

EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA ALEMANA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL
PARA EL DESARROLLO EN TEMAS DE FORTALECIMIENTOS DE LA
DEMOCRACIA. ESTUDIO DE CASO MALAWI: PERIODO 1994-2007.

ANDREA DEL PILAR ALFONSO RODRÍGUEZ

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE RELACIONES INTERNACIONALES
BOGOTÁ D.C, 2009

“Evolución de la política alemana de Cooperación Internacional para el Desarrollo en temas de fortalecimiento de la democracia. Estudio de caso Malawi: periodo 1994- 2007”.

Monografía de Grado
Presentado como requisito para optar al título de
Internacionalista
En la Facultad de Relaciones Internacionales
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.

Presentada por:
Andrea del Pilar Alfonso Rodríguez

Dirigida por:
Edgar Ramiro Luna

Semestre II, 2009

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	
1.EL DESARROLLO DEL ESTADO Y LA SOCIEDAD MALAWÍ A PARTIR DE 1990.	3
1.1 TREINTA AÑOS DE UNA FUERTE DICTADURA EN MALAWI.	3
1.1.1 Hastings Kamuzu Banda y su régimen.	3
1.1.2 El Malawi Congress Party (MCP).	5
1.1.3 Política interna y externa del régimen dictatorial.	6
1.2 DE LA DICTADURA AL SISTEMA DEMOCRÁTICO	8
1.2.1 Factores domésticos determinantes para la transición a la democracia.	9
1.2.2 Factor externo: una decisiva presión por parte de los donantes de Cooperación para el Desarrollo contra el régimen de Banda.	11
1.2.3 Nacimiento del sistema democrático en Malawi a través del referendo y de las elecciones.	13
1.3 EL ESTADO MALAWÍ Y SU SOCIEDAD BAJO EL SISTEMA DEMOCRÁTICO.	14
1.3.1 Bakili Muluzi diez años en el poder.	14
1.3.2 La llegada de Bingu wa Mutharika a la presidencia.	16

1.3.3 La sociedad civil en Malawi.	18
1.3.4 Malawi en el sistema internacional.	19
2. IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA ALEMANA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO EN CUANTO AL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN MALAWI DESDE 1994 HASTA 2007.	21
2.1 LA POLÍTICA ALEMANA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO (SU SIGNIFICADO, SU FUNCIONAMIENTO Y SU IMPLEMENTACIÓN.)	22
2.1.1 Funcionamiento de la Cooperación alemana para el Desarrollo.	22
2.1.2 La importancia del fortalecimiento de la democracia.	25
2.1.3 La descentralización democrática.	27
2.2 EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN MALAWI A TRAVÉS DE LA COOPERACIÓN ALEMANA.	28
2.2.1 Formulación del Programa de Cooperación entre Alemania y Malawi.	29
2.2.2 Primera fase de la implementación de la política alemana para fortalecer la democracia en Malawi (1996- 2002).	30
2.2.3 Segunda fase de la implementación de la política alemana para fortalecer la democracia en Malawi (2003- 2007).	31

3. EL IMPACTO DE LA POLÍTICA ALEMANA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN LA DEMOCRATIZACIÓN DEL PAÍS EN TÉRMINOS DE DESARROLLO HUMANO.	36
3.1 EL PARADIGMA DEL DESARROLLO HUMANO Y SU INSTRUMENTO EL ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO (IDH).	36
3.1.1 Relación entre Desarrollo Humano y las políticas alemanas de cooperación que buscan fortalecer la democracia en Malawi.	40
3.2 EL REFLEJO DE LAS ELECCIONES DEMOCRÁTICAS EN MALAWI.	42
3.3 LA CORRUPCIÓN: UN LIMITANTE DEL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA Y DEL DESARROLLO HUMANO EN MALAWI.	44
3.4 LA EVOLUCIÓN DE LAS ESTRATEGIAS ALEMANAS QUE TIENEN POR OBJETIVO FORTALECER LA DEMOCRACIA MALAWÍ.	46
4.CONCLUSIÓN	48
BIBLIOGRAFIA	

LISTA DE GRÁFICOS

	Pág.
Gráfico 1. Participación Internacional en la Cooperación Internacional	23
Tabla 1. IDH anual de Malawi periodo 1990- 2006	37
Gráfico 2. Comparación evolución IDH de Malawi y de Zambia 1990-2006	38
Gráfico 3. Comparación IDH Malawi y el IDH promedio de la región Africa sub sahariana periodo 1975-2005.	39
Gráfico 4. Gastos de los programas ejecutados por el PNUD en 2006.	40
Gráfico 5. Participación de los ciudadanos malawíes en el referendo y las elecciones presidenciales y parlamentarias de 1994, 1999 y 2004.	43
Tabla 2. Índice de Corrupción en Malawi periodo 1998- 2007.	45

GLOSARIO

ACB	Oficina Anti-Corrupción
AFORD	Alianza por la Democracia
BMZ	Ministerio Federal alemán de Cooperación Económica para el Desarrollo
CPI	Índice de Corrupción
DDF	District Development Funds (Fondos para el Desarrollo del Distrito)
DED	Servicio alemán de cooperación social-técnica para el Desarrollo
GTZ	Agencia Alemana de Cooperación Técnica
IDH	Índice de Desarrollo Humano
InWent	Internationale Weiterbildung und Entwicklung
KAS	Fundación Konrad Adenauer
KfW	Banco alemán para la reconstrucción y el desarrollo
LDC	Least Developed Countries (Países Menos Desarrollados)
MCP	Malawi Congress Party (Partido del Congreso de Malawi)
MEC	Comisión Electoral de Malawi
MGPDD	Programa Germano- Malawí para la Democracia y la Descentralización.
MPRS	Malawi Poverty Reduction Strategy (Estrategia para la Reducción de la pobreza de Malawi)
NAC	Nyasaland African Congress (Congreso Africano de Nyasaland)
NICE	Instituto Nacional para la Educación Cívica
PAC	Comité de Asuntos Públicos de Malawi
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RFA	República Federal Alemana
SIS	Servicio de Inteligencia y Seguridad de Malawi
TYP	Training Young Politicians (Capacitación de Jóvenes Políticos)
UDF	Frente Democrático Unido

INTRODUCCIÓN

La década de los noventa no solo dio fin al sistema bipolar en el que se vivía por causa de la Guerra Fría sino que también trajo consigo una nueva forma de orientar y determinar el funcionamiento de la Cooperación Internacional. La nueva visión de la Cooperación Internacional se centra en la democracia y la buena gobernabilidad factores que antes no eran tan tenidos en cuenta. “La promoción de la democracia en el discurso que maneja el desarrollo internacional nunca antes había sido tan importante como hasta ahora”¹. Por lo cual resulta interesante estudiar la implementación de una política de cooperación que tiene por objetivo fortalecer la democracia de un país.

Esta monografía tiene como propósito estudiar la evolución de la política alemana de Cooperación Internacional para el Desarrollo en cuanto al fortalecimiento de la democracia en un país como Malawi en el periodo 1994-2007. En este sentido, se buscará determinar cual ha sido la evolución de los elementos estratégicos que definen dicha política en Malawi.

Malawi, pertenece a la región más pobre del mundo: África sub-sahariana; es un país muy joven, ya que obtuvo su independencia en 1964. A partir de este momento comenzó una larga dictadura que duraría treinta años, solo hasta 1993 por medio de un referendo la democracia hizo su entrada a este país. Este referendo en el que se decidió pasar del sistema unipartidista en el que vivía Malawi al sistema multipartidista fue el comienzo de la democracia apoyada por los donantes de cooperación internacional.

Malawi posee una democracia joven y en construcción, que no goza de una sólida base y principios democráticos, ya que nunca han existido. Razón por la cual, la cooperación bilateral y multilateral, que recibe de los donantes, en el tema de fortalecimiento de la democracia resulta indispensable.

Alemania por su parte, es uno de los líderes en cuanto al tema de cooperación internacional para el desarrollo se refiere y además posee una sólida democracia lo cual le permite cooperar con Malawi en el tema de la democratización del país. Aunque

¹ Ver Magolowondo, Agustine. *Democratisation Aid as a challenge for Development Co-operation: a comparative study of overall policies of two bilateral and two multilateral agencies and how they are implemented in Malawi*, Tesis Doctoral, Universidad de Bochum, 2005, p. 15. Documento electrónico. Traducción libre del autor.

Alemania coopera en Malawi desde 1964 en temas principalmente culturales a partir de 1994 Malawi se convirtió en un gran socio de Alemania por medio de la creación del Programa Germano-Malawí para la Democracia y la Descentralización (Malawi-German Programme for Democracy and Decentralisation- MGPDD).

La implementación de este programa de cooperación entre Malawi y Alemania ha tenido una evolución desde el inicio de su implementación en 1996, determinada no sólo por la evolución de la democracia malawí sino también por la coyuntura internacional. Ejemplo de ello es el establecimiento de los Objetivos del Milenio, esta declaración estableció los lineamientos y los objetivos que deben tener los países tanto donantes como receptores para así comprometerse a reducir la pobreza a la mitad para 2015. Los Objetivos del Milenio y la estrategia para la reducción de la pobreza Malawi Poverty Reduction Strategy (MPRS), creada por Malawi con el auspicio del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional son el marco en el que se inscribe el MGPDD con el objetivo de que exista una concordancia en las metas establecidas por Malawi para lograr el desarrollo.

El desarrollo de esta investigación cuenta con tres propósitos particulares: describir el desarrollo del Estado y la sociedad malawí a partir de 1990; analizar la implementación de la política alemana de Cooperación Internacional para el Desarrollo en cuanto al fortalecimiento de la democracia en Malawi a lo largo del periodo 1996-2007; determinar el impacto de la política alemana de Cooperación Internacional en la democratización de Malawi en términos de Desarrollo Humano.

Estos tres propósitos permitirán afirmar que los elementos estratégicos que definen la política alemana de cooperación tales como la capacitación, el fortalecimiento de las instituciones y la descentralización, han sufrido una evolución sustancial en el periodo 1994-2007.

Finalmente, por medio de esta investigación se busca que el lector comprenda la importancia que tiene la cooperación internacional en un sistema asimétrico en el que nos encontramos y también busca que el lector se acerque a la historia y a la realidad de un país como lo es Malawi.

1. EL DESARROLLO DEL ESTADO Y LA SOCIEDAD MALAWÍ A PARTIR DE 1990

Malawi es un país ubicado en el sureste de África que nace en 1964 el cual perteneció a la Federación de Rodesia y Nyasaland establecida en 1953 por los británicos. Luego, de su independencia pacífica de los ingleses, se da comienzo a una larga dictadura que dura treinta años. Esta fue liderada por Hasting Kamuzu Banda, nacionalista malawí, quien logró la independencia e instauró un fuerte gobierno con un solo partido el Malawi Congress Party (MCP).

En 1971 Kamuzu Banda se declara Presidente vitalicio del país, hasta que en la década de los noventa, comienza el principio del fin de este régimen. Ya que el Sistema Multipartidista por medio de un referendo, realizado en 1993, abre paso a la democracia y a una nueva etapa en la historia política de Malawi².

1.1 TREINTA AÑOS DE UNA FUERTE DICTADURA EN MALAWI

1.1.1 Hastings Kamuzu Banda y su régimen. Hasting Kamuzu Banda estudió filosofía e historia en la Universidad de Chicago y medicina en Tennessee. Después, a finales de los años treinta hasta 1953 trabajó en el Reino Unido y regresó a Malawi en 1958. Allí reorganizó la asociación Nyasaland African Congress creada en 1944, la cual luego se convertiría en el MCP y dominaría a Malawi por más de treinta años.

Banda fue uno de los grandes líderes nacionalistas de Malawi, “su vida fue vendida a los malawíes, como la de una persona con una historia y recorrido extraordinario”³.

² En el ámbito multilateral, Malawi es miembro de las Naciones Unidas, del Banco Africano de Desarrollo (BAfD), de las Naciones del Commonwealth, de la Organización Mundial del Comercio (OMC), de la Comunidad del Sur de África para el Desarrollo (SADC), también es país miembro del G-77, entre otros organismos multilaterales.

³ Ver Owen, Kalinga. “The production of history in Malawi in the 1960’s: The legacy of Sir Harry Johnston, the influence of the society of Malawi and the role of Dr Kamuzu Banda and his Malawi Congress Party”, *African Affaires*, Vol 97, No 389, (Oct 1998),p. 539. Documento electrónico. Traducción libre del autor.

Para lograr una consolidación de su régimen, Banda creó alrededor del culto a su personalidad la unidad del pueblo malawí; su liderazgo fue determinante para mantener al pueblo unido. Esta unidad también fue posible ya que Banda creía fuertemente en que Malawi tenía su propia cultura, una cultura inventada por él mismo. Además, Banda hizo uso de lo que él llamó los “valores tradicionales malawíes”, los cuales se basaban en el respeto por los jefes y los adultos mayores. Así, los valores guiados por el punto de vista de éste dictador y su idea de cultura lograron permear al pueblo manteniéndolo en el poder durante éste tiempo.

Banda no sólo utilizó la invención de una cultura malawí y los valores tradicionales como medios para mantenerse en el poder. También, su carrera de historiador le permitió escribir la historia de Malawi según sus intereses, y como más le conviniera.⁴ La historia oficial debía ser aprobada por Banda y por su partido el MCP. Así, la historia del país fue totalmente controlada bajo el régimen dictatorial.

El mantenimiento del poder dictatorial no sólo se dio por la visión de una cultura malawí inventada y por una historia manipulada y controlada, el uso de la fuerza también fue determinante. Banda “operaba con tres sistemas de inteligencia, los cuales eran independientes uno del otro, Rama Especial de inteligencia policial, el Servicio de Inteligencia y Seguridad (SIS), el tercer sistema era el ala paramilitar del MCP llamados los Young Pioneers”⁵. Con éste sistema de inteligencia Banda tenía controlada la sociedad malawí y tenía, a su vez, asegurada su permanencia en el poder.

En éste contexto la violencia fue una constante a lo largo de los treinta años de dictadura. Por un lado, los miembros de sectas religiosas fueron perseguidos, en especial los testigos de Jehová. Por otro, los estudiantes y académicos, pertenecientes a la Universidad de Malawi y opositores al régimen, fueron amenazados, encarcelados y en algunos casos expatriados.

A su vez, las presiones políticas sumadas a las malas condiciones de los salarios y a las pobres condiciones de empleo trajeron como consecuencia que Malawi asistiera a

⁴ Comparar Owen, “The production of history in Malawi in the 1960’s: The legacy of Sir Harry Johnston, the influence of the society of Malawi and the role of Dr Kamuzu Banda and his Malawi Congress Party” p.541. Documento electrónico. Traducción libre del autor.

⁵ Ver Kerr, David y Mapanje Jack., “Academic Freedom and the University of Malawi” *African Studies Review*, Vol. 45, No. 2, (Sept 2002), p. 78. Documento electrónico. Traducción libre del autor.

una fuga de cerebros lo cual limitaría el desarrollo del país.⁶ Además, la oposición política fue fuertemente castigada y no se dejó espacio para que ésta se desarrollara. Pero según Jhon McCracken, la mayor habilidad de Banda consistía en poder, por un lado mostrar al público una cara amable, mostrar su distanciamiento y repudio contra los actos de violencia mientras por otro lado al mismo tiempo tenía toda una estructura para que esos actos de violencia fueran realizados y confiados a terceros.⁷

Por consecuencia, la larga dictadura de Kamuzu Banda marcó todos los aspectos la historia de la naciente nación Malawi.

1.1.2 El Malawi Congress Party (MCP). El *Malawi Congress Party* fue el único partido que existió oficialmente durante los treinta años de dictadura en Malawi, el cual tiene sus orígenes en el *Nyasaland African Congress* (NAC). Este partido era una asociación de agricultores, trabajadores y comerciantes, la cual tuvo gran eco en la región ya que personas de Sudáfrica y del sur y norte de Rodesia se adhirieron a él en el año de 1953; nueve años después de fundado ya contaba con 5000 miembros.⁸ La importancia de ésta asociación radica en que fue el símbolo de la unidad de los africanos pertenecientes a esta región, los miembros del partido decían hablaban por los africanos como un todo.

A su regreso a su tierra natal Banda, poco a poco, comenzó a convertirse en uno de los grandes líderes de éste partido y fue convenciendo a los líderes del NAC de unirse para hablar a una sola voz. La unidad era determinante para alcanzar el objetivo trazado, éste consistía en que el gobierno británico aceptara crear en Nyasaland una federación. Banda sabía muy bien como debía accionar el NAC no sólo por haber vivido en el Reino Unido sino también, porque tenía gran experiencia y conocimiento del funcionamiento de la democracia parlamentaria británica.⁹ Esto acentuaba aún más las palabras y el poder de convencimiento de Banda como líder del NAC.

⁶ Comparar Kerr y Mapanje "Academic Freedom and the University of Malawi", p. 82. Documento electrónico. Traducción libre del autor.

⁷ Comparar McCracken, John. "Democracy and Nationalism in Historical Perspective: The case of Malawi", *African Affairs*, Vol. 97, No. 387, (April 1998), p.242. Documento electrónico. Traducción libre del autor.

⁸ Comparar McCracken, "Democracy and Nationalism in Historical Perspective: The case of Malawi", p.235. Documento electrónico. Traducción libre del autor.

⁹ Comparar McCracken, "Democracy and Nationalism in Historical Perspective: The case of Malawi", p. 237. Documento electrónico. Traducción libre del autor.

En el año de 1959, el NAC se convierte en el *Malawi Congress Party* (MCP), éste es catalogado como el partido político más “popular, dinámico y exitosos en África Central (...) además se convirtió en el movimiento nacionalista más importante en África”¹⁰. Este fuerte posicionamiento del MCP se le atribuye en gran medida a Kamuzu Banda por su fuerte liderazgo ejercido en el partido y porque fue quién se abanderó de la reorganización del mismo. La expansión del partido y su crecimiento político se vieron reflejados en el número de miembros con los que contaba en 1960, los cuales alcanzaron una cifra de 67.000 simpatizantes.¹¹ Los asociados al partido poseían características diferentes; eran campesinos, profesores, jóvenes y ancianos, lo que muestra lo atractivo que era el partido en el protectorado británico.

El MCP se diferencia de su predecesor por ser de corte mucho más populista y por ser mucho más totalitario en sus objetivos. Un ejemplo de esto era el trato dado a los opositores, si empezaban a surgir eran violentamente reprimidos. Dentro del partido mismo se tomaron medidas autoritarias, “Banda tomó medidas dictatoriales sobre el partido lo que incluía el derecho de hacer todos los nombramientos y de despedir a cualquier miembro del partido”¹². El apogeo de su liderazgo, dentro del partido, fue en 1960 cuando decidió proclamarse presidente vitalicio del MCP, lo cual le dio una mayor unidad al partido, unidad que era indispensable para la búsqueda de la independencia.

A los ataques y persecuciones a los opositores del partido se les sumó el ataque a las iglesias, no importaba la religión que profesaran, éstas eran atacadas ya que el partido buscaba crear una iglesia nacional malawí. Las misiones de los testigos de Jehová fueron las más perseguidas y a partir de 1962 la escalada de violencia en su contra aumentó rápidamente.

El *Malawi Congress Party* fue un partido político muy fuerte gracias a sus represiones pero al mismo tiempo también fue un ejemplo a nivel regional. Sobre todo por el fuerte liderazgo que ejercía Banda dentro de éste, liderazgo que se mantuvo y fue constante a lo largo de los treinta años de dictadura.

¹⁰ Ver McCracken, “Democracy and Nationalism in Historical Perspective: The case of Malawi”, p 237. Documento electrónico. Traducción libre del autor.

¹¹ Comparar McCracken, “Democracy and Nationalism in Historical Perspective: The case of Malawi, p. 240. Documento electrónico. Traducción libre del autor.

¹² Ver McCracken, “Democracy and Nationalism in Historical Perspective: The case of Malawi, p. 242. Documento electrónico. Traducción libre del autor.

1.1.3 Política interna y externa del régimen dictatorial. Para entender la visión que tenía Banda sobre su sistema totalitario y su política, es necesario remontarse a la lucha nacionalista que buscaba liberar al país del imperio británico. Para los nacionalistas, entre los cuales se encontraba Kamuzu Banda la democracia, en la era de la descolonización, era definida como “algo más que una teoría, la cual permitiría retar al orden colonial y era vista como un vehículo para contrarrestar su hegemonía y acelerar la partida del Imperio británico”¹³. En este sentido es posible afirmar que la democracia existía como medio para alcanzar la independencia, la diferencia es que no es la misma democracia que establece Occidente.

Luego de la independencia y con el régimen de Banda en el poder, la democracia, según la visión del régimen, siguió su curso y esto se vio reflejado en un discurso dado por Banda en el año 1965 cuando afirmó lo siguiente: “Un gobierno escogido por el pueblo, sea o no una dictadura, siempre y cuando sea el pueblo quien escoge al dictador, no es una dictadura. Eso es todo. Esto es lo que significa democracia”¹⁴. Esto quiere decir que la esencia de la democracia estaba basada en la elección popular del dictador. Esta visión de la democracia es bien particular, es la visión que se va a mantener hasta 1993, cuando realiza el referendo con el cual se busca establecer una democracia con un sistema multipartidista.

En cuanto a la política interna que llevaba a cabo Banda, es importante rescatar que desarrolló una política económica mixta, llamada capitalismo bajo control estatal. La economía desarrollada en Malawi estaba institucionalizada en un sistema de patronaje y de derechos de activos que aseguraban el apoyo al régimen por parte de la clase burguesa y de los dueños de las fincas. Este sistema económico sumado a la privatización de la tierra y a la proletarización de la clase obrera de las fincas, generaron un boom de la economía malawí en la década de los años setenta.¹⁵ El buen momento económico que

¹³ Ver McCracken, “Democracy and Nationalism in Historical Perspective: The case of Malawi, p.245. Documento electrónico. Traducción libre del autor.

¹⁴ Ver Banda Kamuzu, Discurso en la Convención Anual del MPC, Octubre 17 de 1965. En: McCracken, “Democracy and Nationalism in Historical Perspective: The case of Malawi, p.246. Documento electrónico. Traducción libre del autor.

¹⁵ Comparar Kerr y Mapanje “Academic Freedom and the University of Malawi”, p. 77. Documento electrónico. Traducción libre del autor.

vivió Malawí fomentó la estabilidad y la solidez de la dictadura de Banda y del sistema unipartidista.

Por el lado de la política exterior, el dictador malawí utilizó una muy buena estrategia: se declaró anti-comunista y utilizó una política de diálogo con el gobierno del Apartheid en Sudáfrica, esto lo acercaba aún más a Occidente. En el contexto de la Guerra Fría esta posición fue muy estratégica porque recibía ayuda de Occidente y además no era cuestionado por sus acciones violentas. “La diplomacia de la Guerra Fría permitió que la política exterior de Occidente cerrara sus ojos ante las atrocidades que cometían sus aliados”¹⁶, esto era lo que más le convenía al régimen totalitario de Kamuzu Banda.

Pero el fin de la Guerra Fría trajo consigo un viraje tanto para el sistema internacional en su conjunto como para Malawi. Debido a las enormes deudas a las que habían accedido los países del Tercer Mundo y a los altos niveles de corrupción que existían, las políticas de Occidente hacia África tuvieron un nuevo direccionamiento y otra mirada. Occidente estableció que las políticas para generar desarrollo en esta región del mundo debían estar ligadas a “rendición de cuentas, transparencia y otros indicadores de gobernabilidad”¹⁷. La nueva visión de Occidente le permitía quitarse a los donantes de cooperación internacional la venda de los ojos que antes tenían y poder ver lo que realmente estaba pasando en Malawi. Esta nueva coyuntura hizo que la relación de Occidente frente al gobierno de Banda cambiara radicalmente y que la comunidad internacional jugara un rol esencial en la transición a un sistema democrático en este país del África sub-sahariana.

1.2 DE LA DICTADURA AL SISTEMA DEMOCRÁTICO

El final de la Guerra Fría es una situación que cambia la dinámica del sistema internacional; así mismo las políticas de Occidente frente a los países del Tercer Mundo también lo hacen. Razón por la cual, el cambio en el sistema internacional también tuvo

¹⁶ Ver Kerr y Mapanje, “Academic Freedom and the University of Malawi”, p. 84. Documento electrónico. Traducción libre del autor.

¹⁷ Ver Kerr y Mapanje, “Academic Freedom and the University of Malawi”, p. 85. Documento electrónico. Traducción libre del autor.

sus consecuencias en Malawi, sobre todo por ser un país dependiente de la Cooperación Internacional. En 1992, 31,5% del PIB de Malawi provenía de las donaciones;¹⁸ esto hace de Malawi un país vulnerable a la presión de los donantes.

A principios de los noventa la fuerte vulnerabilidad¹⁹ y sensibilidad²⁰ de Malawi en el escenario internacional, sumado a la presión que ejercieron los donantes de Cooperación Internacional permitieron que se diera fin a la dictadura e inició un sistema democrático multipartidista en el país. La coyuntura interna del país también fue determinante para que la transición al sistema democrático tuviera lugar.

1.2.1 Factores domésticos determinantes para la transición a la democracia. Los factores domésticos que fueron determinantes para que existiera una movilización importante para oponerse al régimen de Banda fueron principalmente dos: el primer factor fueron las acciones tomadas por la iglesia católica y la unión de las diferentes iglesias, y el segundo factor determinante fue el activismo político a nivel local y por parte de los exiliados.

Así, la iglesia Católica jugó un rol determinante en el comienzo de la movilización de la población malawí siendo el primer organismo que criticó directamente al régimen de Banda. Una carta escrita por algunos obispos que residían en Malawi fue el detonante del comienzo del cambio a nivel interno. El 8 de marzo de 1992, la carta de los obispos que criticaban al régimen de Banda fue leída en todas las iglesias católicas de forma simultánea. Esta carta invitaba a la población a pedir por una reforma social y política, y también a hacer preguntas sobre los problemas que a ellos los aquejan; el mensaje era claro y se expandió a lo largo del territorio ya que 16.000 copias fueron repartidas.²¹

¹⁸ Comparar Brown, Stephen. "Born-again Hijacked our revolution!: Reassessing Malawi's Transition to Democracy", *Canadian Journal of African Studies*, Vol. 38, No. 3, (2004). p. 711. Documento electrónico. Traducción libre del autor.

¹⁹ La *Vulnerabilidad* es definida como: las capacidades de un Estado para resistir al cambio provocado por la interdependencia del escenario internacional.", Ver Keohane Robert y Joseph Nye, "la teoría de la Interdependencia Compleja". En *Power and Interdependence*, 1977

²⁰ *Sensibilidad* es definida como: "la velocidad y la amplitud de un cambio inducido por el escenario internacional interdependiente en un Estado" Ver Keohane Robert, Joseph Nye, "Teoría de la Interdependencia Compleja", En *Power and Interdependence*, 1977

²¹ Comparar Brown, "Born-again Hijacked our revolution!: Reassessing Malawi's Transition to Democracy", p. 707. Documento electrónico. Traducción libre del autor.

El crítico mensaje hacia la dictadura de Banda generó una movilización popular. De esta manera, el 15 y 16 de marzo de 1992, días después de haber sido leída la carta de los obispos, los estudiantes de la Universidad de Malawi, en la ciudad de Zomba decidieron apoyar con protestas a los obispos y al multipartidismo, lo cual trajo consigo más protestas por parte de estudiantes, en otras ciudades del país.²²

Las represalias por parte del régimen a razón de éste hecho no se hicieron esperar, los obispos fueron detenidos, amenazados y cuestionados, el único obispo extranjero firmante de la carta fue deportado a su país natal y además algunos estudiantes murieron por causa de la represión por parte de la dictadura.

El rol de la iglesia tuvo gran importancia porque ejerció un poder de influencia sobre la población como ningún otro actor interno lo había podido hacer. Además, este hecho generó que meses después de la lectura de la carta de los obispos, se creara el Comité de Asuntos Públicos (PAC). Los miembros de este comité eran las organizaciones religiosas más fuertes así como de grupos de presión. Los siguientes grupos de presión y organizaciones religiosas fueron miembros de este comité: Alianza por la Democracia (AFORD), Frente Democrático Unido (UDF), la Cámara de Comercio y de Industria, la Iglesia Central Africana Presbiteriana, la Conferencia Episcopal, la Iglesia Anglicana, el Consejo Cristiano de las Iglesias de Malawi (protestantes) y la Asociación musulmana.²³

El comité fue una fuerte unión para oponerse al régimen, en el cual estaba representada casi toda la sociedad malawí. Este comité tuvo como principal iniciativa pedir la realización de un referendo que le permitiera a la sociedad decidir y elegir el sistema político más conveniente.

Es necesario tener en cuenta que a pesar de que la carta se realizó al interior del país, ésta tenía una dimensión internacional. En 1989 el Papa Juan Pablo II visitó Malawi, con su visita pudo ver la realidad que estaba viviendo el país e hizo un llamado a sus obispos radicados en este país para que se preocuparan más por los problemas sociales y por la defensa de los derechos humanos. Ante la no acción y continuo silencio

²²Comparar Brown, "Born-again Hijacked our revolution!: Reassessing Malawi's Transition to Democracy", p. 709. Documento electrónico. Traducción libre del autor.

²³Comparar Brown, "Born-again Hijacked our revolution!: Reassessing Malawi's Transition to Democracy", p. 707. Documento electrónico. Traducción libre del autor.

por parte de los obispos, estos fueron llamados a Roma por el Papa, luego de éste llamado se comenzó con la redacción de la carta.²⁴ El comité encargado de la redacción de la carta fue conformado por ocho obispos extranjeros y fue presidido por el obispo irlandés Roche. Esto sumado al impulso que le dio el Papa Juan Pablo II a la carta, fue determinante, ya que le agregó un valor internacional a ésta y mayor importancia.

La distribución de ésta carta por todo el territorio malawí fue el comienzo del despertar de la oposición al régimen, no obstante la campaña que realizaron los exiliados fue también determinante para que se diera la transición a la democracia.

Los exiliados siempre habían estado en contra del régimen pero hasta el momento nunca se habían organizado. Por este motivo, del 20 al 23 de marzo de 1992 se reunieron setenta y cinco exiliados en Zambia. En esta reunión se decidió que el gran opositor a Banda, Chakufwa Chihana debía regresar a Malawi para liderar la campaña nacional por la democracia y los derechos humanos. Como era de esperarse a la llegada de Chihana al país, éste fue encarcelado, lo cual suscitó mayor oposición al régimen, además desencadenó la protesta de los donantes de Cooperación Internacional, quienes con este suceso tenían una razón adicional para frenar la cooperación a este país, específicamente al régimen dictatorial,²⁵ dando como resultado el cese de cooperación internacional un mes después. En este sentido, Chihana y otros detenidos políticos se convirtieron en un símbolo de presión internacional así como de presión a nivel interno. Adicionalmente según Stephen Brown, los países donantes de cooperación empezaron a financiar y a proteger a los grupos de oposición al régimen, de igual forma lo hicieron con los nuevos partidos políticos que estaban surgiendo.²⁶

La coyuntura interna del país estaba dada para que el régimen de Banda cayera y que se diera fin a tan larga dictadura, pero la presión ejercida por parte de los donantes de Cooperación Internacional fue decisiva para que la transición tuviera lugar.

1.2.2 Factor externo: una decisiva presión por parte de los donantes de Cooperación para el Desarrollo contra el régimen de Banda. Con el fin de la Guerra

²⁴Comparar Brown, "Born-again Hijacked our revolution!: Reassessing Malawi's Transition to Democracy", p. 708. Documento electrónico. Traducción libre del autor.

²⁵Comparar Brown, "Born-again Hijacked our revolution!: Reassessing Malawi's Transition to Democracy", p. 708. Documento electrónico. Traducción libre del autor.

²⁶Comparar Brown, "Born-again Hijacked our revolution!: Reassessing Malawi's Transition to Democracy", p. 708. Documento electrónico. Traducción libre del autor.

Fría, los lemas y los objetivos para generar desarrollo sostenible cambian. Los nuevos lemas principales como la gobernabilidad y la democracia no eran respetados en un país como Malawi. De esta manera, la comunidad internacional comienza a mirar con otros ojos la situación política de este país, la cual era la misma situación desde su independencia. Adicional a esto, los reportes de las organizaciones defensoras de los derechos humanos que trabajaban en Malawi comenzaron a tener mucho más eco, los horrores cometidos por el régimen fueron divulgados.

La presión de los donantes de cooperación en Malawi solo se empezó a dar en el año de 1992, ya que antes de ésta fecha el monto en cantidad de dinero que Malawi recibía por causa de la cooperación iba en aumento. Por ejemplo, Estados Unidos le condonó una deuda que Malawi tenía por un monto de 40 millones de dólares, además para el sector militar también aumentó la cooperación en 1989 ésta era de 1.4 millones dólares y para los años 1990 y 1991 respectivamente el monto ascendió a 2.2 millones de dólares.²⁷

Pero la situación política y social de Malawi bajo la dictadura de Banda comenzó a ser una situación que iba en contravía de los objetivos trazados por la nueva coyuntura internacional. De esta manera, Stephen Brown afirma que se presentaron pruebas del inconformismo de los donantes con el régimen dictatorial, así en 1991 los británicos anunciaron un recorte de 8 millones de dólares en su donación y en 1992, en el propio parlamento alemán, se discutió sobre las violaciones de los derechos humanos en Malawi. Los países nórdicos por su parte fueron los primeros en cortar totalmente la cooperación internacional a este país africano.²⁸

En 1992, la movilización de la población malawí generada por la carta de los obispos católicos, más la detención de Chihanna, el líder de la oposición, fueron los factores que influyeron para que la presión de los donantes de cooperación fuera cada vez mayor y luego decisiva en el cambio del sistema político del país.

En el marco del encuentro del Grupo Consultivo de donantes realizado en Paris en mayo de 1992, el gobierno de Banda pidió cooperación por un monto de 800

²⁷Comparar Brown, “Born-again Hijacked our revolution!: Reassessing Malawi’s Transition to Democracy”, p 711. Documento electrónico. Traducción libre del autor.

²⁸Comparar Brown, “Born-again Hijacked our revolution!: Reassessing Malawi’s Transition to Democracy”, p 711. Documento electrónico. Traducción libre del autor.

millones de dólares para mejorar su balanza de pagos. Pero los donantes decidieron suspender la cooperación internacional para el desarrollo que se debía destinar a este país hasta que no se diera una reforma política significativa, y hasta que se diera la implementación de la misma, se creó una condicionalidad la cual impulsó la transición al sistema democrático.²⁹ Por su parte, la ayuda humanitaria no fue frenada, ésta continuó su curso, consistía en apoyar a los refugiados provenientes de Mozambique y a dar fin a los problemas de nutrición de la población malawí.

Aunque el monto de dinero destinado a la Cooperación Internacional solo se vio reducido en un 27% en 1993,

en octubre de este año, Banda aparentemente entendió que los países donantes hablaban y actuaban en serio en cuanto a la sanción de la ayuda, y que esta sanción podría durar un largo tiempo. Banda entendió que podría utilizar la represión al interior del país, pero muy probablemente no sobreviviría sin la ayuda externa de los donantes. Razón por la cual Banda decide de repente cambiar la posición del MCP, y anuncia la realización del referendo.³⁰

Es posible afirmar que la presión ejercida por los donantes de Cooperación Internacional en un país tan dependiente de la misma fue esencial para promover la transición hacia un sistema democrático multipartidista. La transición tuvo como gran característica que se realizó de forma pacífica y se dio también gracias a algunos errores de cálculo por parte de Banda.

1.2.3 Nacimiento del sistema democrático en Malawi a través del referendo y de las elecciones. En octubre de 1992, Banda dio luz verde para que el referendo se realizara porque de esta forma podría dar fin a las sanciones y condicionalidad impuesta por los donantes, además estaba seguro que el uní-partidismo y el ganarían de nuevo. Pero los ojos de la comunidad internacional, es decir los donantes y las Naciones Unidas estaban puestos en el buen desarrollo del referendo, ellos buscaban que el referendo se realizara en un campo de juego justo, donde la oposición también tuviera una voz.³¹

Luego de la realización del referendo Banda y el MCP, aceptan su derrota pero deciden presentarse a las elecciones de 1994. Durante el periodo entre el referendo y las

²⁹Comparar Brown, "Born-again Hijacked our revolution!: Reassessing Malawi's Transition to Democracy", p 712. Documento electrónico. Traducción libre del autor.

³⁰Ver Brown, "Born-again Hijacked our revolution!: Reassessing Malawi's Transition to Democracy", p 712. Documento electrónico. Traducción libre del autor.

³¹Comparar Brown, "Born-again Hijacked our revolution!: Reassessing Malawi's Transition to Democracy", p 710. Documento electrónico. Traducción libre del autor.

elecciones de 1994, los donantes deciden restaurar la cooperación con Malawi, el único país que no accedió fue Dinamarca. La normalización de la ayuda no fue bien vista por la oposición malawí porque se decía era muy apresurada y todavía no se había logrado el cambio político significativo que ellos pedían.

Las elecciones fueron programadas para mayo de 1994 y para su buena realización se fundó la comisión electoral. La cual contó con la participación de observadores internacionales y por su parte, los donantes de Cooperación Internacional ayudaron para que la votación se diera con reglas justas y para que el gobierno aceptara los resultados.³²

Las elecciones de 1994, transcurrieron en paz, Bakili Muluzi ganó la presidencia y su partido el Frente Democrático Unido (UDF) fue el partido que obtuvo la mayoría de puestos en el parlamento. Banda y el MCP aceptaron de nuevo su derrota seguros de que los donantes iban a mantener el sistema democrático y multipartidista para que ellos se pudieran presentar a las siguientes elecciones.³³

La transición a la democracia se caracterizó por haberse realizado sin violencia y en completa paz. El nacimiento de la democracia y del sistema multipartidista traía consigo gran esperanza de cambio para el país.

1.3 EL ESTADO MALAWÍ Y SU SOCIEDAD BAJO EL SISTEMA DEMOCRÁTICO.

Con el fin del régimen dictatorial de Banda y la entrada a la escena política de dos nuevos partidos, la esperanza de cambio era muy grande. El fin de las amenazas, las persecuciones y la falta de libertad dejaban entrever que en 1994 asistíamos a un nuevo renacer de Malawi como Estado y como sociedad. La democracia y el sistema multipartidista permitían pensar que la solución a los problemas de uno de los países más pobres del mundo había llegado.

³²Comparar Brown, "Born-again Hijacked our revolution!: Reassessing Malawi's Transition to Democracy", p 713. Documento electrónico. Traducción libre del autor.

³³Comparar Brown, "Born-again Hijacked our revolution!: Reassessing Malawi's Transition to Democracy", p 713. Documento electrónico. Traducción libre del autor.

1.3.1 Bakili Muluzi diez años en el poder. La elección de Muluzi como presidente en 1994, representaba la llegada de la democracia al país. Así mismo, representaba la llegada de una fuerte transformación tanto política como económica y social, por lo menos esto era lo que se esperaba. Pero según Stephen Brown³⁴, “la democracia falló porque la corrupción aumentó, la economía se estancó, y el fuerte presidencialismo trajo como consecuencia que existiera un vacío, en la transparencia, en el Estado de derecho y en cuanto a la rendición de cuentas”³⁵. Esta situación sumada a la debilidad del parlamento, el cual estaba compuesto por débiles partidos políticos fue aprovechada por el UDF para fortalecerse. Estas dos situaciones fueron factores que pusieron en duda la transición de Malawi hacia la democracia alcanzada en 1994.

La puesta en duda de la democracia alcanzada en Malawi, se puede ver en la categorización que realiza anualmente la organización no gubernamental House Freedom, la cual trabaja por la promoción de la libertad política y económica en diferentes países y determina que tan libre es un país. Según el reporte anual del año 2004, en el periodo 1994 a 1998 Malawi tenía la mejor calificación “free”, era calificado con un sistema político y económico libre pero a partir del año 1999, año de las siguientes elecciones, fue calificado como “partly free” es decir parcialmente libre.³⁶ Esta calificación del país es muestra de las fallas que se estaban dando en la democracia malawí.

A comienzos de la primera presidencia de Muluzi, los progresos en cuanto a la democratización del país se comenzaron a ver, la comunidad internacional por su parte tenía una visión muy optimista sobre la naciente democracia. Pero la presidencia de Muluzi comenzó de cierta forma a parecerse al régimen de Banda porque la oposición comenzó a ser reprimida, los críticos del gobierno silenciados y los medios de comunicación controlados.³⁷ A final del segundo periodo la visión optimista se perdió y

³⁴Profesor de la Universidad de Toronto, miembro del departamento de Ciencias Políticas su disertación para alcanzar su Ph. D consistió en analizar la Cooperación Internacional y la democratización en África Subsahariana, especialmente en Malawi y Kenia.

³⁵Comparar Brown, “Born-again Hijacked our revolution!: Reassessing Malawi`s Transition to Democracy”, p 713. Documento electrónico. Traducción libre del autor.

³⁶Ver Freedom House, Reporte Anual de 2004, “Map of freedom 2004” p. 22. Documento electrónico. Traducción libre del autor.

³⁷Comparar Brown, “Born-again Hijacked our revolution!: Reassessing Malawi`s Transition to Democracy”, p 714. Documento electrónico. Traducción libre del autor.

los donantes coincidieron en afirmar que la gobernabilidad en Malawi se había deteriorado.

Las elecciones de 1999, fueron la primera demostración de que algo no estaba funcionando correctamente en la democracia del país. A estas elecciones se presentaron los tres partidos más importantes, el UDF, el MCP y la Alianza por la Democracia AFORD, pero los dos últimos viendo que la única forma de ganarle al partido de Muluzi era formando una coalición, le propusieron a la Comisión Electoral, permitirles presentarse como un solo partido, pero la Comisión no accedió, en gran parte porque los miembros de la misma habían sido designados por el presidente actual del país.³⁸ Se había viciado la independencia que como órgano autónomo tenía esta Comisión Electoral. Finalmente, Muluzi gana las elecciones con un 51% de los votos y el UDF obtiene la mayoría de escaños parlamentarios; se queda con 93 escaños es decir el (48%) mientras que el MCP obtiene 66 (34%) y AFORD obtuvo 29 (15%).³⁹

Hasta este momento los donantes de cooperación habían guardado silencio, no habían vuelto a tomarse la responsabilidad de luchar por la necesidad de democratizar el país como sucedió entre 1992. Pero la búsqueda de un tercer periodo por parte de Muluzi en el año 2002 hizo que los donantes dejaran el silencio y se opusieron a este tercer periodo presidencial, así como lo hizo la iglesia. En el parlamento malawí, en dos oportunidades, los parlamentarios no accedieron a que se cambiara la constitución, la cual limitaba a dos periodos presidenciales la estancia de un mismo presidente, evitar la llegada de un presidente vitalicio era el objetivo.

Finalmente Muluzi, viendo que era imposible acceder a un tercer periodo, designó a Bingu wa Mutharika como candidato presidencial, quien en 2004 gana las elecciones al igual que el UDF, estas elecciones fueron mucho más cuestionadas por su validez que las de 1999.

1.3.2 La llegada de Bingu wa Mutharika a la presidencia. El nuevo presidente Mutharika perteneciente al partido político UDF llega a la presidencia por medio de unas elecciones que fueron calificadas por los observadores internacionales

³⁸Comparar Brown, Stephen., "Malawi: the trouble with democracy", *Southern Africa Report*, Vol. 15, No 4, (Oct 2008) p.19. Documento electrónico. Traducción libre del autor.

³⁹ Brown, "Malawi: the trouble with democracy", p.19. Documento electrónico. Traducción libre del autor.

como de “no equitativas”. Haber sido designado por Muluzi hacía pensar que Mutharika era un representante de Muluzi en el poder, ya que éste último no había podido acceder a un tercer periodo.

Desde enero de 2005 Mutharika le dio un giro a la política y a su gobierno, por lo cual los parlamentarios del UDF y algunos del MCP comenzaron a bloquear el trabajo de su gobierno.⁴⁰ Razón por la cual en febrero de 2005, Mutharika formó su propio partido, el Partido Democrático Progresivo (DPP), el cual era una coalición con los partidos de oposición, esto con el objetivo de desligarse de la sombra de Muluzi y del UDF. La creación de este nuevo partido trajo a su vez una nueva dinámica a la configuración de los partidos políticos en Malawi.⁴¹ Adicionalmente a esta nueva dinámica, la estrategia de Mutharika fue esencial para que la comunidad internacional volviera a creer en su gobierno, ya que sus predecesores habían pasado por varios escándalos de corrupción y distanciarse del UDF y de Muluzi fue un factor de le devolvió la confianza a la comunidad internacional.

Además, entre los años 2001 y 2003, Muluzi tuvo que enfrentar un grave problema humanitario. La inseguridad alimentaria que vivía el país cobró víctimas mortales como también lo hicieron las graves inundaciones que tuvieron lugar en el territorio. Por lo cual, Muluzi tuvo que hacer un llamado a la comunidad internacional para lograr ayuda humanitaria teniendo en cuenta que Malawi posee un 65% de su población por debajo de la línea de pobreza.⁴² Todas estas difíciles situaciones frenaron el desarrollo en este país.

En cuanto a las últimas elecciones realizadas en mayo de 2009, Mutharika se lanzó de nuevo a la presidencia y fue reelegido con un 66% de los votos, su partido el DPP obtuvo la mayoría de los escaños en el parlamento.⁴³ Por su parte, los observadores internacionales calificaron estas elecciones como libres y justas.

⁴⁰Comparar, Schwarzbauer, Anette. “Wahlen in Malawi”, *Country Reports Konrad Adenauer Stiftung*, mayo 22 de 2009, Lilongwe. Documento electrónico. Traducción libre del autor.

⁴¹Comparar Brown, “Born-again Hijacked our revolution!: Reassessing Malawi’s Transition to Democracy”, p. 716. Documento electrónico. Traducción libre del autor.

⁴²Comparar United Nations Development Programme, “Crisis Prevention and Recovery: Malawi”. Documento electrónico. Traducción libre del autor.

⁴³Comparar, Schwarzbauer, Anette. “Wahlen in Malawi”, *Country Reports Konrad Adenauer Stiftung*. Documento electrónico. Traducción libre del autor.

A lo largo de quince años, desde la llegada de la democracia al país, Malawi sólo ha tenido dos presidentes y el poder del ejecutivo es superior a los demás poderes, lo que limita fuertemente a la democracia. Los partidos políticos por su parte, “hacen muy poco para mejorar el proceso democrático, son sólo el vehículo para que el líder del partido llegue al poder y allí se mantenga”⁴⁴. Las elecciones de 1999 y 2004 y la más reciente del año 2009 son muestra de ello, quien llega a la presidencia logra que su partido político logre la mayoría de escaños en el parlamento; permitiéndole un mayor margen de maniobra para que el legislativo no bloquee los programas, propuestas y leyes desarrolladas por los respectivos gobiernos. Esta situación perjudica el buen desarrollo de la democracia.

1.3.3 La sociedad civil⁴⁵ en Malawi. El apogeo de la presión ejercida por la sociedad civil se dio en 1992, con el impulso dado por la carta de los obispos católicos, sólo hasta el año de las siguientes elecciones volvieron a romper su silencio. En 1999, la iglesia se abanderó de nuevo de la movilización de la sociedad civil, cuando Muluzi buscaba quedarse en la presidencia por un tercer periodo.

La inactividad de la sociedad civil se debe a tantos años de represión y a que creen que sus acciones no van a generar un cambio en el comportamiento del gobierno, no creen que puedan generar un impacto si se movilizan. Se dice que la sociedad civil en Malawi juega un rol secundario en la democratización del país, al existir un vacío de poder en la sociedad malawí.⁴⁶ Por esto, las iglesias han jugado un rol determinante, la carta de los obispos y la oposición al tercer periodo presidencial de Muluzi son muestra de ello.

Por otra parte, las organizaciones no gubernamentales tienen muy poco poder de influencia para movilizar a la sociedad civil de este país. Las ONG'S son poco

⁴⁴Ver Brown, “Born-again Hijacked our revolution!: Reassessing Malawi’s Transition to Democracy”, p. 715. Documento electrónico. Traducción libre del autor.

⁴⁵Se entiende por Sociedad Civil como el “conjunto de organizaciones e instituciones cívicas voluntarias y sociales que fungen como mediación entre los individuos y el Estado”, según la definición del político francés Tocqueville.

⁴⁶Comparar Ross, Kenneth. “Worrisome trends: the voices of the Churches in Malawi’s third term debate”, *African Affaires*, Vol 113, No 410 (Jan., 2004) p. 105. Documento electrónico. Traducción libre del autor.

efectivas para lograr la movilización de la sociedad civil sobre todo en áreas rurales, debido a la débil base democrática que existe en Malawi.⁴⁷

La sociedad civil no juega un rol principal en la democratización del país, lo que limita el mejoramiento de la democracia. La inactividad de esta sociedad es otro factor que no permite que el proceso de democratización avance por un mejor camino.

Por otro lado, la sociedad malawí sigue viviendo en un sistema económico de patronaje, por lo cual lograr construir una sociedad activa bajo este sistema económico, resulta ser una tarea muy difícil. El sistema de patronaje genera que los malawíes vivan bajo las órdenes de los patronos, quienes pueden dificultar el libre desarrollo de la democracia, ya que los patronos pueden influenciar a sus trabajadores para que voten por cierto partido y cierto candidato presidencial.

La sociedad civil malawí es débil, esto a su vez no fortalece el proceso democrático y teniendo en cuenta que el 12% de la población entre los 15 y 49 años padece del virus del VIH/SIDA,⁴⁸ las condiciones de la misma en su interior son extremas por causa de un problema muy grave de salud pública. La débil sociedad malawí debe entrar en un proceso para fortalecerse así misma basado en unos sólidos principios democráticos.

1.3.4 Malawi en el sistema internacional. Aunque al interior de Malawi la situación cambió por el establecimiento de la nueva forma de gobierno adoptada desde 1993, hacia el exterior la situación siguió siendo la misma; este país africano sigue siendo dependiente de la ayuda de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Por ejemplo, según la Cancillería alemana, Malawi recibe una suma aproximada de 16 millones de euros anualmente por parte de Alemania por concepto de Cooperación,⁴⁹ si se suma toda la cooperación que se entrega en Malawi el monto es demasiado alto lo cual lo hace un país muy vulnerable en el sistema internacional.

Después de la fuerte presión que ejercieron los donantes de cooperación en Malawi en 1992 para que se diera fin al régimen de Banda y en 1999 para que Muluzi no

⁴⁷Comparar Meinhardt, Heiko y Namindi Patel, Malawi “Process of Democratic Transition”, 2003.p.46. Documento electrónico. Traducción libre del autor.

⁴⁸Comparar Bundesministerium fuer Zusammenarbeit und Entwicklung,- BMZ , “Malawi: Situation und Zusammenarbeit”. Documento electrónico. Traducción libre del autor.

⁴⁹Ver Auswaertiges Amt, “Malawi: Economic Relations”. Documento electrónico. Traducción libre del autor.

podiera acceder al tercer periodo presidencial, hoy los donantes han recobrado su confianza en este país africano en cuanto a la utilización de la cooperación. Esto se dio gracias al establecimiento de la Estrategia para Reducir la Pobreza en Malawi (Malawi Poverty Reduction Strategy MPRS). Es por medio de este programa que Malawi diseña su propia estrategia para reducir su grave problema de pobreza y alcanzar los Objetivos del Milenio con el auspicio del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional. El MPRS hizo que los donantes recuperaran la confianza y vieran en Malawi un país comprometido con su propio desarrollo, esto implica que exista una confianza de la comunidad internacional, ya que los donantes estructuran sus estrategias de cooperación en este país bajo los lineamientos del MPRS.

2. IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA ALEMANA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO EN CUANTO AL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN MALAWI DESDE 1994 HASTA 2007.

Alemania, al igual que otros donantes de Cooperación Internacional, apoyó el proceso democrático en Malawi desde sus inicios, luego del referendo celebrado en 1993. En un país como Malawi, el cual vivió casi cien años como colonia británica y luego de su independencia vivió treinta años bajo un régimen dictatorial, los principios y las estructuras democráticas eran inexistentes, por lo cual la Cooperación Internacional ha sido indispensable para fortalecer la naciente democracia.

Alemania cuenta con una sólida política de Cooperación Internacional para el Desarrollo, es el segundo país, después de Estados Unidos que más cooperación entrega para el desarrollo a los países sub desarrollados y más pobres del mundo, como es el caso de Malawi. La Cooperación Internacional es una herramienta que dejó de ser utilizada para contener la expansión del comunismo y se convirtió en la herramienta que va a permitir lograr alcanzar los Objetivos del Milenio. Por medio de la declaración de los Objetivos del Milenio se trazaron metas claras para reducir la pobreza a la mitad y Alemania es firmante del mismo.

En un mundo asimétrico como el actual, la herramienta de la cooperación puede facilitar que estas asimetrías existentes logren reducirse. Por lo cual la cooperación que realiza Alemania en Malawi para fortalecer su joven democracia a través de programas para fomentar la descentralización del poder, permitirán que se encuentre la senda del desarrollo para este país y por ende que las asimetrías de las que habla la teoría de la interdependencia compleja se reduzcan.

2.1 LA POLÍTICA ALEMANA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO (SU SIGNIFICADO, SU FUNCIONAMIENTO Y SU IMPLEMENTACIÓN.)

Desde 1952, la República Federal Alemana (RFA o BRD) comenzó a ser un país activo y participativo en cuando a la Cooperación para el Desarrollo se refiere, lo cual se materializó con la creación, en 1961 del Ministerio Federal alemán de Cooperación Económica para el Desarrollo (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit - BMZ), esta es la principal institución del gobierno alemán encargada de Cooperación para el Desarrollo.⁵⁰ En los años setenta a pesar de la fuerte crisis económica mundial la cooperación alemana se mantuvo y el objetivo siguió siendo el mismo, apoyar a los países más pobres.⁵¹

La caída del muro de Berlín en 1989, no sólo significó un cambio para la vida política, económica y social de Alemania, a nivel global también se dio un cambio en el sistema internacional. Esto traía como consecuencia para la Cooperación Internacional un nuevo direccionamiento en su implementación y objetivo. La nueva configuración del sistema internacional permite que el BMZ continúe con sus políticas de cooperación en diferentes lugares del mundo, pero con los nuevos lineamientos surgidos de la nueva configuración.

2.1.1 Funcionamiento de la Cooperación alemana para el Desarrollo.

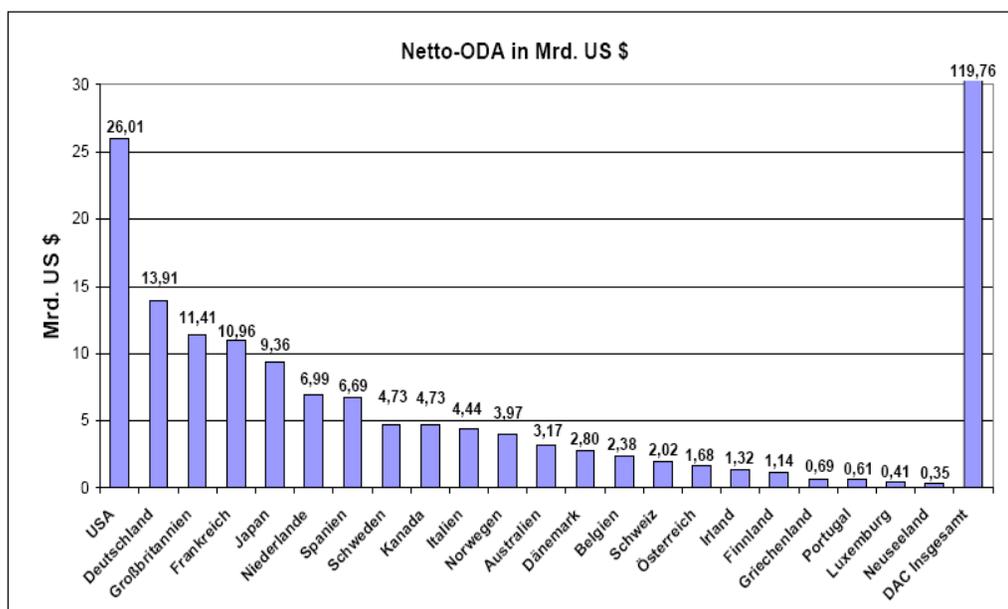
La República Federal de Alemania, tiene presencia en cincuenta y tres diferentes países a través de sus proyectos de Cooperación Internacional para el Desarrollo, los cuales son muy variados pero con un mismo objetivo: alcanzar los Objetivos del Milenio. La amplia presencia que tiene Alemania en el mundo con sus proyectos de cooperación, sumado al alto presupuesto que destina para éstos, hacen de este país un líder en cuanto a la Cooperación Internacional para el Desarrollo se refiere. El siguiente gráfico es muestra de ello ya que Alemania aporta el 11,6% del total de la cooperación según los datos de la OECD para el año 2008.

⁵⁰ Comparar, Bundesministerium fuer Zusammenarbeit und Entwicklung BMZ, "Die Geschichte des Ministerium." Documento electrónico. Traducción libre del autor.

⁵¹ Comparar Bundesministerium fuer Zusammenarbeit und Entwicklung BMZ, "Die Geschichte des Ministerium." Documento electrónico. Traducción libre del autor.

Gráfico 1. Participación Internacional en la Cooperación Internacional

Geber im Vergleich 2008 ^{1), 2)}



Quelle: OECD / DAC

Fuente: Bundesministerium fuer Zusammenarbeit und Entwicklung, “Im Detail: Zahlen und Fakten der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, Geber im Vergleich 2008”, (2008). Documento electrónico.

El BMZ, es la institución que establece los lineamientos y los conceptos determinantes de la política alemana de cooperación que permitirán alcanzar los Objetivos del Milenio. Este ministerio está encargado de establecer cuales serán las organizaciones sub estatales y no gubernamentales que harán el trabajo en el lugar establecido y cuales serán sus labores a realizar. Aquí se evidencia la presencia activa de los nuevos actores internacionales en el marco de la cooperación Internacional; ya no sólo los Estados interactúan entre sí, sino que toma relevancia la participación de ONGs y organizaciones de la Sociedad Civil internacional. Los nuevos actores encargados de hacer el trabajo crearan nuevas relaciones así como lo establece la teoría de la interdependencia compleja⁵².

⁵² Comparar Keohane, Robert y Nye Joseph “Transnational relations and World politics: An Introduction”, *International Organization*, Vol 25, No 3 (1971) p. 332. Documento electrónico. Traducción libre del autor.

Para la realización de los proyectos o programas de cooperación se utilizan diferentes tipos de cooperación. La cooperación técnica por un lado, está a cargo de la Agencia Alemana de Cooperación Técnica o Deutsche Gesellschaft fuer Technische Zusammenarbeit (GTZ), esta agencia es una empresa privada de utilidad pública fundada en 1975. En cuanto a la cooperación financiera, la entidad encargada es el Banco de Desarrollo Entwicklungsbank Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) el cual es un banco propio del gobierno alemán creado luego de la segunda guerra mundial. Para la cooperación administrativa para el desarrollo de recursos humanos, las organizaciones encargadas son: el Servicio alemán de cooperación social-técnica para el Desarrollo (DED), el cual es una organización estatal alemana e InWent. Por su parte, InWent Internationale Weiterbildung und Entwicklung es una organización que busca el perfeccionamiento profesional y el desarrollo de recursos humanos, es una organización mixta, sus socios son el BMZ, los estados federados y el sector privado.⁵³

Es por medio de estas organizaciones estatales, sub estatales y no estatales alemanas que las interacciones globales en un mundo de cooperación se materializan. Así como lo afirmaron Robert Keohane y Joseph Nye en el escrito *“Transnational Relations and World Politics”*, existen cuatro tipo de interacciones dadas por las nuevas relaciones que nacen en un sistema donde las relaciones no son únicamente de tipo político-militar.⁵⁴ Las cuatro interacciones son: en primer lugar al interacción de la comunicación la cual permite la transmisión de ideas, creencias y doctrinas, en este caso la transmisión que se tendrá en cuenta será la de las ideas democráticas, en este flujo los principios democráticos son la base para el trabajo que tenga asignado cualquiera de las cuatro organizaciones antes mencionadas (GTZ, KfW, DED e InWent). En segundo lugar, se encuentra el transporte de objetos físicos estos son materiales que son necesarios para que las cuatro organizaciones que realizan la labor de Cooperación internacional para el Desarrollo puedan realizar su trabajo. El movimiento financiero, de dinero y de créditos es el tercer flujo que Keohane y Nye desarrollan, para esta interacción las entidad encargada de enviar y manejar los activos financieros que se destinan por cuenta de la

⁵³Comparar InWent Oficina Regional para los Países Andinos, “Inwent”. Documento electrónico.

⁵⁴Comparar Keohane y Nye, “Transnational relations and World politics: An Introduction”, p. 332. Documento electrónico. Traducción libre del autor.

cooperación es el Banco Alemán para el desarrollo y la reconstrucción KfW, así como de capacitar al personal y entidades financiera encargadas en el país receptor de cooperación de manejar estos dineros. La cuarta interacción global es el flujo de personas, en la cual se inscriben las personas de nacionalidad alemana que trabajan para alguna de las organizaciones del gobierno o para organizaciones no gubernamentales que apoyan el trabajo de Cooperación del gobierno federal alemán.

Las fundaciones políticas alemanas como la Fundación Konrad Adenauer, Friedrich Ebert, Heinrich Boell, Friedrich Naumann o Rosa Luxemburg, por su parte también tienen presencia en algunos de los lugares donde se realiza cooperación alemana éstas no son directamente encargadas de realizar la cooperación pero sí apoyan y refuerzan los programas alemanes existentes.

La cooperación entre Alemania y Malawi permite que se den nuevas interacciones a través de los actores antes mencionados quienes son los encargados de desarrollar el trabajo en el país africano y quienes reciben la cooperación en Malawi, instituciones y personas de origen malawí, a través de las cuales se va a fortalecer la democracia.

La teoría de la interdependencia compleja permite entender el marco de la Cooperación Internacional para el Desarrollo, su funcionamiento y sus actores en cuanto a la cooperación germano-malawí también es el caso.

2.1.2 La importancia del fortalecimiento de la democracia. Para Alemania, así como para todos los países firmantes de los Objetivos del Milenio, la democracia es el único sistema que va asegurar que un país logre un desarrollo sostenible. Según el BMZ “la democracia es el único sistema que garantiza la libertad política de la población. Ninguna forma de gobierno ha sido más exitosa, humanista y ha fomentado el desarrollo como lo ha hecho la democracia.”⁵⁵ La democracia es la forma de gobierno por medio de la cual se alcanzarán las metas trazadas para reducir la pobreza en el mundo a la mitad

⁵⁵ Ver BMZ, “Demokratie- Voraussetzung fuer Entwicklung”, Documento electrónico. Traducción libre del autor.

así como lo estipulan los Objetivos del Milenio y a través de la misma se podrán garantizar los derechos, la libertad y la dignidad que todo ser humano merece.⁵⁶

En este sentido fortalecer la democracia en los países en vía de desarrollo por medio de la Cooperación Internacional es una tarea determinante para alcanzar las metas trazadas. Para Alemania, fortalecer la democracia “significa ir más allá de promover y apoyar elecciones justas y libres, un ejemplo de ello es el trabajo que se realiza para fortalecer la descentralización democrática o el fortalecimiento de los conceptos de gobernabilidad.”⁵⁷

La Cooperación alemana que busca fortalecer la democracia en otros países se realiza sin desconocer el pasado histórico y cultural del país donde se vaya a desarrollar este tipo de cooperación. Aunque existe un marco que determina el funcionamiento de la cooperación en cuanto al fortalecimiento de la democracia, la estrategia para fortalecerla será determinada dependiendo las características del país donde se realizará el trabajo de cooperación.

En la actualidad Alemania coopera para fortalecer la democracia en treinta y tres países⁵⁸, sus políticas se orientan bajo el Estado de Derecho y el libre mercado, este país es consciente que trabajar para el fortalecimiento de una democracia es un proceso a largo y complejo.⁵⁹ Con el compromiso de fortalecer la democracia en los diferentes países Alemania trabaja en cuatro ámbitos, el primero es el fortalecimiento de los derechos humanos, el segundo ámbito es el fortalecimiento de la participación política, el tercero es el fortalecimiento del Estado de Derecho y finalmente el último ámbito es el fortalecimiento de la descentralización. Estos cuatro campos de trabajo son determinantes para fortalecer la democracia de un país. El fortalecimiento de los derechos humano es uno de los pilares de la cooperación alemana ya que para Alemania prescindir de los derechos humanos es negarse la posibilidad de acceder al desarrollo

⁵⁶Comparar Bundesministerium fuer Zusammenarbeit und Entwicklung BMZ, “Foerderung von Demokratie in der deutschen Entwicklungspolitik” (Junio 2005): p. 6. Documento electrónico. Traducción libre del autor.

⁵⁷Ver InWent Portale Internationale Zusammenarbeit, “Demokratie”. Documento electrónico. Traducción libre del autor.

⁵⁸Ver Bundesministerium fuer Zusammenarbeit und Entwicklung BMZ, “Arbeitsfelder: Demokratie staerken”. Documento electrónico. Traducción libre del autor.

⁵⁹Comparar BMZ, “Arbeitsfelder: Demokratie staerken”. Documento electrónico. Traducción libre del autor.

sostenible.⁶⁰ En este campo la política alemana de cooperación se centra en la defensa de los derechos de las mujeres de los niños y jóvenes.

El fortalecimiento de la participación política es un principio democrático esencial para que las reformas democráticas que sean tomadas puedan ser legitimadas por los ciudadanos y puedan ser sostenibles en el tiempo.⁶¹ El país germano traduce su cooperación al desarrollo en este ámbito apoyando la creación de estructuras que permitan la participación de la población. Adicional a esto como estrategia para el desarrollo establece medidas que fortalezcan la sociedad civil.

El fortalecimiento del Estado de derecho por su parte es el tercer campo de acción éste busca que haya o se cree una seguridad jurídica para que los ciudadanos confíen en su Estado ya que sin esta confianza la llegada del desarrollo sostenible no es posible.⁶²

La descentralización democrática por su parte también juega un rol central en el fortalecimiento de la democracia, razón por la cual será abordada con más profundidad.

En el caso de la joven democracia de Malawi todos los campos han sido trabajados a través del fortalecimiento de la descentralización el cual ha sido el punto central en el cual Alemania ha cooperado específicamente. La descentralización democrática abarca los cuatro campos.

2.1.3 La descentralización democrática. Para la cooperación alemana para el desarrollo la descentralización es:

la transferencia de funciones, responsabilidades, recursos financieros y materiales y decisiones políticas a las regiones y municipios del país. La descentralización tiene como objetivo mejorar los servicios públicos, que el uso de los recursos públicos sea más transparente, eficaz y responda mejor al diseño y la participación política de la población.⁶³

En este sentido, el proceso de descentralización requiere de una transformación en los sistemas estatales y en la sociedad para que la democracia nazca desde la base

⁶⁰Comparar Bundesministerium fuer Zusammenarbeit und Entwicklung - BMZ, "Hintergrund Menschenrechte- Grundvoraussetzung fuer Entwicklung". Documento electrónico. Traducción libre del autor.

⁶¹Comparar Bundesministerium fuer Zusammenarbeit und Entwicklung BMZ, "Foerderung Politische Partizipation". Documento electrónico. Traducción libre del autor.

⁶²Comparar Bundesministerium fuer Zusammenarbeit und Entwicklung - BMZ, "Foerderung von Rechtsstaatlichkeit". Documento electrónico. Traducción libre del autor.

⁶³Ver Bundesministerium fuer Zusammenarbeit und Entwicklung - BMZ, "Foerderung der Dezentralisierung, Kommunanentwicklung und Verwaltung". Documento electrónico. Traducción libre del autor.

hacia arriba, es decir que la población pueda tener poder de decisión política, pero que además estén más cerca de las decisiones que tome el gobierno para que éstas sean acordes a las necesidades de la población. El proceso de descentralización según el Ministerio alemán para la Cooperación, también implica una repartición de las tareas a realizar entre el gobierno y los diferentes niveles administrativos que existan en el país, para de esta forma crear un puente entre el gobierno y la población.⁶⁴

Las medidas que toma la política alemana de cooperación Internacional para lograr el éxito en el programa de descentralización son esencialmente las siguientes:

Capacitación de personal administrativo.

Reformas del presupuesto y las finanzas.

Reformas a los procedimientos de la organización: el objetivo es tener una clara división de las tareas, la comunicación y la cooperación entre todas las partes interesadas.

Introducción de tecnología de información y comunicación en las instituciones públicas.

Introducción de mecanismos de regulación y control: esto es para prevenir y combatir la corrupción.⁶⁵

Esta es la manera en que la política alemana de Cooperación Internacional busca fortalecer la descentralización, tener conocimiento de ello es indispensable ya que esta será uno de los puntos focales en el fortalecimiento de la democracia malawí.

2.2 EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN MALAWI A TRAVÉS DE LA COOPERACIÓN ALEMANA.

La cooperación alemana para el desarrollo con Malawi se guía por los Objetivos del Milenio establecidos en el año 2000, así como por la estrategia nacional de Desarrollo de Malawi, la cual tiene por primordial objetivo reducir la pobreza.

Esta cooperación para el desarrollo que realiza Alemania se enfoca en tres puntos estratégicos, uno es el fortalecimiento de la democracia, el segundo es la promoción de la educación básica y en tercer lugar se enfocan en mejorar el sector de la salud, estos tres puntos poseen el mismo grado de importancia y se realizan con fondos,

⁶⁴Comparar BMZ, “Foerderung der Dezentralisierung, Kommunanentwicklung und Verwaltung”. Documento electrónico. Traducción libre del autor.

⁶⁵Ver BMZ, “Foerderung der Dezentralisierung, Kommunanentwicklung und Verwaltung”. Documento electrónico. Traducción libre del autor.

los cuales son recibidos por Malawi como subvenciones por el hecho de pertenecer al grupo de países menos desarrollados (Least Developed Countries LDC).⁶⁶

La cooperación alemana para fortalecer la nueva forma de gobierno en Malawi se hizo presente desde la primera presidencia de Bakili Muluzi. A partir de este momento, basados en la buena relación que existía y existe entre los dos países, se establecieron las estrategias para poder fortalecer a la naciente democracia. Entre 1994 y 1996 se realizaron las negociaciones para establecer el funcionamiento de la cooperación entre Alemania y Malawi. Entre el periodo 1996- 2007 tiene lugar la implementación de la política alemana de Cooperación Internacional para el Desarrollo en cuanto al fortalecimiento de la democracia en Malawi ésta se ha realizado en dos fases principales. La primera fase de la cooperación alemana se realizó desde 1996 hasta el año 2002, ésta consistía en fortalecer la democracia a nivel nacional y la segunda fase por su parte comenzó en enero de 2003 y está vigente hasta el 2014 en esta fase se busca fortalecer la democracia a nivel local por medio de la descentralización.

2.2.1 Formulación del Programa de Cooperación entre Alemania y Malawi. A partir de julio de 1994 comenzaron las negociaciones entre el gobierno alemán y el gobierno malawí para establecer la cooperación que estaría destinada al fortalecimiento de la naciente democracia malawí. Fue en este momento que el apoyo a la democratización y a la descentralización en Malawi fueron acordadas entre los dos gobiernos.

La GTZ, tuvo un rol central en las negociaciones ya que fue la encargada de estudiar la viabilidad del proyecto y de establecer las áreas concretas en las que el gobierno alemán podía apoyar la democracia y la descentralización y como debía ser llevada a cabo, para de esta forma establecer concretamente la contribución alemana.⁶⁷

A lo largo de la negociación se establecieron dos comisiones, por un lado se negoció el apoyo a la democracia y por el otro el apoyo a la descentralización. Aunque fueron debatidas por separado se estableció un solo programa para los dos puntos

⁶⁶Comparar Embajada de Alemania en Malawi, "German Development Policy for Malawi". Documento electrónico. Traducción libre del autor.

⁶⁷ Comparar Magolowondo, *Democratisation Aid as a challenge for Development Co-operation: a comparative study of overall policies of two bilateral and two multilateral agencies and how they are implemented in Malawi*, p.193. Documento electrónico. Traducción libre del autor.

centrales de la cooperación germana-malawí y se creó el programa germano-malawí para la democracia y la descentralización (Malawi-German Programme for Democracy and Decentralisation- MGPDD). Este será el programa de cooperación a partir del cual será estudiada la evolución de los elementos de la política alemana de Cooperación.

2.2.2 Primera fase de la implementación de la política alemana para fortalecer la democracia en Malawi (1996- 2002). En 1996 se dio comienzo al MGPDD, la organización alemana encargada de llevar a cabo este programa fue la GTZ. Su primera tarea fue entregar cooperación técnica para la creación del Instituto Nacional para la Educación Cívica (NICE). El NICE tenía por objetivo proveer educación cívica y una educación del voto para preparar las elecciones de 1999.⁶⁸

El apoyo a la democracia se centró en dos pilares básicamente, el primero consistió en fortalecer las capacidades democráticas como por ejemplo el parlamento malawí y el segundo pilar consistió en apoyar la participación de la población en el proceso democrático a través de la educación política y las elecciones.⁶⁹

La GTZ fue la única organización alemana que llevó a cabo la realización de la primera fase sus actividades fueron las siguientes:

Descentralización y Gobierno local: - apoyo técnico y financiero a las campañas de sensibilización pública sobre la necesidad de un gobierno local .

Sociedad Civil: apoyo a las organizaciones no gubernamentales que fomenten la educación cívica en el marco de la democracia y establecimiento de redes de organizaciones de la sociedad civil.

Elecciones: apoyo técnico directo a las elecciones de 1999 en cuanto a su planeación y administración; apoyo financiero a las organizaciones no gubernamentales que fomenten la educación del voto; sensibilización sobre la posibilidad de que la Comisión Electoral de Malawi (MEC) establezca un sistema electoral proporcional; apoyo a las organizaciones no gubernamentales que monitoreen y sean observadoras de las elecciones.

Medios de comunicación y libertad de información: apoyo técnico y financiero en la creación y operación de clubes de prensa en las principales ciudades (Blantyre, Lilongwe, y Mzuzu); apoyo técnico y financiero para la creación del Consejo de Medios de Comunicación de Malawi como institución independiente; apoyo financiero y técnico para la realización de la reforma de la ley de radio difusión.⁷⁰

⁶⁸ Comparar Magolowondo, *Democratisation Aid as a challenge for Development Co-operation: a comparative study of overall policies of two bilateral and two multilateral agencies and how they are implemented in Malawi*, p. 179. Documento electrónico. Traducción libre del autor.

⁶⁹ Comparar Magolowondo, *Democratisation Aid as a challenge for Development Co-operation: a comparative study of overall policies of two bilateral and two multilateral agencies and how they are implemented in Malawi*, p. 179. Documento electrónico. Traducción libre del autor.

⁷⁰ Ver Magolowondo, *Democratisation Aid as a challenge for Development Co-operation: a comparative study of overall policies of two bilateral and two multilateral agencies and how they are implemented in Malawi*, p.197. Documento electrónico. Traducción libre del autor.

Estas fueron las áreas en que el MGPDD se desarrolló durante la primera fase del programa, de hecho el tipo de actividades realizadas hicieron que la manera de operar del MGPDD fuera semejante a la de una fundación o a una ONG centrada principalmente en el aspecto de la democracia.⁷¹ Pero la aprobación en 1998 de la política de descentralización por parte del gobierno de Malawi por medio del Local Government Act, fue la razón por la cual el enfoque del MGPDD tuvo un giro. El MGPDD pasa de estar centrado en el tema en la democratización de Malawi a concentrarse en la segunda fase en el tema de la descentralización ya que el gobierno malawí amplió las condiciones para que se diera paso a la descentralización democrática.

A parte de la GTZ, la fundación alemana KAS también jugó un rol en la primera fase de la implementación de la cooperación alemana en Malawi, ya que estableció programas para fortalecer el rol de los partidos políticos por medio de la capacitación de jóvenes políticos (Training Young Politicians TYP).

2.2.3 Segunda fase de la implementación de la política alemana para fortalecer la democracia en Malawi (2003- 2007). La segunda fase del MGPDD se estableció para que se realizara en el periodo que va desde enero de 2003 hasta diciembre de 2014, la primera parte dentro de esta segunda fase va desde 2003 hasta 2007, este será el periodo a estudiar.

El MGDPP estableció su estrategia para la segunda fase dentro del marco del programa llamado Estrategia de Reducción de la Pobreza de Malawi (Malawi Poverty Reduction Strategy MPRS), desarrollado por los mismos malawíes y apoyado por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional establecido en el año 2002. Uno de los puntos centrales por medio del cual se busca reducir la pobreza en Malawi es por medio de la mejora en la gobernabilidad, para alcanzar este objetivo el MPRS establece el fortalecimiento de la descentralización democrática como la herramienta que va a permitir lograrlo. En este sentido, la cooperación alemana apoya el MPRS siguiendo sus lineamientos, los cuales están representados en el MGPDD.

⁷¹ Comparar Magolowondo, *Democratisation Aid as a challenge for Development Co-operation: a comparative study of overall policies of two bilateral and two multilateral agencies and how they are implemented in Malawi*, p.197. Documento electrónico. Traducción libre del autor.

Para entender la estrategia de la política alemana de cooperación la cual busca fortalecer la descentralización democrática en Malawi, es necesario tener en cuenta la organización administrativa del país. Malawi según su constitución está dividido en tres regiones, cuenta con veintiocho distritos y el municipio de Zombia. En las elecciones comunales se eligen a los miembros de las veintiocho asambleas de los distritos, los miembros de ocho asambleas de pueblos, los miembros de la asamblea de la municipalidad de Zombia y finalmente los miembros de los consejos de las ciudades de Blantyre, Lilongwe y Mzuzu.⁷² En este sentido las autoridades locales son elegidas gracias a las elecciones democráticas que van a permitir que se cree un vínculo entre la comunidad local y el gobierno central. Las elecciones comunales sólo se han realizado una vez desde la llegada de la democracia al país, esto sucedió en el año 2000. Las siguientes elecciones estaban programadas para el año 2005 pero fueron reprogramadas en varias ocasiones por las hambrunas e inundaciones que han tenido lugar además de intereses políticos. Desde el año 2000 no se han vuelto a realizar en la actualidad están programadas para el año 2010.

El objetivo del MGPDD es apoyar el proceso de descentralización basados en los principios democráticos que existen en Malawi. Para lograr este objetivo el gobierno malawí y el gobierno alemán establecieron tres niveles de apoyo, estos son:

Nivel Político: fomenta la comprensión y la participación democrática en el proceso de descentralización entre la población. En este nivel se trabajará a través de la implementación de la educación, de programas de acción, del fortalecimiento de las instituciones y de mecanismos de participación política.

Nivel Financiero: revisa y busca mejorar los instrumentos financieros que permitan la descentralización. En este nivel se trabajará el financiamiento de inversiones autónomas a nivel del distrito, se entregará capacitación a la Comisión Nacional de Finanzas del Gobierno Local (National Local Government Finance Committee- NLGFC) y también al personal encargado de las finanzas del gobierno local, además se apoyará a través de mecanismos de planeación al gobierno local.

Nivel Administrativo: apoya a la creación de un sistema administrativo del gobierno local, también busca apoyar la planeación del desarrollo a nivel local. Este nivel será desarrollado por medio de la capacitación en las asambleas del distrito y por medio de la interconexión entre el nivel del distrito con las estructuras subordinadas encargadas de la planeación (ejemplo: interconexión entre un área y la Comisión para el Desarrollo de una aldea).⁷³

⁷²Comparar InWent, Laenderinformationsportal, “Malawi: Regional Gliederung Dezentralisierung und Chiefs”. Documento electrónico. Traducción libre del autor.

⁷³Ver Malawi-German Cooperation, *Joint Strategy in the focal area Democratic Decentralisation* (December 2004):p.4 Documento suministrado por Erik Plänitz, Sección Africa del Sur, Ministerio Federal para la Cooperación y el Desarrollo. Traducción libre del autor.

Es a través de estos niveles de apoyo que se establecieron a su vez los tres programas que permitirán apoyar el proceso de descentralización en Malawi y para cada uno de ellos se estableció cuales serían las organizaciones encargadas de realizarlas.

El primer programa es el “fomento de la comprensión y la participación democrática en el proceso de descentralización”⁷⁴. Para su realización la GTZ está encargada de la cooperación técnica, es quien debe establecer con claridad cuales son los roles y las responsabilidades de las organizaciones del gobierno malawi y de las no gubernamentales que están involucradas en el proceso de descentralización. Adicional a esto debe capacitar a la población para que entiendan de su importancia en la participación democrática y para que puedan crear una sociedad civil con fuertes organizaciones. Para desarrollar los recursos humanos de este primer instrumento que busca fortalecer la descentralización, el DED es la organización alemana encargada, ésta debe dar asesoramiento y apoyo a la justicia de Malawi y coordinar la participación de la sociedad civil en la política nacional de desarrollo. Las labores del DED están apoyadas por las actividades que realiza la Fundación Konrad Adenauer KAS, quienes entrenan y capacitan a los jóvenes políticos.

El segundo instrumento, el cual determina el desarrollo del nivel financiero es la “financiación de inversiones autónomas a nivel del distrito”⁷⁵. El Banco alemán para el Desarrollo y la Reconstrucción KfW, es quien debe realizar la cooperación financiera, para esto desarrolla un programa que se centra en crear el marco institucional para que los Fondos de Desarrollo del Distrito (District Development Funds DDF) puedan tener una estrategia para apoyar a los gobiernos locales para que puedan mejorar en infraestructura y en la repartición de los servicios públicos. El nivel financiero también está apoyado por la cooperación técnica que realiza la GTZ prestando sus servicios de asesoramiento para capacitar al personal en cuanto a la administración financiera.

Finalmente el último instrumento que desarrolla la cooperación alemana en Malawi tiene por nombre “apoyo para el establecimiento de sistemas administrativos

⁷⁴Ver Malawi-German Cooperation, *Joint Strategy in the focal area Democratic Decentralisation*, p. 10. Traducción libre del autor.

⁷⁵Ver Malawi-German Cooperation, *Joint Strategy in the focal area Democratic Decentralisation*, p. 11. Traducción libre del autor.

eficaces para el gobierno local y la planificación del desarrollo local”⁷⁶. Este es el programa que permitirá desarrollar el nivel administrativo, para su realización la cooperación técnica de la GTZ mediante el asesoramiento para que los gobiernos locales se adapten al marco conceptual que determina como debe ser la administración en estos gobiernos locales. Además, debe apoyar la capacitación administrativa en el Ministerio para el Gobierno Local y el Desarrollo Rural (Ministry for Local Government and Rural Development MLGRD), esta capacitación se da también en los distritos y en las asambleas del distrito. En cuanto al desarrollo de los recursos humanos el DED asesora y apoya las instituciones urbanas y rurales de planeación capacitando a su personal. La organización InWent por su parte, está encargada de realizar los cursos de capacitación para fortalecer las capacidades administrativas a nivel del distrito.

Es necesario tener en cuenta que la cooperación entre Alemania y Malawi se realiza en tres niveles a nivel macro, el cual determina que los receptores de la política de descentralización son el gobierno, las instituciones que manejan la descentralización del país y la sociedad civil; el nivel intermedio está centrado en la capacitación de las instituciones a nivel distrital y por último el micro nivel el cual determina las inversiones que se deben promover en el distrito.⁷⁷

La implementación de la política alemana de Cooperación Internacional para el desarrollo en su conjunto se basa en una estrategia conjunta entre Malawi y Alemania, su estructura está muy bien definida, pero esto no implica que anualmente dependiendo de su desarrollo se puedan realizar cambios. Esta es la forma que se estableció se implementaría el MGPDD, para el cual las organizaciones alemanas juegan un rol fundamental para lograr el éxito del proceso de descentralización pero esto no es posible sin la importante participación de la sociedad civil.

Se busca con la implementación de esta política poder establecer en Malawi una democracia más fuerte y más participativa. Los resultados de la política alemana de cooperación pensaban verse representados en las elecciones comunales de 2005 pero estas no se llevaron a cabo, se han ido postergando por diferentes dificultades

⁷⁶ Ver Malawi-German Cooperation, *Joint Strategy in the focal area Democratic Decentralisation*, p. 11. Traducción libre del autor.

⁷⁷ Ver Malawi-German Cooperation, *Joint Strategy in the focal area Democratic Decentralisation*, p. 12. Traducción libre del autor.

económicas y políticas del país por consecuencia, las elecciones comunales tendrán lugar en 2010.

3. EL IMPACTO DE LA POLÍTICA ALEMANA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN LA DEMOCRATIZACIÓN DEL PAÍS EN TÉRMINOS DE DESARROLLO HUMANO.

La política alemana de Cooperación en cuanto al fomento de la democracia en Malawi ha tenido una evolución a lo largo del periodo de estudio, su impacto será observado a través de la evolución que ha tenido el Desarrollo Humano en el país. El Desarrollo Humano será el punto central de observación del desarrollo de Malawi, ya que es una concepción de desarrollo contemporánea al periodo de estudio y porque nos permite ver el desarrollo desde un punto de vista más integral por los factores que lo componen.

3.1 EL PARADIGMA DEL DESARROLLO HUMANO Y SU INSTRUMENTO EL ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO (IDH).

El Desarrollo Humano es un paradigma que nació en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en el primer informe mundial para el Desarrollo Humano en 1990, a la luz de la coyuntura llamada el renacer democrático momento en el cual sesenta y siete países se democratizaron. Para este paradigma la democracia es el único sistema de gobierno por medio del cual se puede lograr alcanzar un desarrollo, razón por la que fue escogido este paradigma para establecer el impacto, además porque para este paradigma el desarrollo no se restringe al crecimiento económico.

El Desarrollo Humano es definido como “un proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos, las más importantes son una vida prolongada y saludable, acceso a la educación y el disfrute de un nivel de vida decente. Otras oportunidades incluyen la libertad política, la garantía de los derechos humanos y el respeto a sí mismo”⁷⁸. Este tipo de desarrollo también maneja un índice, muestra cuantitativa de lo que es el Desarrollo Humano, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) es un índice muy válido desarrollado por el PNUD, que nos permitirá ver estadísticamente el nivel de Desarrollo Humano que existe en Malawi (y compararlo en

⁷⁸Ver PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano, *Definición y medición del Desarrollo Humano*, 1990. Documento electrónico.

sus diferentes épocas y con otros países de la región) pero no será el único a tener en cuenta.

El IDH se calcula con base en tres indicadores, estos son: la longevidad, el nivel de educación y el nivel de vida medido por el PIB per cápita en dólares que existen en cada país.⁷⁹ El PNUD estableció una clasificación del IDH: un país con Desarrollo Humano alto posee un IDH entre 1 y 0,8, un país con Desarrollo Humano medio posee un IDH entre 0,8 y 0,5 y finalmente un país con Desarrollo Humano bajo posee un IDH inferior a 0,5.

En el caso de Malawi su IDH es bajo desde 1990 hasta el año 2006, ha permanecido con un IDH inferior al 0,5 aunque han existido mejorías a lo largo del periodo. Según el PNUD estos fueron los IDH que tuvo Malawi a lo largo de dieciséis años:

Tabla 1. IDH anual de Malawi periodo 1990- 2006.

Año	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
IDH Malawi	0,386	0,396	0,41	0,42	0,424	0,43	0,436	0,44	0,44
Año	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
IDH Malawi	0,443	0,445	0,44	0,44	0,436	0,43	0,448	0,46	

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, “El Índice de Desarrollo Humano”, (1990) Documento electrónico.

Adicionalmente si se compara el IDH de Malawi con el de un país de características similares como lo es su vecino Zambia es posible afirmar que la evolución que ha tenido el IDH de Malawi ha sido positiva aunque sigue teniendo un IDH de carácter bajo. Zambia y Malawi poseen casi del mismo tamaño en términos poblacionales, Zambia tiene una población de 11.862.740 habitantes,⁸⁰ y Malawi cuenta con 14.268.711 habitantes.⁸¹ Tanto Zambia como Malawi pertenecen a la misma región, Africa subsahariana, además ninguno de los dos países posee salida al mar, tienen un grave problema de salud pública a causa del virus VIH/SIDA, también cabe resaltar que los dos países fueron colonias británicas y obtuvieron su independencia en el mismo año,

⁷⁹Comparar Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, “El Índice de Desarrollo Humano”. Documento electrónico.

⁸⁰ Ver Central Intelligence Agency, “The World Factbook: Zambia”. Documento electrónico.

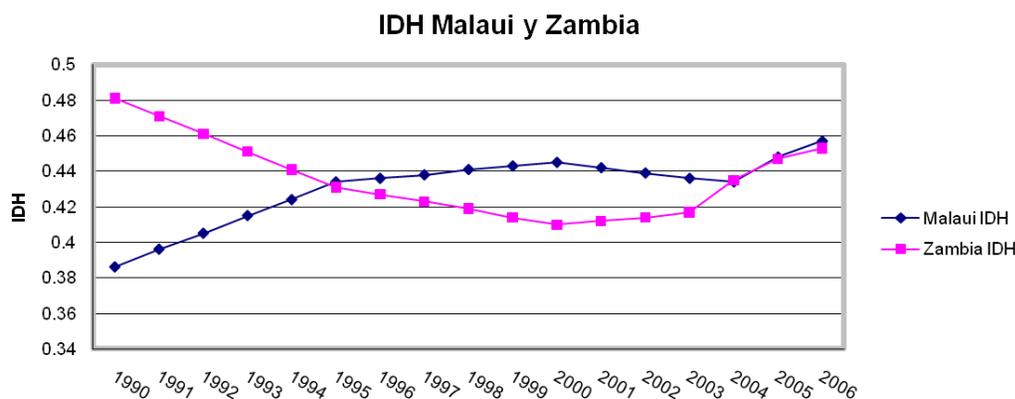
⁸¹ Ver Central Intelligence Agency, “The World Factbook: Malawi”. Documento electrónico.

en 1964. Aunque la evolución del IDH en el periodo comprendido entre 1990 y 2006 haya sido inverso, como lo muestra la gráfica a partir del año 2004 los dos países han mostrado una leve mejoría en cuanto a su IDH.

Malawi en particular, desde 1990 ha ido aumentando su IDH solamente en el periodo comprendido entre 2001 y 2003 tuvo un descenso en cuanto a este índice en gran medida debido a las catástrofes naturales y a la fuerte hambruna que tuvo lugar este tiempo. El último dato que se tiene del IDH de Malawi de 2006, éste ha llegado al índice más alto que ha tenido desde 1990 (0,457), lo cual es positivo para el país porque existe un avance en cuanto al Desarrollo Humano pero éste sigue siendo muy bajo.

También cabe resaltar que en el segundo gráfico encontramos que la media promedio del IDH de la región África Sub Sahariana desde 1975 hasta 2005 siempre ha sido superior al IDH de Malawi, lo cual permite afirmar que Malawi a pesar de mejorar sigue teniendo un Desarrollo Humano muy poco desarrollado, en comparación con el promedio de la región al cual pertenece y en comparación al resto del mundo.

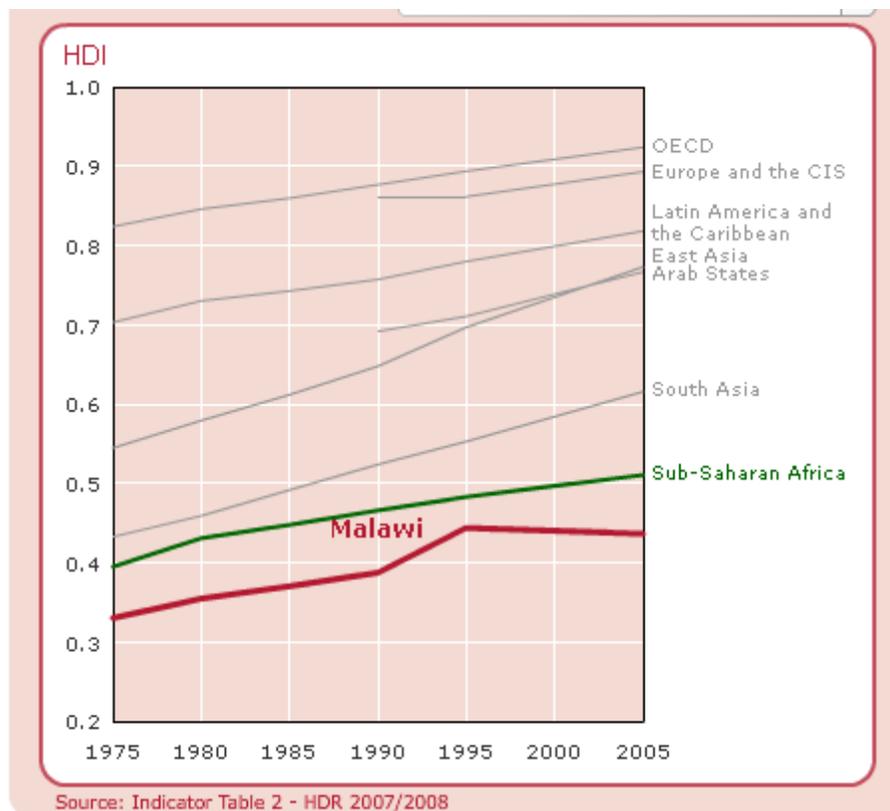
Gráfico 2. Comparación evolución IDH de Malawi y de Zambia 1990-2006



Fuente: Elaborada por el autor de la presente monografía con base en datos del PNUD Human Development Report Index Trends (1980-2006)⁸²

⁸²Ver Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, "Human Development Index Trends 1980-2006." Documento electrónico. Traducción libre del autor

Gráfico 3. Comparación IDH Malawi y el IDH promedio de la región Africa subsahariana periodo 1975-2005.



Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, "HID Trends". Documento electrónico.

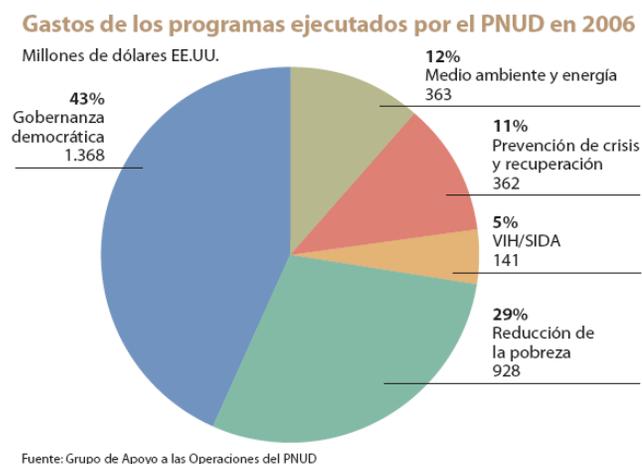
A pesar de la gran cantidad de dinero que recibe Malawi por concepto de cooperación internacional y ésta cooperación se centra en gran medida en temas como educación y salud, su IDH sigue siendo muy bajo. Esto quiere decir que el rango de opciones que posee la población malawí para escoger es muy reducido, en este sentido la población es la directamente afectada ya que el Desarrollo Humano que se busca es para las personas y de las personas.

En el año 2001 hubo un pequeño retroceso del IDH en Malawi por las causas antes mencionadas, pero a partir de 2004 se ve de nuevo un aumento del mismo. Este aumento puede estar asociado a la creación de un marco como lo fueron los Objetivos del Milenio y el MPRS. Estos dos acuerdos que buscan reducir la pobreza lograron que la cooperación internacional que recibía Malawi tuviera unos lineamientos y objetivos

comunes, lo cual permite tener en Malawi una cooperación para el desarrollo mucho más organizada. Es decir que existe una organización por parte de los donantes de cooperación y por la parte interna de Malawi. Ambas partes tienen por objetivo principal reducir la pobreza lo cual ha influenciado en el mejoramiento del IDH del país.

3.1.1 Relación entre Desarrollo Humano y las políticas alemanas de cooperación que buscan fortalecer la democracia en Malawi. La relación entre democracia y desarrollo ha sido muy controvertida y criticada. Por parte de Occidente se parte de la base que la democracia es la única forma de gobierno que va a permitir que las puertas de un país se abran al desarrollo. Este punto de partida se puede ver en todos los escenarios tanto en el ámbito multilateral en el PNUD, así como en el ámbito bilateral, los donantes de cooperación están abiertos a cooperar siempre y cuando exista por lo menos una democracia en construcción en el país donde se va a cooperar. La importancia de esta relación se puede ver en el siguiente gráfico.

Gráfico 4. Gastos de los programas ejecutados por el PNUD en 2006



Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Informe Anual 2007, *La Globalización en beneficio de todos*, p. 14. Documento electrónico.

Este gráfico muestra que el 43% de los programas ejecutados por el PNUD fueron destinados al fomento de la gobernanza democrática, por lo cual es posible afirmar que la importancia de un sistema democrático sólido es indispensable para la generación de desarrollo en un país.

Por su parte, la relación más específica entre Desarrollo Humano y cooperación en cuanto al fortalecimiento de la democracia es muy significativa. Según el PNUD “la gobernanza democrática amplía las opciones de las personas y tiene por objeto que éstas controlen sus propios destinos”⁸³. Para Alemania esto es esencialmente lo que se busca lograr con su cooperación para el fortalecimiento de la democracia en Malawi.

La capacitación de la población, el fortalecimiento de las instituciones y la descentralización son los elementos estratégicos de la política alemana que van a permitir que los malawíes puedan participar mucho más en las decisiones políticas de su país y que puedan por consiguiente lograr salir de la difícil situación de pobreza que los aqueja.

La descentralización democrática especialmente “facilita la interacción entre el Estado y las personas”⁸⁴, ya que una descentralización genera que la democracia sea más participativa e incluyente. En Malawi se busca que la población de los distritos tenga cada vez mayor capacitación para poder participar por ejemplo como miembro del consejo del distrito. Si la población base comienza a participar en la política de su distrito, se puede lograr un verdadero desarrollo, estas son las personas que realmente conocen de las necesidades de su población, mucho más de lo que pueden saber las personas del gobierno central. La existencia de una verdadera descentralización democrática permitiría la llegada de un desarrollo para el país sostenible en el tiempo porque como lo dice el PNUD, existiría voluntad política, lo cual es indispensable para alcanzar los Objetivos del Milenio. La voluntad política es un requisito para poder reducir la pobreza, esto quiere decir “que los pobres puedan tener decisión política y voz para ejercer influencia en las decisiones políticas que los afecten”⁸⁵.

En una nación como Malawi con una democracia tan joven y en plena construcción los aportes que puede hacer un país como Alemania, país que posee una sólida descentralización y una consolidada política de cooperación son destacables. Las diferentes organizaciones que plasman en Malawi la cooperación alemana poseen estrategias muy claras para que la población malawí pueda fortalecer su democracia por lo cual su desarrollo humano podría a su vez aumentar. Este desarrollo humano que se

⁸³Ver Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, Informe Anual 2007, *La Globalización en beneficio de todos*, p.20-21. Documento electrónico.

⁸⁴Ver PNUD, Informe Anual 2007, *La Globalización en beneficio de todos*, p.20-21. Documento electrónico.

⁸⁵Ver PNUD Informe Anual 2007, *La Globalización en beneficio de todos*, p.20-21. Documento electrónico.

busca toma tiempo, ya que fortalecer una democracia es una tarea muy compleja sobre todo en un país donde la cultura democrática no existía. Muchas generaciones crecieron sin conocer principios democráticos, ni la importancia de la alternancia del poder, por ende ver los resultados positivos de la estrategia alemana de cooperación tomará tiempo.

3.2 EL REFLEJO DE LAS ELECCIONES DEMOCRÁTICAS EN MALAWI.

Las elecciones son la máxima expresión de la democracia, la elección de los dirigentes de un país por parte de sus ciudadanos es indispensable para el fortalecimiento del sistema democrático. La participación de los ciudadanos en la elección de sus dirigentes es un reflejo de la credibilidad que posee una democracia.

En Malawi, el referendo de 1993 fue el que abrió paso al sistema democrático del país, en este ejercicio democrático participó el 68,5% de los votantes habilitados;⁸⁶ lo cual fue un porcentaje alto teniendo en cuenta que era la primera vez que los malawíes tenían derecho a participar en las decisiones políticas de su país.

En las primeras elecciones presidenciales y parlamentarias de 1994, el 80% de los votantes que estaban registrados para ejercer el derecho al voto, lo hicieron. Esto fue una demostración de apoyo al sistema democrático naciente en el país. En 1999 la diferencia entre votantes registrados y votos realizados disminuyó considerablemente, aumentando la participación al 93,7% de los ciudadanos habilitados para votar. Este resultado favorece a la democracia en Malawi, ya que la participación política fue muy alta pero la veracidad y equidad en estas elecciones fue puesta en duda, la reelección de Muluzi fue catalogada como “partly free”.

Finalmente en las elecciones de 2004 la fuerte participación de los ciudadanos malawíes en las elecciones presidenciales y parlamentarias no tuvieron lugar, en este año, solo el 54,3% de los votantes registrados para votar ejercieron su derecho al voto. Según el PNUD, en las elecciones de 2004 se evidenciaron los problemas del régimen electoral malawí.

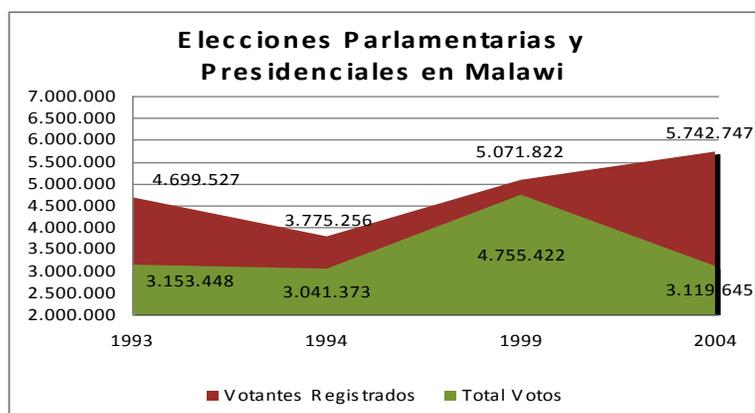
⁸⁶ Comparar African Elections Database, “Elections in Malawi”. Documento electrónico. Traducción libre del autor.

Los principales problemas incluyen la insuficiencia y el retraso en la financiación de desembolsos para Comisión Electoral de Malawi (MEC), la insuficiencia de capacidad en el censo electoral, en la gestión, también se evidenció la falta de educación cívica de los votantes por el número elevado de votos nulos y por un número deficiente de votantes registrados.⁸⁷

A causa de estos evidentes y graves problemas del sistema electoral de Malawi el PNUD decidió crear un plan estratégico para que la Comisión Electoral de Malawi (MEC) tuviera un mejor desempeño para las elecciones de 2009. Por otro lado, en las elecciones generales de 2004, por primera vez el partido político del candidato que gana la presidencia no obtiene la mayoría de escaños en el parlamento. El MCP vuelve a tener protagonismo y obtiene diez escaños más que el UDF partido de Bingu wa Mutharika, nuevo presidente de Malawi. Con este resultado se pensaba se daba fin al exacerbado presidencialismo ya que el presidente tendría más oposición en parlamento. Pero meses después de su elección Mutharika crea un nuevo partido el DPP, el cual en las últimas elecciones realizadas en mayo de 2009, obtuvo la mayoría de escaños y él fue reelegido como presidente.

En el siguiente gráfico se pueden visualizar los datos antes descritos de los resultados del referendo y las elecciones presidenciales y parlamentarias que tuvieron lugar entre 1993 y 2004.

Gráfico 5. Participación de los ciudadanos malawíes en el referendo y la elecciones presidenciales y parlamentarias de 1994, 1999 y 2004



Fuente: African Elections Database, "Elections in Malawi". Documento electrónico. Traducción libre del autor.

⁸⁷Ver PNUD, "Malawi: Support to electoral reforms and elections in Malawi". Documento electrónico. Traducción libre del autor.

En cuanto a las elecciones locales o municipales, las cuales según la constitución de Malawi deben realizarse cada tres años, no han tenido lugar. Solamente en noviembre del año 2000, se realizaron las primeras y únicas elecciones a nivel local, en las cuales solo el 12% de la población registrada para votar ejerció su derecho.⁸⁸ El abstencionismo, empañó el buen comienzo de la descentralización en Malawi y demostró que en las zonas rurales es donde más se deben fortalecer los principios democráticos para generar mayor participación.

Las siguientes elecciones locales estaban programadas para el año 2005 pero la hambruna fue la causa de la cancelación de estas elecciones. Estas elecciones han sido reprogramadas para el año 2010, lo que quiere decir que los miembros de los consejos comunales y los parlamentarios del distrito han ido heredando sus puestos políticos ya que las nuevas elecciones no se han llevado a cabo. Según la GTZ, la no realización de los comicios locales no permite observar los reales efectos que ha dejado la política alemana de Cooperación Internacional para el Desarrollo en cuanto al fortalecimiento de la democracia en Malawi y además limita el buen desarrollo de la descentralización en el país africano.⁸⁹

3.3 LA CORRUPCIÓN: UN LIMITANTE DEL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA Y DEL DESARROLLO HUMANO EN MALAWI.

Conscientes de la fuerte corrupción que existía en Malawi, lo nuevos líderes políticos establecen en la Constitución de 1995 la creación de la Oficina Anti-Corrupción (Anti-Corruption Bureau ACB).

A pesar de la existencia de la ACB, la corrupción en Malawi se ha convertido en un problema ya que “algunas formas de corrupción son aceptadas así que identificar y combatir la corrupción en este país es muy difícil”⁹⁰. Muestra de ello es que la corrupción

⁸⁸Comparar GTZ, Schlussbericht an das BMZ, “Programm zur Foerderung der demokratischen Dezentralisierung”, (1. Dezember 2008): p. 5. Documento proporcionado por Javier Airas, Director Administrativo, Agencia GTZ en Bogotá.

⁸⁹Comparar GTZ, Schlussbericht an das BMZ, “Programm zur Foerderung der demokratischen Dezentralisierung,”p. 7-8

⁹⁰Ver Banco Mundial, Transparency International, “Country Study Report: Malawi 2004”, p. 11. Documento electrónico. Traducción libre del autor.

desde 1995 hasta el año 2008 ha empeorado según los datos de la ONG Transparency International, quien calcula la corrupción de un país según el Índice de Corrupción CPI. La siguiente tabla muestra el aumento de la corrupción en Malawi, teniendo en cuenta que 10 es la mejor calificación y 0 la peor.

Tabla 2. Índice de Corrupción en Malawi periodo 1998- 2007

AÑO	1998	1999	2000	2001	2002
CPI	4,5	4,1	4,1	3,2	2,9
Puesto Ranking Mundial	45	45	43	61	68

AÑO	2003	2004	2005	2006	2007
CPI	2,8	2,8	2,8	2,7	2,7
Puesto Ranking Mundial	83	90	97	105	118

Fuente: Transparency International: “Surveys and Indices”. Documento electrónico.

En cuanto a la posición de Malawi a nivel mundial en el tema de corrupción éste ha empeorado sustancialmente, en 1998 estaba posicionado en el puesto 45 y en el año 2007 llegó al puesto 118, esto es consecuencia de la fuerte corrupción que existe en Malawi y de los débiles mecanismos y políticas que posee para combatirla.

Según la ONG Transparency International, en Malawi la corrupción política es la que más aqueja al país y establece que las causas de dicha situación son las siguientes:

Déficit moral en los estándares de liderazgo, vacío en cuanto a la integridad entre los líderes del sector público y del privado, vacío en cuanto a los códigos éticos, el tribalismo y regionalismo, regímenes legales débiles, salarios bajos, débil control financiero, Estado débil, monopolio del poder, el sistema de patronaje y la pobreza.⁹¹

Todas estas causas sumadas a la debilidad de la ACB han causado las siguientes consecuencia en Malawi: “fuga de capitales e inversiones, inequidades económicas, pobreza, desempleo, fatiga de los donantes de cooperación internacional para el desarrollo, violencia social , mala gobernabilidad y declive en el sector privado”⁹².

⁹¹Ver Banco Mundial, Transparency International, “Country Study Report: Malawi 2004”, p. 12. Documento electrónico. Traducción libre del autor

⁹²Ver Banco Mundial, Transparency International, “Country Study Report: Malawi 2004”, p. 12-13. Documento electrónico. Traducción libre del autor

Estas consecuencias impiden que la ampliación del rango de opciones a las que se refiere el Desarrollo Humano se den. La corrupción es uno de los factores que limita el mejoramiento en Desarrollo Humano en Malawi y además frena el fortalecimiento de la democracia malawí, el cual Alemania busca se dé con sus políticas de cooperación para el desarrollo.

3.4 LA EVOLUCIÓN DE LAS ESTRATEGIAS ALEMANAS QUE TIENEN POR OBJETIVO FORTALECER LA DEMOCRACIA MALAWÍ.

Luego de haber establecido la manera en que fue implementada la política alemana de cooperación en Malawi, la cual tiene por objetivo fortalecer la democracia de este país entre 1996 y 2007 es posible afirmar que ésta tuvo una evolución sustancial.

En primer lugar, la primera fase (1996-2002) del MGPDD se caracterizó por haber sido llevado a cabo solamente por la GTZ y por haber trabajado de la misma manera como lo hacen las fundaciones o las organizaciones no gubernamentales. En cambio la segunda fase del MGPDD para su desarrollo integró al DED, al Banco alemán para el desarrollo KfW, InWent y la GTZ mantuvo su rol en cuanto a la cooperación técnica. En esta segunda fase del programa las estrategias establecidas para ser llevadas a cabo son mucho más específicas ya que están estructuradas en tres diferentes niveles (macro, intermedio y micro). Por lo tanto, de la fase uno a la dos se da una evolución en diferentes niveles. Por un lado los actores participantes de la política alemana, aumentan en la fase dos. Esto implica que además de la cooperación técnica que tuvo lugar en la primera fase, en la segunda la cooperación técnica estuvo acompañada de la cooperación financiera y cooperación en cuanto a los recursos humanos desarrolladas por los nuevos actores que acompañaron la realización de esta fase.

Por otro lado, la implementación de la política alemana de cooperación pasa de fortalecer la democracia en general, a en la segunda fase, fortalecer la descentralización en el país, lo cual es un objetivo más específico. Razón por la cual la implementación de la fase dos posee una estructura mucho más específica y definida que la fase uno. En este sentido, en la primera fase los elementos estratégicos (fortalecimiento de la instituciones, la capacitación de la población y la descentralización) fueron abordados cada uno por

separado y a nivel general. En cambio en la segunda fase los elementos estratégicos de la cooperación alemana fueron agrupados en el fortalecimiento de la descentralización, ésta abarca el fortalecimiento de las instituciones y la capacitación de la población pero ya no a nivel nacional esta vez se trabaja a nivel local, en los distritos y municipios.

Pero es necesario tener en cuenta que establecer una estrategia tan estructurada como la segunda fase del MGPDD, no hubiese sido posible bajo el contexto en que se encontraba la democracia de Malawi en 1996. Era indispensable fortalecer en un primer momento la democracia en general para luego ya contando con las instituciones necesarias para la descentralización en un segundo lugar se diera la nueva estrategia que surgió desde el momento en que el gobierno malawí aprobó la política de descentralización en 1998.⁹³

Por consecuencia las dos fases del MGPDD fueron sustancialmente diferentes la una de la otra aunque tuvieron el mismo objetivo (fortalecer la democracia de Malawi) y estaba dirigido al mismo grupo objetivo (la población malawí), su implementación es diferente y posee nuevos actores que implementan el programa de cooperación que no estaban presentes en la primera fase. Por lo tanto es posible afirmar que hubo una evolución en cuanto a la política alemana de cooperación internacional para Malawi.

⁹³ Comparar Magolowondo, *Democratisation Aid as a challenge for Development Co-operation: a comparative study of overall policies of two bilateral and two multilateral agencies and how they are implemented in Malawi*, p.179. Documento electrónico. Traducción libre del autor.

4.CONCLUSIÓN

A lo largo de la investigación, gracias al análisis de la información recolectada fue posible llegar a la conclusión de varios aspectos. Empezando por la situación del Estado de Malawi y su sociedad, es posible afirmar que el presidencialismo sigue siendo muy fuerte, lo cual dificulta la tarea de descentralización del poder. Adicional a esto la sociedad civil en Malawi sigue teniendo un campo de acción muy reducido, no son conscientes de la importancia del accionar de una sociedad civil en la democracia de su país. Aunque existen organizaciones no gubernamentales que buscan fortalecerla y conscientizarla del rol tan importante que juegan en la democratización del país el esfuerzo no ha sido suficiente, sobre todo en el área rural.

Malawi ha sido un país receptor de gran ayuda humanitaria y de cooperación internacional para su desarrollo, lo cual lo ha hecho vulnerable y sensible según la definición de teoría de la Interdependencia Compleja. Esta situación no ha cambiado, en la actualidad Malawi sigue siendo un país muy vulnerable y sensible debido a su dependencia a los recursos de la cooperación, esto se ve reflejado en la medida en que los donantes utilizan la cooperación como una herramienta de presión.

En cuanto a la política alemana de Cooperación Internacional para el desarrollo enfocada a fortalecer la democracia malawí, es posible afirmar que sus elementos estratégicos son principalmente la capacitación de la población para que pueda participar en las decisiones políticas de su país y para que pueda ejercer un buen rol en las instituciones del Estado en las que trabaje; el fortalecimiento de las instituciones también se ha desarrollado a través del fortalecimiento administrativo y la gestión financiera de las mismas; la descentralización por su parte es el elemento estratégico central en la actual fase de la política alemana. Esta política alemana de cooperación que busca el fortalecimiento de la democracia, ha tenido una evolución sustancial en su aplicación ya que de 1996 a 2002 la implementación se dio a nivel nacional pero desde 2003 hasta 2014 la implementación de la cooperación es a nivel local. La transición de la implementación de la política alemana de cooperación de nivel nacional a local se dio para que la democracia malawí se fortaleciera desde la base.

El MGPDD tuvo una evolución sustancial empezando por los actores que participaron en la implementación del programa, en la segunda fase no sólo la GTZ tuvo la tarea de llevar a cabo la cooperación con Malawi, el DED, el Banco alemán para el desarrollo KfW, InWent, también juegan un rol importante en la implementación de la segunda fase del MGPDD.

Adicional a esto, otro factor de la evolución sustancial que hubo entre la fase uno y la fase dos fue el diseño de la estrategia para llevar a cabo la cooperación bilateral entre Malawi y Alemania. La fase uno estaba centrada en fortalecer la democracia en general y el modo de llevar a cabo la cooperación por parte de la GTZ se caracterizó por parecerse en su modo de trabajar a una fundación o ONG. En cambio en la fase dos se concentró en la descentralización democrática la cual tuvo una estructura mucho más elaborada en su forma de implementación.

Por lo tanto, el MGPDD tuvo una evolución en su forma de implementación, la cual cuenta actualmente con la participación de más organizaciones alemanas y tuvo además una evolución en la estructura del diseño de implementación de la misma.

Pero los alcances que ha tenido la implementación de la cooperación alemana no se han podido medir por un lado porque se esperaba ver los alcances por medio de la elecciones locales de 2005 pero estas no se han realizado desde el año 2000. Por otro lado, ver los resultados a corto plazo de la cooperación alemana resulta complejo porque hasta ahora se está formando la democracia y sus valores y principios hasta ahora se están introduciendo. Adicional a esto el problema de la corrupción en Malawi es un limitante que frena todo tipo de cooperación que se esté realizando, el alto nivel de corrupción ya está causando fatiga entre los donantes de cooperación.

En cuanto a la relación entre fortalecimiento de la democracia y Desarrollo Humano es posible afirmar que en Malawi los pocos avances que se han visto en materia de democratización del país se plasman en el leve avance en cuanto al Desarrollo Humano que allí existe. Por medio del estudio de la evolución del Desarrollo Humano en Malawi y su comparación con su región y con un país como Zambia de similares características fue posible observar que el Desarrollo Humano ha tenido una leve mejoría desde 1990 hasta el año 2007, pero este desarrollo en Malawi sigue siendo muy bajo y muy inferior en comparación con el promedio de la región de África sub.-sahariana. Por

consecuencia, es posible afirmar que la población malawí ha podido mejorar su rango de opciones en un muy bajo nivel y que los retos que tiene esta sociedad y su Estado son muy grandes.

Finalmente, a través del presente trabajo no sólo fue posible afirmar que la evolución de la política alemana de cooperación que tiene por objetivo fortalecer la democracia de Malawi tuvo una evolución sustancial a lo largo del periodo de estudio, sino que también se evidenciaron las complejidades y retos que esta política debe enfrentar.

BIBLIOGRAFÍA

Keohane, Robert y Nye Joseph. *Power and Interdependence*, Boston: Little Brown, 1977.

Artículos en publicaciones periódicas académicas

Brown, Stephen. "Born-again Hijacked our revolution!: Reassessing Malawi's Transition to Democracy", *Canadian Journal of African Studies*, Vol. 38, No. 3, (2004): 705- 722.

Keohane, Robert y Nye Joseph. "Transnational relations and World politics: An Introduction", *International Organization*, Cambridge University Press Vol 25, No 3 (1971): 329- 349.

Kerr, David y Mapanje Jack. "Academic Freedom and the University of Malawi" *African Studies Review*, Vol. 45, No. 2, (Sept 2002): 73- 91.

McCracken, John. "Democracy and Nationalism in Historical Perspective: The case of Malawi", *African Affairs*, Vol. 97, No. 387, (April 1998): 231- 249.

Owen, Kalinga. "The production of history in Malawi in the 1960's: The legacy of Sir Harry Johnston, the influence of the society of Malawi and the role of Dr Kamuzu Banda and his Malawi Congress Party", *African Affairs*, Oxford University Press, Vol 97, No 389, (Oct., 1998):523-549

Ross, Kenneth. "Worrisome trends: the voices of the Churches in Malawi's third term debate", *African Affairs*, Vol. 113, No 410 (Jan., 2004):91- 107

Artículos en publicaciones no académicas

Brown, Stephen., "Malawi: the trouble with democracy", *Southern Africa Report* Vol. 15, No 4, (Octubre 2000): 19. Consulta realizada el 13 de junio de 2009. Disponible en la página Web: <http://www.africafiles.org/article.asp?ID=3640>

Otros Documentos

Auswaertiges Amt, "Malawi: Economic Relations". Consulta realizada el 21 de junio de 2009. Disponible en la página Web: <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/en/Laenderinformationen/01-Laender/Malawi.html>

African Elections Database, "Elections in Malawi". Consulta realizada el 3 de julio de 2009. Disponible en la página Web: http://africanelections.tripod.com/mw.html#1993_Referendum

Banco Mundial, Transparency International, "Country Study Report: Malawi 2004", p. 11. Consulta realizada el 3 de Julio de 2009. Disponible en la página Web: http://info.worldbank.org/etools/antic/docs/Resources/Country%20Profiles/Malawi/TransparnecyInternational_NIS_Malawi.pdf

Bundesministerium fuer Zusammenarbeit und Entwicklung BMZ, "Malawi: Situation und Zusammenarbeit". Consulta realizada el 4 de marzo de 2009. Disponible en la página Web: <http://www.bmz.de/de/laender/partnerlaender/malawi/zusammenarbeit.html>

Bundesministerium fuer Zusammenarbeit und Entwicklung BMZ, "Die Geschichte des Ministerium". Consulta realizada el 17 de junio de 2009. Disponible en la página Web: <http://www.bmz.de/de/ministerium/geschichte/index.html>

Bundesministerium fuer Zusammenarbeit und Entwicklung BMZ, "Im Detail: Zahlen und Fakten der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, Geber im Vergleich 2008". Consulta realizada el 17 de junio de 2009. Disponible en la página Web: http://www.bmz.de/de/zahlen/imDetail/Geber_im_Vergleich_2008_vorlaeufig.pdf

Bundesministerium fuer Zusammenarbeit und Entwicklung BMZ, “Demokratie-Voraussetzung fuer Entwicklung”. Consulta realizada el 17 de junio de 2009. Disponible en la página Web: <http://www.bmz.de/de/themen/goodgovernance/demokratie/hintergrund/index.html>

Bundesministerium fuer Zusammenarbeit und Entwicklung BMZ, “Foerderung von Demokratie in der deutschen Entwicklungspolitik”, Bonn, (Junio 2005). Consulta realizada el 5 de junio de 2009. Disponible en la página Web: <http://www.bmz.de/de/service/infothek/fach/spezial/spezial124pdf.pdf>

Bundesministerium fuer Zusammenarbeit und Entwicklung BMZ, “Arbeitsfelder: Demokratie staerken”. Consulta realizada el 18 de junio de 2009. Disponible en la páginaWeb: <http://www.bmz.de/de/themen/goodgovernance/demokratie/arbeitsfelder/index.html>

Bundesministerium fuer Zusammenarbeit und Entwicklung BMZ, “Hintergrund Menschenrechte- Grundvoraussetzung fuer Entwicklung”.Consulta realizada el 5 de julio de 2009. Disponible en la página Web: http://www.bmz.de/de/themen/menschenrechte/allgemeine_menschenrechte/hintergrund/index.html

Bundesministerium fuer Zusammenarbeit und Entwicklung BMZ, “Foerderung Politische Partizipación”. Consulta realizada el 18 de junio de 2009. Disponible en la páginaWeb: <http://www.bmz.de/de/themen/goodgovernance/demokratie/arbeitsfelder/partizipation/index.html>

Bundesministerium fuer Zusammenarbeit und Entwicklung BMZ, “Foerderung von Rechtsstaatlichkeit”. Consulta realizada el 5 de julio de 2009. Disponible en la página Web:

<http://www.bmz.de/de/themen/goodgovernance/demokratie/arbeitsfelder/rechtsstaatlichkeit/index.html>

Bundesministerium fuer Zusammenarbeit und Entwicklung BMZ, “Foerderung der Dezentralisierung, Kommunanentwicklung und Verwaltung”. Consulta realizada el 18 de junio de 2009. Disponible en la página Web: <http://www.bmz.de/de/themen/goodgovernance/demokratie/arbeitsfelder/Dezentralisierung/index.html>

Central Intelligence Agency, “The World Factbook: Zambia”. Consulta realizada el 30 de junio de 2009. Disponible en la página Web: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ZA.html>

Central Intelligence Agency, “The World Factbook: Malawi”.Consulta realizada el 30 de junio de 2009. Disponible en la página Web: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/MI.html>

Embajada de Alemania en Malawi, “German Development Policy for Malawi”.Consulta realizada el 19 de junio de 2009. Disponible en la página Web: http://www.lilongwe.diplo.de/Vertretung/lilongwe/en/05/entwicklungspolitik____seite.html

Freedom House,“map of freedom 2004”, Reporte Anual de 2004. Consulta realizada el 13 de junio de 2009, disponible en la página Web: http://www.freedomhouse.org/uploads/special_report/23.pdf

GTZ, Schlussbericht an das BMZ, *Programm zur Foerderung der demokratischen Dezentralisierung*, 1. Dezember 2008. Documento enviado vía correo electrónico por Javier Airas, Director Administrativo, Agencia GTZ em Bogotá.

InWent, Laenderinformationsportal, “Malawi: Regional Gliederung Dezentralisierung und Chiefs”. Consulta realizada el 19 de junio de 2009.Disponible en la página Web: <http://liportal.inwent.org/lis/?l=malawi>

InWent Portale Internationale Zusammenarbeit, “Demokratie”. Consulta realizada el 17 de junio de 2009. Disponible en la página Web: http://www.inwent.org/portal/internationale_zusammenarbeit/gute_regierungsfuehrung/demokratie/index.php.de

InWent Oficina Regional para los Países Andinos, “Inwent”. Consulta realizada el 17 de junio de 2009. Disponible en la página Web: <http://www.inwent.org.pe/>

Magolowondo, Augustine. *Democratisation Aid as a challenge for Development Co-operation: a comparative study of overall policies of two bilateral and two multilateral agencies and how they are implemented in Malawi*, Tesis Doctoral Universidad de Bochum, Bochum, 2005. Consulta realizada el 3 de Julio de 2009. Disponible en la página Web: <http://www-brs.ub.ruhr-uni-bochum.de/netahtml/HSS/Diss/MagolowondoAugustineTitani/diss.pdf>

Malawi-German Cooperation, *Joint Strategy in the focal area Democratic Decentralisation*, December 2004. Documento enviado vía correo electrónico por Erik Plänitz, Director sección África del Sur, Ministerio alemán para la cooperación y el Desarrollo.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano, *Definición y medición del Desarrollo Humano*, 1990.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, “El Índice de Desarrollo Humano”. Consulta realizada el 23 de junio de 2009. Disponible en la página Web: www.pnud.org.co/sitio.shtml?apc=aBa020081--&volver=1

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, “Human Development Reports”. Consulta realizada el 23 de junio de 2009. Disponible en la página Web: <http://hdrstats.undp.org/en/indicators/13.html>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, "Human Development Index Trends 1980-2006". Consulta realizada el 30 de junio de 2009. Disponible en la página Web: <http://hdr.undp.org/en/statistics/data/motionchart/>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, "HID Trends". Consulta realizada el 30 de junio de 2009. Disponible en la página Web: <http://hdr.undp.org/en/statistics/data/trends/>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Informe Anual 2007, *La Globalización en beneficio de todos*. Consulta realizada el 30 de junio de 2009. Disponible en la página Web: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5279.pdf>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, "Malawi: Support to electoral reforms and elections in Malawi". Consulta realizada el 3 de julio de 2009. Disponible en la página Web: http://www.undp.org.mw/index.php?option=com_programme&view=democratic%20governance&task=project&area=project%20area&id=5

Schwarzbauer, Anette. "Wahlen in Malawi", Country Reports Konrad Adenauer Stiftung. mayo 22 de 2009, Lilongwe. Consulta realizada el 14 de junio de 2009, disponible en la página Web: http://www.kas.de/proj/home/pub/34/2/year-2009/dokument_id-16590/index.html

Transparency International, "Surveys and Indices". Consulta realizada el 3 de julio de 2009. Disponible en la página Web: http://www.transparency.org/index.php/policy_research/surveys_indices/cpi/2007

United Nations Development Programme, "Crisis Prevention and Recovery: Malawi". Consulta realizada el 11 de junio de 2009. Disponible en la página Web: <http://www.undp.org/cpr/disred/english/regions/africa/malawi.htm>