único modelo superviviente de la guerra fría.

En sus rasgos principales, los PAE se centraron en: 1) restablecer, con la austeridad como principio de actuación, los equilibrios básicos de la economía a fin de iniciar una nueva etapa de crecimiento y desarrollo sostenidos; 2) liberalizar la economía, implantando el juego pleno de las reglas del mercado (liberalización de precios y reducción o eliminación de las subvenciones a los precios de muchos bienes básicos), disminuyendo el papel del Estado en el sector productivo y otorgando una mayor autonomía a la política fiscal y monetaria y al sistema financiero. El sector privado debe convertirse en el motor de la actividad económica y para ello se plantea la necesidad de unos planes de privatizaciones de amplio alcance; 3) integrarse en los circuitos económicos internacionales a través de la aceptación de las normas de la competencia (reformas aduaneras y arancelarias) y tratando de atraer capitales extranjeros (nuevos códigos de inversiones).

La esencia misma de los PAE, orientados ante todo a garantizar la recuperación de las deudas por parte de los acreedores internacionales más que a asegurar el desarrollo del país, lleva a relativizar las conclusiones que sobre su aplicación en el Magreb puedan hacerse. Es evidente que el ritmo y el alcance de las reformas económicas emprendidas bajo su inspiración no tiene precedentes en la historia de la región y también lo es que sus resultados, analizados a la luz de los objetivos iniciales, reflejan algunos aspectos positivos, principalmente en Marruecos, donde las variables macroeconómicas básicas muestran un comportamiento con tendencia hacia el equilibrio. Argelia, que en 1986 consiguió seguir adelante sin tener que someterse a la disciplina del FMI, tuvo finalmente que aceptar sus recetas⁴.

Por su parte, Túnez presenta un balance menos preocupante en la medida en que sus problemas de partida eran menos complejos, como resultado de una política económica tradicionalmente menos ideologizada y más ajustada a las posibilidades reales del país. La mayor diversificación del aparato productivo tunecino es una baza comparativamente favorable frente a sus vecinos para

4. En mayo de 1994 Argelia firmó un acuerdo con el FMI por el que dispondrá de un total de 457,2 millones de derechos especiales de giro (DEG), en la modalidad de préstamo *stand-by* y de 274,32 millones de DEG, como facilidad financiera compensatoria de las pérdidas en sus ingresos de balanza de pagos por la caída de los precios de sus productos tradicionales de exportación (gas y petróleo). Esto implica la adopción de un PAE para el período 1994-1995.

encontrar alternativas de desarrollo creíbles. En cualquier caso, frente a esos innegables apuntes positivos, emergen con firmeza dos conclusiones de signo contrario: la magnitud de los costes sociales y la limitación de los PAE como mecanismos que permitan el acceso de estos países al grupo de los más desarrollados.

En relación con la primera, la imposición de la austeridad como norma de obligado cumplimiento en todas las áreas de actividad del gobierno, con el objetivo de restablecer el equilibrio presupuestario, ha afectado de manera directa a capítulos básicos para el desarrollo del país y el nivel de vida de la población:

- Los recortes en el gasto público se han traducido inmediatamente en una secuencia de reducciones de las subvenciones directas a los precios de los productos de primera necesidad. Al mismo tiempo, el proceso de liberalización de precios ha hecho más difícil el acceso a gran número de bienes de consumo para una población acuciada por un paro creciente y una reducción constante de su poder adquisitivo.

- La disminución de las partidas presupuestarias dedicadas a la inversión aumenta considerablemente las dificultades para resolver los retos pendientes. En unas sociedades en las que las insuficientes tasas de ahorro nacional no proporcionan una base sólida para impulsar la inversión privada y con una inversión extranjera muy limitada por razones económicas y políticas, la inversión pública constituye el elemento fundamental para satisfacer las improrrogables demandas de creación de infraestructuras nacionales básicas y de modernización del aparato productivo. Si estas tareas tienen que ser paralizadas o ralentizadas por falta de recursos se producirá un vacío que, aun en el caso de que el PAE cumpla sus objetivos, dejará al país en una clara situación de desventaja para poder competir adecuadamente contra otros productores en unos mercados más competitivos que exigirán un rendimiento eficiente de todos los recursos nacionales.

- Los gastos sociales (principalmente los dedicados a educación, sanidad y vivienda) han sido asimismo uno de los capítulos más sacrificados en este proceso. Mientras una exclusiva minoría sigue disfrutando de un nivel de vida exento de dificultades, la gran mayoría sufre un apreciable deterioro en sus niveles de bienestar, sin que reciban ninguno de los supuestos beneficios de las reformas en marcha. Las consecuencias sociales de este fenómeno de descontento se plasman en la periódica explosión de revueltas y desórdenes públicos, generando un ambiente de inestabilidad poco propicio para el normal desarrollo de las fuerzas económicas.

Desde un punto de vista económico hay que resaltar, por otro lado, el error de graves consecuencias futuras en que se incurre al reducir la inversión en capital humano. La disminución de los pre-

supuestos de educación deja a estos países en pésimas condiciones para poder encarar adecuadamente el futuro con la rémora que representará un gran volumen de población con un nivel educativo escaso y con pocas posibilidades de integrarse en el mercado laboral.

– Aunque se han iniciado diversos planes de privatización, el Estado sigue desempeñando un papel central como productor y consumidor. En ese sentido, su comportamiento restrictivo repercute negativamente en el poder adquisitivo de los trabajadores, vía salarios, y en sus posibilidades de acceder al mercado laboral, a través del cierre de empresas y despidos provocados por la aplicación del PAE. En esas condiciones es difícil generar una respuesta entusiasta que produzca una reactivación económica sostenida como la que necesitan estos países para salir de la espiral de crisis en la que se encuentran sumergidos.

En cuanto a las limitaciones de los PAE apuntadas anteriormente, el ejemplo de Marruecos, donde ya se ha cumplido una década de vigencia del programa, sirve de muestra a pesar de la imagen de alumno ejemplar con la que el FMI trata de definir al reino alauí. Lo que Marruecos ha conseguido es gestionar el gravísimo problema de insolvencia que se desencadenó en 1981 y reconducir los fuertes desequilibrios macroeconómicos en los que había incurrido como consecuencia de la equivocada política económica desarrollada a finales de los años setenta. Pero el inicio del presente decenio ha vuelto a mostrar cómo la simple sucesión de dos años de sequía (1991-1992 y 1992-1993), con desastrosas consecuencias para la agricultura, volvió a disparar todas las alarmas sobre la salud de la economía. Ni siquiera Túnez, que como ya se ha mencionado ha sido comparativamente el país magrebí que mejor ha sabido conducir el capítulo económico, puede presentarse como modelo a seguir.

La cuestión está en que los PAE no han sido definidos para cubrir un objetivo tan ambicioso y ni siquiera en el caso de que se cumplan en todos sus puntos garantizan una salida hacia el desarrollo. Por ello es necesario plantearse la evolución hacia otro modelo económico en el que la apuesta pasa por lograr la integración económica magrebí.

El tipo de mercado internacional que se está formando en la actualidad hace que las apuestas económicas desarrolladas sólo a nivel nacional no tengan grandes posibilidades de éxito. A corto y medio plazo, y ahí es donde se están definiendo las posibilidades de futuro económico, ninguno de los países magrebíes dispone, por sí solo, de los medios necesarios para articular una respuesta adecuada a los retos pendientes. Aunque las potencialidades de desarrollo son considerables, su plasmación no se logrará si cada uno actúa

por separado y sin contar con la ayuda exterior (financiera, técnica, comercial...). Esto es algo que ya percibieron en 1989 los líderes de la zona cuando alumbraron la UMA, pero diversas circunstancias han ido obstaculizando su andadura, hasta el punto que en algunos círculos de opinión se da por agotado el experimento.

La aproximación a la UE es deseable, pero no de cualquier manera. En concreto, el acercamiento bilateral intentado sobre todo por Marruecos y apoyado desde la UE en contra de su política oficial de relaciones sobre una base multilateral, no debe hacer perder de vista la necesidad de construir una entidad regional como la UMA, que había sido recibida como un paso en la buena dirección por Bruselas. Además, dicha política bilateral no garantiza una salida económica al país, enfrentado a unos retos enormes para asimilar la posible creación de una zona de libre comercio con la UE. Los incentivos que esta propuesta pueden suponer para la modernización de la economía marroquí deben enmarcarse en un proyecto euro-magrebí que trate de incorporar inmediatamente al resto de sus vecinos.

La improrrogable profundización de los procesos de liberalización puestos en marcha es un requisito para la adopción de lo que se considera la apuesta de mayor alcance entre las que actualmente pueden optar estos países: la integración regional de tipo horizontal en el marco de un estrechamiento de relaciones con la UE. Se trata de una estrategia que permitiría crear las condiciones para conquistar los mercados interiores, reforzando el papel del aparato productivo magrebí para elevar significativamente ese reducido 3,5 por cien de intercambios comerciales intramagrebíes. Las complementariedades son evidentes en los terrenos energético, de recursos naturales básicos para la actividad económica, de recursos humanos, industrial e incluso en el agrícola (a pesar de la aparente competencia que se manifiesta en algunos productos concretos). Un mercado de noventa millones de consumidores para el año 2000 es suficientemente atractivo para impulsar el desarrollo productivo y para atraer, en un clima de garantías aseguradas, a los inversores extranjeros.

Por otra parte, la unidad de esfuerzos redundaría en una mayor capacidad para poder competir en algunos nichos del mercado internacional, adaptándose a la nueva división del trabajo que está en marcha. El tamaño de los mercados en la zona, tomados uno a uno, desincentivaría muchas inversiones si sólo se plantease un escenario nacional, mientras que una perspectiva de mercados regionales haría más atractivo el esfuerzo.

Esta orientación integradora no significa que se deba excluir el acercamiento a la UE, sino que, bien al contrario, ese objetivo debe seguir figurando en lugar prioritario en la agenda de ambos conjun-

tos. Sin embargo, para poder desarrollar unas relaciones menos asimétricas y dependientes, el Magreb debería concentrarse en crear una base más amplia y sólida desde la que plantear el futuro común con sus vecinos del Norte. Por su parte, la UE debe seguir fomentando la consolidación de ese entramado regional con el objetivo de incorporar el Magreb al grupo de las naciones desarrolladas. Desde ese punto de vista debería presentar al Magreb una referencia clara de los fines de su política en la zona y de los perfiles del esquema de relaciones que se le ofrecen.

Por último, un desafío de estas características constituye un elemento movilizador de voluntades que puede facilitar el desbloqueo de situaciones aparentemente insolubles. Desde una perspectiva sociológica es innegable la importancia de un elemento de esta naturaleza para orientar las aspiraciones nacionales hacia la construcción de un panorama esperanzador.

La necesaria democratización

Lograr la integración magrebí significa también afrontar los problemas socio-políticos que sacuden a la región. La evolución política magrebí en los dos últimos años ha generado un proceso de simplificación extrema de la sociedad en torno al poder y los islamistas desviando la atención sobre los verdaderos problemas que afectan a la zona, los cuales están sobre todo relacionados con la falta de legitimidad de la clase gobernante. La estabilidad de los países magrebíes depende en gran medida de la capacidad de sus Estados para generar legitimidad y credibilidad entre los ciudadanos y, por consiguiente, los intentos de preservar el *statu quo* no logran más que retrasar y exacerbar el inevitable proceso de cambio. El fondo de la cuestión no está sólo en la capacidad del poder de vencer físicamente al islamismo violento sino de corregir las causas que lo alimentan y las fuentes de inestabilidad que de ello se derivan. La mayor parte de las causas de la crisis y de la violencia proviene de la ausencia total de entendimiento entre la élite gobernante y la aspiración de los excluidos a ser integrados política, social y económicamente y de la resistencia del sistema institucional a integrar a las fuerzas políticas que existen en el país.

En el Magreb es necesario que los poderes establecidos se impliquen en un profundo y progresivo proceso de reforma que vaya mucho más allá de las fórmulas de “diálogo nacional” hasta ahora propuestas; es decir, que se vayan favoreciendo las circunstancias para alcanzar un pacto democrático entre todas las fuerzas políticas representativas, por el cual se asuman normas y procedimientos que excluyan la victoria preconcebida de cualquiera de ellas. Esto presupone que se ha de aceptar el principio de la alternancia del poder y que el islamismo legalista se integre en el sistema polí-

tico a fin de que ocupe un lugar normal en el espectro político del país. Al abrir el sistema al islamismo se contribuiría a que el movimiento social de masas se transformase en partido político y a que la lógica de la participación le llevase a asumir compromisos, a definir su ideología y programa y a someterse al desgaste de la acción política, además de a identificar a los moderados de los terroristas. En ese sentido hay que señalar que la intransigencia del poder contra los islamistas, todas las tendencias confundidas, tiene más que ver con el desafío que para la élite dirigente representa la creciente implantación social de esta corriente que con cuestiones relacionadas con la violencia.

Por el contrario, avanzar en el pacto democrático permitiría restablecer la credibilidad en el sistema y comenzar a integrar a la ciudadanía en el proceso, únicos conjuros contra la desestabilización y la instauración de un poder islamista radical por la fuerza. Unido a esto, reforzar la legitimidad y eficacia del Estado es también requisito indispensable para lograr el éxito de la transición económica liberal y del reajuste estructural en un momento en que la integración socio-económica de la numerosa y contestataria nueva generación así como de las pauperizadas clases medias constituye un factor clave.

El giro autoritario de 1992 dejó a la reforma liberal sin compañero político de viaje, convirtiendo el éxito económico en el último recurso para la permanencia en el poder de la clase dirigente: la meta es lograr un incremento del nivel de bienestar apreciable para el conjunto de la población, de forma que los ciudadanos identifiquen esa mejora con el gobierno aceptando, así, su permanencia. Sin embargo, dicha estrategia radicaliza la escena política y no resuelve los desafíos socio-económicos porque la transición liberal en el Magreb no puede tener lugar sin renovar el contrato social entre el Estado y los ciudadanos, dado que necesita que la sociedad civil consienta en asumir los costes del reajuste estructural sin explosiones sociales y acepte parte de la responsabilidad en la gestión de la crisis económica y financiera.

Por su parte, la marcha hacia la integración regional magrebí, necesaria para el desarrollo estable de los países que la componen, sólo podrá tener lugar si se avanza hacia la convergencia política de sus regímenes en el sentido de aunar la liberalización económica con la política.