

# El mundo árabe y la democratización

**Gema Martín Muñoz**

Profesora de Sociología del Mundo Árabe e Islámico  
Universidad Autónoma de Madrid (UAM)

En las últimas décadas los países árabes han vivido diversos momentos en los que la reforma política de tipo liberal ha ocupado un lugar central en el debate público y las actuaciones gubernamentales. En todos los casos, se ha dado una fuerte imbricación entre factores internos y factores externos. A finales de los años ochenta se inició una dinámica reformadora que llevó a países como Túnez, Argelia, Egipto y Jordania a avanzar hacia el umbral de la democratización impulsados por el sentimiento de vulnerabilidad creciente que experimentaban sus elites gubernamentales. Enfrentados a importantes movimientos sociales de contestación y a un gran déficit de legitimidad por su autoritarismo y fracaso en la gestión socio-económica de sus Estados, observaban también cómo en el marco internacional estaba abriéndose un período de gran incertidumbre consecuencia del derrumbe del orden bipolar. La combinación de ambos factores favoreció la opción reformista por un corto pero muy intenso período. Esa dinámica liberalizadora, que podría haber evolucionado hacia la democratización, quedó abruptamente quebrada por la guerra del Golfo y sus consecuencias posteriores.

El nuevo orden monopolar, que va a permitir a EE UU desarrollar una política hegemónica en Oriente Medio, marcó una tendencia involucionista en la que los avances que se habían dado unos años antes fueron contenidos o anulados. Washington pasaba a ga-

rantizar a las elites gubernamentales árabes su supervivencia autoritaria en el poder a cambio de que asumiesen el nuevo proyecto estratégico estadounidense (acuerdos militares, aceptar la situación de ostracismo y embargo en que quedaba sometido Irak y apoyar las negociaciones de paz palestino-israelíes de acuerdo con las reglas del juego establecidas por la superpotencia). La nueva *Pax americana* se limitó a presentar como un logro democratizador la reforma minimalista que Arabia Saudí llevó a cabo en 1992, por medio de la cual se ampliaban las funciones de la Asamblea Consultiva (*Madjlis al Shura*).

La irrupción de los atentados del 11 de septiembre de 2001 va a fortalecer el autoritarismo de los Estados árabes al revalorizarse como baza estratégica para la política de «guerra contra el terrorismo» que Washington inauguraba. Lejos de anular promoción de la democracia y Estado de derecho con la lucha contra el terrorismo, ha fortalecido las legislaciones abusivas y arbitrarias que, a cambio de plegarse a todos los criterios de Washington sobre el terrorismo y a los medios a veces ilegales para combatirlo, son también utilizadas como instrumento de represión política y cortapisa a las libertades civiles e individuales.

No obstante, desde el 2004 la promoción de la democracia en los países del norte de África y Oriente Medio fue adquiriendo relevancia creciente en la diplomacia internacional. Esta cuestión centró la agenda de la cumbre del G-8 del 9 de junio a través de la iniciativa presentada por EE UU bajo la denominación *Partnership for Progress and a Common Future with the Region of the Broader Middle East and North Africa*, así como

en el Consejo Europeo del 17/18 de junio en el cual se aprobó la última versión de la Política Europea de Vecindad y la Asociación Estratégica para el Mediterráneo y Oriente Medio. En ambos casos, si bien desde visiones no siempre idénticas, la necesidad de promover la democracia empezó a ocupar un lugar prominente. No obstante, dichas iniciativas plantean lagunas de gran consideración. EE UU, al igual que Europa, afirma que la promoción de la democracia es un factor crucial para su seguridad y para la estabilidad de la región, pero no articulan una estrategia clara de aplicación. Depositán la necesidad de la reforma en la predisposición de los Gobiernos en promover el cambio, dado que no muestran un compromiso sostenido en el uso de la condicionalidad como instrumento para la reforma. Dado el aspecto voluntario del plan propuesto, queda poco claro cómo los Gobiernos serán incitados a aplicar dicha reforma.

En realidad, el discurso sobre la necesaria democratización trata de responder, sobre todo por parte de Washington, a un enorme desafío: el creciente sentimiento antinorteamericano en la región árabe y musulmana, así como compensar la inquietante situación de inseguridad y anarquía que se ha derivado de la intervención militar en Irak. Es decir, la iniciativa reside más en su función que en su contenido.

No obstante, la presentación pública de la propuesta norteamericana ha tenido el efecto positivo de abrir el debate y la discusión sobre la democratización en los países concernidos y numerosas declaraciones y opiniones sobre la necesidad de la reforma han surgido en la esfera pública árabe, tanto por parte de los Gobiernos como de entida-

des no gubernamentales, y en los medios de comunicación. Asimismo, esta dinámica ha logrado plantear dos sustanciales cuestiones. Una, la gran importancia de construir un proceso político creíble que satisfaga las grandes aspiraciones de democracia y Estado de derecho que existen en las poblaciones de Oriente Medio; y dos, tener que asumir la participación de los partidos islamistas en dicho proceso. Se da la inevitable realidad de que en la actualidad democratización se conjuga con islamismo en esta parte del mundo. Los partidos islamistas reformistas deben ser entendidos como actores políticos llamados a participar junto con los otros partidos en el proceso de transición democrática, entre otras razones porque cuentan con una importante credibilidad y peso social, de manera que sin su participación el proceso democrático no sería creíble. Lo verdaderamente relevante es el proceso y no los actores. Es decir, reforzar el buen funcionamiento de las estructuras y las instituciones en lugar de seleccionar a priori a los actores o líderes. No se trata de intentar construir el perfecto hombre árabe prooccidental y laico que de manera hasta caricatural preside muchas veces los deseos de las actuaciones políticas. Esa es una injerencia que ha dado siempre desastrosos y contraproducentes resultados. Se trata de potenciar mecanismos de gobierno y gestión transparentes, competitivos y sometidos a leyes democráticas, independientemente de que los actores que los representen pertenezcan a universos laicos o islamistas. Son los ciudadanos de esos países quienes tienen que trazar su propio destino eligiendo a sus representantes.

#### «Autoritarismo liberal»

Los regímenes árabes reaccionaron en contra de las iniciativas exteriores calificándolas de imposición de valores y perspectivas occidentales. No obstante, conscientes de que se les pedían ciertos cambios que se adecuasen al discurso de la reforma que defendía Washington, en la cumbre de la Liga de los Estados Árabes del 22/23 de mayo de 2004 se planteó la cuestión y

se asumió el principio de la reforma, pero empleando de manera muy instrumental el argumento del «*home grown democracy*». En consecuencia, las elites dirigentes no rechazaban el principio de la reforma, pero aplicada de manera limitada, gradual y controlable de forma que se amplíe la visibilidad de la sociedad civil, se permitan márgenes de libertad de prensa, se amplíe el pluripartidismo y mejoren su imagen en el exterior, aunque sin integrar mecanismos de reparto del poder. Así, a lo largo del año 2005, un año de gran intensidad electoral, tuvieron lugar reformas políticas que avanzan hacia un «autoritarismo liberal» con índices de representación pero no competencia. Arabia Saudí dio un paso adelante aceptando por primera vez el hecho electoral a nivel municipal, si bien las atribuciones de esos cargos electos son muy restringidas. Asimismo, es un proceso que, al igual que ocurrió en 1992 con la ampliación de la Asamblea Consultiva, combina la apertura institucional con un endurecimiento del control de los movimientos y grupos políticos que exigen la democratización. Fue muy significativo que al día siguiente de anunciar la reforma electoral, una marcha pacífica de manifestantes que protestaban por la lentitud y limitación de dicha reforma fuese violentamente reprimida con cientos de detenidos.

Egipto ha tratado de suavizar su imagen autoritaria desarrollando un proceso de reformas políticas a lo largo de 2005. Así, en septiembre se celebraron las primeras elecciones presidenciales gracias a una reforma constitucional que modificaba su artículo 76 estableciendo el sufragio universal en la elección presidencial, pero imponiendo rígidas condiciones que dificultan las posibilidades de los partidos de oposición (deben contar con al menos el 5 % de los escaños parlamentarios para poder presentar candidato) y prácticamente cierran las puertas a los candidatos independientes. No obstante, el proceso permitió un dinamismo político que se expresó en la esfera pública de manera novedosa. Más tarde, en noviembre, se celebraron elecciones legislativas con un margen de transparencia mayor al habitual, sobre todo en lo relativo a la supervisión judicial del proceso. A pesar de ser una organiza-

ción declarada ilegal, los Hermanos Musulmanes se presentaban con candidaturas independientes y el hecho de que en esta ocasión no se recurriese a la detención masiva de sus candidatos y representantes antes de las elecciones, como era habitual en comicios anteriores, daba también un margen de credibilidad al proceso. La primera ronda electoral anunció el éxito significativo que iban a alcanzar los Hermanos Musulmanes, superior al previsto por las instancias gubernamentales (no más de 40 escaños), de manera que en las sucesivas rondas tuvo lugar una interferencia masiva de las fuerzas de seguridad que ocasionó 11 muertos y numerosos heridos, poniendo de manifiesto la intolerancia por el simbólico éxito de los Hermanos Musulmanes. Al final del proceso habían sido detenidos en torno a 1.300 militantes y seguidores del partido islamista. Aunque el partido gubernamental (Partido Nacional Democrático) retuvo una gran mayoría absoluta de escaños (316, el 73 % del total) éstos sólo procedían en un 38 % de los candidatos oficiales del partido, siendo los demás «independientes» que se suman a los escaños del partido gubernamental. Es decir, aunque esa inmensa mayoría de diputados garantizaba al Gobierno el monopolio legislativo egipcio, técnicamente no era un triunfo electoral.

El éxito electoral de los Hermanos Musulmanes (88 escaños) no refleja su verdadera popularidad, pero sí el refuerzo de su posición por asumir una participación política activa y el peso creciente de su más joven y pragmática generación, partidaria de democratizar la elección del líder y de crear un partido político que deje a la Asociación su característica función de trabajo social. Tras las elecciones, lanzaron una campaña nacional e internacional para transmitir su compromiso con los procedimientos democráticos y su interés en centrarse en la reforma política y no en la islamización de Egipto.

La resistencia de las autoridades gubernamentales a continuar con este proceso político se traslució al anunciar que las elecciones municipales previstas para el 2006 eran canceladas hasta el 2008. De ahí se puede

## POGAR: EL PROGRAMA SOBRE GOBERNANZA EN LA REGIÓN ÁRABE

El programa POGAR fue promovido en el año 2000 por la Oficina Regional para los Estados Árabes (RBAS) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) –cuya sede se encuentra en Nueva York– en colaboración con varias instituciones, tanto de ámbito regional (ministerios, institutos de investigación o asociaciones que trabajan en el campo de los derechos humanos, asociaciones de la sociedad civil y del sector privado) como de ámbito internacional (como el Banco Mundial o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), entre otros). Dos años después, en 2002, las oficinas del POGAR se transfirieron a Beirut para trabajar directamente sobre el terreno.

En su web oficial se puede leer que POGAR «se desarrolló a petición de los Gobiernos árabes y está dirigido específicamente a las necesidades y las cuestiones nacionales». El programa está enfocado hacia la promoción y el desarrollo de prácticas de buena gobernanza y de reformas en los Estados árabes,\* siempre siguiendo una óptica de durabilidad. El enfoque adoptado por POGAR en sus actividades es la de trabajar siempre en colaboración con los representantes locales y no la de proponer prescripciones unilaterales y de obligatorio cumplimiento. Su objetivo es pues apoyar los esfuerzos internos de cada país y sociedades árabes para concluir las reformas sociales, políticas y económicas mediante la adquisición de conocimientos, alentando las buenas prácticas en el ámbito del Estado, de

la sociedad civil y del sector privado. Los campos de acción se dividen en tres principales apartados:

- **Participación** (centrada especialmente en lo que respecta a género y ciudadanía, sociedad civil y medios de comunicación, elecciones y descentralización);
- **Estado de derecho** (leyes y constituciones, sector judicial);
- **Transparencia y responsabilidad** (parlamentos y otros organismos gubernamentales de reglamentación y gestión del sector público).

El programa POGAR representa también un punto de referencia y de consulta gracias a la base de datos que sus expertos ponen a disposición y actualizan constantemente en colaboración con los participantes: en su web se puede encontrar una base de datos jurídica (sobre la legislación del sector bancario árabe, sobre los órganos judiciales y sobre el control y la reglamentación financieras), una sección dedicada a las estadísticas e indicadores, el texto de las constituciones o las *basic law of government*, sin contar las numerosas publicaciones sobre los temas relacionados con el programa (sociedad civil, género, corrupción, etc.) y desarrolladas durante seminarios, congresos y reuniones.

Durante el año 2005, POGAR ha organizado –con las instituciones de la red y en particular con la OCDE y el PNUD– numerosos seminarios y reuniones a nivel regional, entre los cuales destacan:

- La Primera Conferencia sobre las instituciones nacionales árabes para los derechos del hombre, celebrada en El Cairo, en marzo de 2005;
- El Foro Regional para la renovación del Gobierno en los Estados árabes; integridad, transparencia y responsabilidad en el sector público; Dubai, marzo de 2006;
- La Conferencia parlamentaria árabe sobre la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, El Cairo, junio de 2005;
- La Conferencia parlamentaria regional sobre el refuerzo de los miembros de los parlamentos árabes; Argel, septiembre de 2005;
- El taller hacia una Plataforma de acción para la reforma de los medios de comunicación en los Estados árabes, Ginebra, septiembre de 2005.

Además, también se puede señalar el lanzamiento, en mayo del mismo año, del proyecto «Refuerzo del Estado de derecho en los Estados árabes: modernización de las oficinas de los fiscales» (El Cairo) y de la operación de traducción al árabe del *Manual de derechos humanos para fiscales*.

Para más información:

- Web de POGAR: [www.pogar.org](http://www.pogar.org)
- Instituciones colaboradoras: [www.pogar.org/about/partners.asp](http://www.pogar.org/about/partners.asp)
- Base de datos: [www.pogar.org/databases](http://www.pogar.org/databases)
- Actividades: [www.pogar.org/databases](http://www.pogar.org/databases)

\* Estados árabes que participan en el proyecto: Argelia, Bahrein, Yibuti, Egipto, Irak, Jordania, Kuwait, Líbano, Libia, Marruecos, Omán, Palestina, Qatar, Arabia Saudí, Somalia, Sudán, Siria, Túnez, Emiratos Árabes Unidos y Yemen.

concluir que la «reforma controlada» de Egipto puede ser poco reformista porque el régimen ha comprobado que ha estado insuficientemente controlada.

### El Líbano sin Siria

La ola de protestas pacíficas que engendró el asesinato de Rafik Hariri en Líbano el 14 de febrero de 2005 y provocó la dimisión del Gobierno el 28 de febrero pareció convencer al mundo de que este país afrontaba una nueva era en la que quedaba superado el tremendo legado de la larga guerra civil

entre 1975 y 1990. Esta impresión quedaba reforzada por la manera ordenada y pacífica en que las tropas sirias abandonaban definitivamente el país asumiendo la resolución 1559 del Consejo de Seguridad de la ONU, a iniciativa de EE UU y Francia. La oposición, constituida por conocidos viejos líderes cristianomaronitas, drusos y musulmanes sunníes, y amparada por EE UU y Francia, aspiraba a pasar el mensaje de que la «presencia» siria había sido la raíz de todos los problemas libaneses.

Sí es un hecho importante que todos en el país hayan aceptado que el tiempo de presencia siria en Líbano ha terminado,

incluso los también representativos sectores sociales y políticos prosirios. La masiva manifestación que Hezbolá convocó en paralelo a las antisirias fue un acto para expresar su reconocimiento a Siria por haber ayudado al Líbano a contener la agresión israelí contra el país y por garantizar la relativa calma de la que éste gozó desde 1990, pero también llamó a la unidad nacional libanesa.

Sin embargo, la ingerencia siria era un síntoma y no la causa de las profundas crisis que padece el sistema político libanés. Las elecciones legislativas celebradas a partir del 29 de mayo de 2005, inmediatamente después de la

salida siria, mostraron el alcance del desafío interno libanés. La oposición, unida en su reivindicación de expulsar a los sirios, se fragmentaba y dividía en alianzas oportunistas con los llamados pro sirios para defender sus inalterables intereses. Las elecciones llamadas a iniciar un nuevo proceso democrático fueron una reproducción de la fuerza del sectarismo y el statu quo tradicional, poniendo en evidencia que el Líbano no tiene resueltas como Estado cuestiones claves relativas a la identidad nacional, el conflicto intercomunitario, el rendimiento de cuentas sobre las atrocidades cometidas durante la guerra civil y la construcción de la nación.

Unido a esto, la política de los actores internacionales ha contribuido a empeorar la situación. El incremento de las rivalidades sectarias ofrece una excelente oportunidad para la intervención a la vez que incita los peores miedos e instintos de los grupos rivales. Y en este sentido se vuelve a dar una explosiva combinación en Líbano de renovada ansiedad sectaria, competencia regional e implicación de actores extranjeros (EE UU, Francia, Siria, Irán) cuyas visiones para el Líbano son diferentes, convirtiendo este pequeño país en el laboratorio donde se juegan, a través de los grupos libaneses, sus intereses y rivalidades en Oriente Medio.

En consecuencia, la palabra clave en Líbano vuelve a ser la *ta'ifiyya* (el sectarismo comunitario). Por ello, los elementos fundamentales que se plantean a la democratización estable del Líbano conciernen a: ¿cómo seguir gobernando sin un nuevo pacto nacional?, ¿cómo democratizar los procesos electorales en tanto que los escaños parlamentarios estén repartidos confesionalmente, a favor de cristianos y musulmanes sunnites, cuando ello no refleja la realidad demográfica?, ¿cómo puede avanzar la democratización cuando la mayor parte de la clase política libanesa, a pesar de su discurso moderno, está anclada en una cultura feudal del reparto del poder? El amplio movimiento por la soberanía en el Líbano no ha sacado a este país de sus problemas sustantivos porque éstos no emanaban del ocupante sirio, sino de desequilibrios crónicos de su estructura interna que siguen estando intactos.

### Procesos bajo ocupación: Irak y Palestina

El caso iraquí es muy excepcional dado que el proceso político está siendo liderado y establecido por una fuerza ocupante extranjera en contra de la Convención de La Haya de 1907, firmada por EE UU, donde se prohíbe que el poder ocupante cree cualquier cambio permanente en el Gobierno del territorio ocupado. No obstante, los iraquíes eligieron el 30 de enero de 2005 a 275 diputados para formar una Asamblea Nacional que eligió a un Presidente y dos vicepresidentes, quienes a su vez eligieron a un Primer Ministro que nombró un nuevo Gobierno. La Asamblea tuvo como misión fundamental la redacción de una Constitución para Irak, que después de ser aprobada por referéndum, abrió un nuevo proceso electoral para elegir en diciembre del mismo año una nueva Asamblea. La manera en que se ha organizado y desarrollado este proceso ha originado una profunda división sectaria y ha alentado los sentimientos comunitarios frente a los ciudadanos. El origen del problema partió de la identificación que los estadounidenses hicieron desde el primer momento entre los árabes sunnites y el baazismo/sadamismo, catalogándolos colectivamente como su enemigo número uno en Irak. En consecuencia, cayó sobre ellos lo fundamental de la represión militar y la marginación en el proceso político. Primero, con un sistema electoral en los comicios de enero de 2005 en el que eran los grandes perjudicados a favor de los kurdos —y en respuesta boicotearon las elecciones— y después cuando la elaboración de la Constitución se convirtió en un proceso en que sin disimulos los partidos kurdos y shiites en el Gobierno buscaron su propio beneficio, transmitiendo a los sunnites que iban a ser los grandes perdedores en la nueva recomposición del Estado iraquí.

Ante la falta de consenso en todas estas cuestiones fundamentales, cumplir la agenda se convirtió en el mejor signo del éxito desde la perspectiva estadounidense. En consecuencia, prevaleció el proceso en sí mismo sobre los resultados, de manera que lo más significativo del nuevo texto constitu-

cional son sus lagunas y no su contenido. Para eludir la realidad manifiesta de que no se llegaba a ningún acuerdo sobre las cuestiones claves en disputa se decidió trasladar la decisión sobre las mismas al Parlamento que se iba a elegir el 15 de diciembre. En realidad, si se piensa en la difícil situación de Irak, desarrollar una redacción constitucional en sólo dos meses dejando de lado la exigible necesidad de consenso, única vía para empezar a asentar la estabilidad nacional del país, y renunciando a que fuese la Constitución quien estableciese el nivel de descentralización del Estado en vez de leyes posteriores más vulnerables de ser enmendadas por los diferentes Gobiernos, muestra la irresponsabilidad e improvisación en que se está llevando a cabo un proceso cuyas consecuencias son determinantes no sólo para Irak y toda la región de Oriente Medio, sino también para el mundo en general.

En los albores de 2006, los palestinos votaron democráticamente por un cambio histórico en su liderazgo político. La Organización para la Liberación de Palestina (OLP), y su principal partido Fatah, perdían el monopolio de la representación palestina del que gozaban desde los años sesenta. El origen de esta alternancia se encuentra en el hecho del cambio experimentado por Hamás, que en los últimos años ha ido dando prioridad a su actuación política sobre su estrategia armada. Primero, asumió un cese el fuego desde enero de 2005, quedando al margen de los atentados suicidas contra Israel; a continuación decidió presentarse a las elecciones municipales celebradas en varias etapas en el 2005, con un éxito electoral relevante, y finalmente participó por primera vez en los segundos comicios legislativos que pudo organizar la Autoridad Nacional Palestina el 25 de enero de 2006. Por su parte, Mahmud Abbas necesitaba a Hamás en el juego político para conseguir imponer el orden, tanto para contener los atentados como para ganar credibilidad a través de un proceso electoral democrático donde la sociedad palestina no admitiría la marginación del partido islamista. La comunidad internacional se encontraba presa entre su discurso a favor de la

democracia y su intolerancia hacia Hamás. De ahí que cayese en una posición carente de sentido: aceptar y facilitar su participación, pero amenazando contra su éxito electoral.

Las elecciones, con un nivel de participación muy elevado, mostraron el dinamismo y la adhesión democrática de los palestinos a pesar de la dureza de la ocupación desde el año 2000. Y Hamás ganó 74 de los 132 escaños totales que componen el Consejo Legislativo. La corrupción y la fragmentación clásica de Fatah, junto a su incapacidad por mejorar en algo la situación draconiana de ocupación (a lo

que ha contribuido Israel de manera determinante negándose a negociar y manteniendo el unilateralismo de los hechos consumados), le pasaron recibo. El éxito de Hamás procede de haber sabido vincular nacionalismo e islam, así como liberación nacional y justicia social. Unido a esto, se benefició de muchos votos de castigo a Fatah.

La integración de Hamás en el sistema político palestino puede ser un factor positivo. Es la mejor manera de marginar la vía violenta, porque los líderes de Hamás buscan consolidarse como actores políticos y para ello necesitan

el reconocimiento internacional. Por ello, su discurso se ha ido haciendo pragmático, dejando de lado los aspectos más radicales de su carta constitucional. Cortar la interlocución con ellos y no aceptar los resultados democráticos de las elecciones podría llevar a perder la ocasión de condicionar y alentar una refundación de Hamás que fuese gradualmente dimitiendo de su estrategia militar y aceptando la negociación con Israel. Claro está que eso significaría también presionar con firmeza a Israel para que negocie, y nada indica que eso pueda ocurrir por el momento.