

ROBERTO ALIBONI Y LAURA GUAZZONE

La democracia en los países árabes y en Occidente

La prueba de fuego para los democratizadores, árabes y occidentales, del mundo árabe es respetar dos componentes de un concepto desideologizado de democracia: la “libertad de” la tiranía, garantizada por el constitucionalismo liberal, y la “libertad para” elegir contenidos políticos de forma autónoma. Para lograr la seguridad, la democratización interna debe ir unida a un conjunto de condiciones internacionales, concretamente el respeto al Derecho Internacional, la resolución de conflictos, una sólida liberalización económica y unas organizaciones internacionales fuertes. Las políticas de las democracias occidentales deberían buscar apoyo entre las nuevas élites árabes, mediante una articulación más transparente de sus intereses y un enfoque sistemático sin dobles raseros.

Actualmente hay comienzos de democracia en todo Oriente Medio y el norte de África. En principio, podrían haber sido desencadenados por las iniciativas occidentales, en particular estadounidenses, para promover la democracia en la región. Sin embargo, es muy difícil saber hasta qué punto son viables y duraderos. Tampoco cabe duda de que estos comienzos de democracia están inmersos en varias contradicciones, derivadas de factores regionales y de las políticas occidentales.

En la doctrina estratégica de la Administración Bush, el terrorismo es la amenaza existencial suprema para la seguridad nacional. A su vez, el terrorismo — así se argumenta — está profundamente enraizado en el retraso político, social y económico de la zona de donde procede empíricamente: el Gran Oriente Medio. Este retraso puede ser sustituido por la reforma económica y especialmente por la política, basada en la democratización. De ahí el papel clave que desempeña la promoción de la democracia en la actual política estadounidense hacia Oriente Medio y el norte de África en general.

Este enfoque fue consagrado en el establecimiento de la Asociación para el Progreso, en la Cumbre del G-8 de 2004. Las reacciones desde Oriente Medio y el norte de África ante él, apoyadas casi siempre por los europeos, son en su mayor

Roberto Aliboni es vicepresidente del Istituto Affari Internazionali (IAI) de Roma y director de su programa para el Mediterráneo y Oriente Medio. Laura Guazzone es asesora científica del IAI y profesora de Historia Contemporánea de los Países Árabes en la Universidad de Roma I. Una versión anterior de este texto se presentó en la conferencia sobre “Paz, instituciones y construcción de naciones en el Mediterráneo y Oriente Medio”, organizado por el IAI en Roma (julio de 2003).

Traducción: Berna Wang

parte, aunque no del todo, negativas. Los gobiernos y la mayoría de los segmentos de la oposición nacionalista y religiosa lo consideran otra injerencia de un actor con poca credibilidad. En general, los sectores liberales y democráticos de la región subrayan que comparten el mensaje, pero no aceptan al mensajero. Los demócratas y liberales árabes (sean laicos o religiosos) temen, obviamente, que sus esfuerzos puedan perder credibilidad por lo que sería una especie de “beso de la muerte” de los países occidentales. Por esta razón, insisten en que la democracia ha de ser potenciada desde dentro en lugar de ser “impuesta” desde fuera. Gobiernos y regímenes apoyan el mismo punto, aunque por motivos utilitaristas evidentes. Algunos liberales y demócratas, aunque son conscientes de las contradicciones de la política de promoción de la democracia de Estados Unidos y Occidente, la consideran una oportunidad y, a fin de cuentas, apoyan las iniciativas occidentales y participan en su implantación.

En la primera mitad de 2005 ciertos acontecimientos en Irak, Palestina y Líbano hicieron que algunos hablaran de una especie de “primavera” democrática árabe. En realidad, esta evaluación podría ser prematura. Pese al éxito de las elecciones, Irak parece muy lejos de cualquier solución política. La Autoridad Nacional Palestina, tras nombrar a un nuevo presidente, aplazó las elecciones legislativas. Los sirios salieron de Líbano, pero el país parece atrapado por sus patrones históricos de fragmentación. Aunque sin duda existe un debate al respecto, su futuro sigue siendo difícil de predecir.

La desigual historia de la democratización en el mundo árabe

Muchos países árabes han experimentado cierto grado de liberalismo político en algún momento de su historia contemporánea, sobre todo Egipto, Irak, Jordania, Kuwait, Líbano, Marruecos y Libia. Pero ninguna de estas experiencias dio paso a sistemas democráticos completos, que en todo caso son un logro reciente y precario en cualquier parte del mundo. No obstante, el debate sobre el liberalismo y la experiencia real del mismo tienen una historia larga y diversa en los países árabes y no se puede partir de cero.¹ La primera experiencia árabe con el liberalismo se produjo en la era constitucionalista bajo el dominio otomano (entre las décadas de 1870 y 1910); la segunda, con el parlamentarismo bajo el dominio colonial (entre las décadas de 1920 y 1950). Posteriormente algunos países, especialmente Egipto, experimentaron diferentes oleadas de liberalización y desliberalización política.

Una tercera “era liberal”, muy debatida, comenzó hacia finales los años ochenta y sigue desarrollándose. A partir de esa fecha, la mayoría de los países árabes adoptaron algunas políticas más liberales en el ámbito político y económico —a menudo bajo la presión popular e internacional— que contribuyeron a dar la impresión de una esfera pública ampliada o, como se decía con más frecuencia,

¹ A. Hourani, *The Arabic Thought in the Liberal Age 1798-1939*, Cambridge University Press, Cambridge, 1962; L. Binder, *Islamic Liberalism: A Critique of Development Ideologies*, University of Chicago Press, Chicago, 1988.

de un mundo árabe en transición a la democracia. Sin embargo, desde la segunda mitad de los años noventa hasta la actualidad, las políticas más liberales se han estancado, retirado o sorteado en la mayor parte de los países y se ha hecho más patente que los regímenes árabes no se han democratizado y que, en algunos casos, se han vuelto aún más represivos y menos responsables.

En la actualidad existe un consenso cada vez mayor de que, en la mayoría de los casos, fue un error calificar los cambios recientes en los regímenes árabes como una “transición a la democracia”,² al menos en el sentido más técnico.³ Sí se ha producido un cambio significativo, pero fue una modernización del autoritarismo, exigida por crisis fiscales y de legitimidad junto con las presiones de la globalización.⁴ El cambio parece haber dado paso a un régimen híbrido, conocido como “semiautoritarismo” o “autocracia liberalizada”.⁵ Gobernadas por elites modernizadas capaces de manipular las instituciones democráticas de fachada para permanecer en el poder, actualmente existen estas autocracias liberalizadas en Marruecos, Argelia, Egipto, Jordania, Kuwait y Bahrein, junto con regímenes autoritarios laicos o religiosos más “tradicionales” en Siria, Túnez, Libia y Arabia Saudí.

En otras palabras, en el mundo árabe actual no hay ni sistemas democráticos ni regímenes democratizadores: por el contrario, existen muchas clases de autocracia y cada una de ellas funciona de forma diferente dentro del marco general del autoritarismo. Por ejemplo, en todas las autocracias liberalizadas existe una tendencia similar de las elites gobernantes, que consiste en cooptar a nuevos segmentos sociales para controlar la economía en vías de privatización, siguiendo un modelo denominado “del plan al clan”. La tendencia es similar, pero los grupos beneficiarios son diferentes y se agrupan de forma distinta en cada país.⁶ También existe un consenso cada vez mayor en torno a que las autocracias liberalizadas representan un nuevo obstáculo para la democratización en el mundo árabe⁷ que se suma a los ya existentes, que tradicionalmente son el conflicto regional, el dominio extranjero, el subdesarrollo socioeconómico y la cultura política.

*El cambio
parece haber
dado paso a
un régimen
híbrido,
conocido
como
“semiautori-
tarismo” o
“autocracia
liberalizada”*

² G. Salamé (Ed.), *Démocraties sans démocrates*, Fayard, París, 1993; N. Ayubi, *Oversating the Arab State*, I.B. Tauris, Londres y Nueva York, 1995; B. Korany, R. Brynen y P. Noble (Eds.), *Political Liberalization and Democratization in the Arab World, Vol. 2, Comparative Experiences*, Lynne Rienner, Boulder, 1998; O. Schlumberger, “The Arab Middle East and the Question of Democratization: Some Critical Remarks”, *Democratization*, 7/4, 2000.

³ T. Carothers, “The End of the Transition Paradigm”, *Journal of Democracy*, 13/1, 2002.

⁴ H. Albrecht y O. Schlumberger, “Waiting for Godot: Regime Change Without Democratization in the Middle East”, ponencia presentada en el 4th Mediterranean Social and Political Research Meeting, Montecatini, 2003.

⁵ D. Brumberg, “Liberalization Versus Democracy: Understanding Arab Political Reform”, *Working Paper N° 37*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 2003; y M. Ottaway, *Democracy Challenged: The Rise of Semi-Authoritarianism*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 2003.

⁶ N. Ayubi, *Op. Cit.*; y Jean-Noël Ferrié, “Les limites d’une démocratisation par la société civile en Afrique du Nord”, *Maghreb-Machrek*, 175, 2003.

⁷ Albrecht y Schlumberger, *Op. Cit.*; Brumberg, *Op. Cit.*

La historia de los esfuerzos occidentales para promover el cambio político en los países árabes

Los esfuerzos occidentales para lograr la reforma política en los países árabes tienen una larga historia. El primer episodio se desarrolló tras la I Guerra Mundial, cuando los principios *wilsonianos* de autodeterminación alimentaron la sublevación árabe fomentada por los británicos. El segundo episodio transcurrió en la época colonial, cuando las potencias coloniales declararon una misión de civilización política, con o sin mandato de la Liga de Naciones. El tercero llegó durante la Guerra Fría, cuando los países occidentales presionaron, boicotearon y derrocaron a los regímenes árabes prosoviéticos con el fin de proteger y ampliar el ámbito de influencia del “mundo libre”.

Las políticas para la promoción de la democracia en Oriente Medio inauguradas por los países occidentales a principios de los años noventa y la actual iniciativa estadounidense a favor del “cambio de régimen” forman parte de esta larga secuencia, pero difieren profundamente entre sí. Las políticas de promoción de la democracia son congruentes con el significado de fondo de la democracia, pero la imposición de un cambio de régimen es claramente incompatible con el espíritu de ésta.⁸

Históricamente, los esfuerzos de Occidente para producir un cambio político en el mundo árabe siempre han estado motivados por una visión estratégica y por intereses políticos de corto plazo (sobre los cuales, estadounidenses y europeos discrepaban a menudo), insertados en una plataforma ideológica. Las actuales políticas occidentales para promover la democracia en el mundo árabe siguen el mismo patrón, partiendo del supuesto de que la diferencia más significativa entre la actualidad y la época colonial es que los regímenes políticos que hoy prefiere Occidente son también los que prefiere la mayoría de los pueblos árabes. Sin embargo esta afirmación no puede darse por supuesta y, de hecho, la coincidencia de las preferencias occidentales y las de unas sociedades árabes profundamente divididas sigue siendo discutible. En consecuencia, las políticas occidentales no son tan fáciles de implantar.

Un precedente útil para comprender las dificultades actuales es la alianza anti-otomana entre las elites nacionalistas pan-árabes de las provincias árabes, la aristocracia tribal hachemita y las potencias aliadas (británica y francesa). El efímero reino árabe establecido en Damasco quería ser “civil, constitucional, descentralizado y proteger los derechos de las minorías”,⁹ y Feisal firmó en su nombre, el 6 de enero de 1919, un acuerdo con Chaim Weizman donde aceptaba el establecimiento de una patria judía en Palestina. Durante unos pocos años, los objetivos políticos de las elites árabes locales y las potencias occidentales convergieron y

⁸ Para el significado de fondo frente al significado formal de la democracia aplicado al mundo árabe, ver L. Guazzone y D. Pioppi, “Democratization in the Arab World Revisited”, *The International Spectator*, Nº 4/2004.

⁹ Peticiones del Congreso General sirio, 2 de julio de 1919. E. Rossi, *Documenti sull'origine e gli Sviluppo della questione araba (1875-1944)*, Istituto per l'Oriente, Roma, 1944, p. 75.

contaron con el respaldo de algunos valores políticos comunes: nacionalismo, autodeterminación, liberalismo y resolución pacífica de conflictos. La convergencia terminó en 1920, porque las potencias occidentales descubrieron que los árabes “no eran aún capaces de sostenerse por sí mismos en las agotadoras condiciones del mundo moderno”, y establecieron los protectorados.¹⁰

Sin embargo, la historia del papel de Occidente en el “despertar árabe”¹¹ sigue siendo pertinente y muestra que la combinación de potencias occidentales anti-*status quo* y elites árabes emergentes es una buena receta para ganarse los “corazones y las mentes” de los pueblos de Oriente Medio, cuando se basa en unos objetivos políticos compatibles y en valores compartidos.

¿Es así en la actualidad? ¿Cuáles son los objetivos y valores compartidos que sustentan las peticiones occidentales de reforma política en los países árabes? ¿Dónde están las elites árabes con credibilidad que pueden liderar el proceso de reforma? Mientras algunos afirman que la opinión pública árabe sencillamente no importa,¹² otros ven un posible socio para los esfuerzos occidentales en la “nueva esfera pública árabe” que se expresa en medios transnacionales como Internet o Al Yazira.¹³

Hoy es más difícil poner la receta en práctica. No sólo los intereses de las potencias occidentales están divididos, sino que parece que los únicos grupos anti-*status quo* que están organizados en las sociedades árabes son los islamistas. Por otro lado, los países occidentales, y especialmente Estados Unidos, tienen una “gran brecha de credibilidad” como democratizadores,¹⁴ debido al apoyo que prestan desde hace tiempo a las autocracias árabes y que no ha terminado con el 11 de septiembre de 2001 y la guerra de Irak,¹⁵ a su doble moral en la gestión de la seguridad regional (desde los conflictos regionales hasta la proliferación nuclear) y a la percepción de que utilizan la promoción de la democracia para presionar a los regímenes que no atienden sus peticiones políticas.¹⁶

La reforma política: ¿hacia qué clase de democracia?

El activismo político local, los debates intelectuales e incluso las encuestas de opinión confirman que hay una clara demanda de democracia en el mundo

¹⁰ Artículo 22 del Convenio de la Liga de Naciones que regula los protectorados.

¹¹ G. Antonious, *The Arab Awakening. The Story of the Arab National Movement*, Hamish Hamilton, Londres, 1938.

¹² F. Ajami, “Iraq and the Arabs Future”, *Foreign Affairs*, enero-febrero de 2003.

¹³ M. Lynch, “Taking Arabs Seriously”, *Foreign Affairs*, septiembre-octubre de 2003.

¹⁴ M. Ottaway, *Promoting Democracy in the Middle East: The Problem of US Credibility*, Working Paper N° 35, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 2003.

¹⁵ Carothers, *Op. Cit.*, 2003; MERIP, “Preaching Democracy, Rewarding Authoritarian Rule”, *Middle East Report*, N° 226, 2003.

¹⁶ K. Fleihan, “US Democracy Program Draws Criticism”, *Daily Star* (Beirut), 12 de diciembre de 2002; “Slapping Egypt’s Wrist”, *The Economist*, 22 de agosto de 2002.

Para que la democracia se convierta realmente en un objetivo compartido por las elites occidentales y árabes, es necesario aclarar algunas cosas

árabe.¹⁷ Por otra parte, la democracia es el objetivo final previsto en las políticas de promoción de la misma adoptadas por Estados Unidos y la Unión Europea (UE) desde principios de los años noventa.¹⁸ Sin embargo, la aparente convergencia desaparece cuando se entra al significado y el contenido de esa democracia, por no hablar de las vías, las fechas y las responsabilidades de la democratización. Para que la democracia se convierta realmente en un objetivo compartido por las elites occidentales y árabes, es necesario aclarar algunas cosas.

El debate sobre el significado de la democracia en el mundo árabe (y musulmán) en general suele bloquearse por los argumentos a favor y en contra de la compatibilidad cultural entre los valores islámicos y los democráticos. El debate se entrelaza con los dilemas políticos sobre “permitir” que los islamistas entren en la competencia electoral o “dejar” que los valores occidentales contaminen la autenticidad local. Aunque necesarios, estos debates están cargados de creencias y preferencias políticas y, por tanto, perpetúan inclinaciones ideológicas y no ayudan a crear un terreno común, por lo que contribuyen más a mantener la excepcionalidad en Oriente Medio que a superarla.

Un enfoque menos cargado de valores puede ser conceptualizar la democracia como una entidad compuesta por dos elementos distintos: la “libertad de” y la “libertad para”.¹⁹ La primera significa ser libres de la tiranía y consiste principalmente en los medios estructurales y legales para limitar y controlar el ejercicio del poder. Se corresponde con la forma del constitucionalismo liberal. La segunda es lo que un pueblo emancipado “quiere y demanda”, es decir, el contenido real de la política procesado a través de la forma política democrática liberal. La forma constitucional liberal —es decir, la combinación única de instituciones y procedimientos que garantiza el ejercicio sustantivo de la “libertad para”— es el elemento universalmente exportable. Ello se debe a que el apoyo fundamental a la forma política liberal no procede de los conceptos occidentales de libertad y derechos individuales, sino de una *aspiración de evitar el daño* universal (es decir, de verse libre de sufrir daños en la vida, la salud y el bienestar propios). Por el contrario, las contingencias específicas de cada país y las creencias culturales desempeñan un papel

¹⁷ “Muslim Opinion Polls”, *The Economist*, 17 de octubre de 2002; Palestinian Center for Policy and Survey Research, Index of Polls Conducted Between 1993–2000, en <www.pcpsr.org/survey/index.html> a 15 de mayo de 2003; Center for Strategic Studies, Poll #23: Democracy in Jordan/2000, en <www.css-jordan.org/polls/index.html> a 15 de mayo de 2003.

¹⁸ T. Carothers, “The Clinton Record on Democracy Promotion”, Carnegie Endowment for International Peace, septiembre de 2000. También R. Gillespie y R. Youngs (Eds.), *The European Union and Democracy Promotion: The Case of North Africa*, Frank Cass, Londres y Portland, 2002; y F. Bicchi, “Condizionamenti esterni e promozione della democrazia: relazioni euro – mediterranee in prospettiva comparata” [Condicionamientos externos y promoción de la democracia: las relaciones euromediterráneas en una perspectiva comparada], en F. Bicchi, L. Guazzone y R. Ragionieri (Eds.), *La democrazia nel mondo arabo. Stati, conflitti e società*, Il Mulino, Bolonia (de próxima publicación).

¹⁹ Nuestros argumentos en este apartado se basan en la conceptualización de Sartori, resumida en G. Sartori, “How Far can Free Government Travel?”, *Journal of Democracy*, 6/3, 1995.

mayor a la hora de determinar lo que se va a decidir (es decir, el contenido); por tanto, el componente de la democracia de la “libertad para” no puede ser el mismo en todas partes.

Si estos postulados son aceptables, entonces el respeto a ambos componentes de la democracia es la prueba de fuego para los esfuerzos occidentales encaminados a promover la democratización en el mundo árabe y ofrecen un marco de referencia para algunos de los dilemas políticos que han obstaculizado la democratización en los países árabes. Por ejemplo, existe una respuesta coherente al activismo político islámico, aunque no es sencilla: políticamente, exige la integración de los islamistas que suscriban las normas democráticas en un juego político realmente pluralista (garantía de la “libertad de”);²⁰ culturalmente, exige el desarrollo de valores islámicos dentro de contenidos políticos que se procesen a través de la forma política liberal (garantía de la “libertad para”). El segundo proceso será inevitablemente largo —como ocurre siempre en el ámbito cultural— pero ya está en marcha²¹ y, si se quiere hacer realmente un esfuerzo para promover una alternativa islámica liberal, debe ser respaldado de forma realista por Occidente, como ocurrió con la intervención de Europa en el “diálogo de civilizaciones” del ex presidente iraní Mohamed Jatamí.

Por último, la conceptualización de la democracia como una entidad compuesta permite mejorar el planteamiento a la hora de secuenciar y programar la democratización. Como señala Sartori, las naciones que llegan tarde a la democratización están en desventaja porque se espera de ellas que “se pongan al día” de forma rápida y total. Históricamente, sin embargo, no puede pasarse por alto que el liberalismo antecede a la democracia de masas en casi dos siglos. Esto no significa que los liberales árabes tengan que esperar todo ese tiempo, sino que la reforma política debería concentrarse en los fundamentos de la democracia y no malgastar esfuerzos en imitar las políticas occidentales. En los países árabes actuales, el objetivo compartido de los democratizadores occidentales y los árabes debería ser crear procesos de reforma política a la medida de cada país, que garanticen el constitucionalismo liberal en su variante contemporánea (es decir, según las ocho garantías constitucionales que define Robert Dahl).²²

²⁰ L. Guazzone (Ed.), *The Islamist Dilemma: The Political Role of the Islamist Movements in the Contemporary Arab World*, Ithaca Press, Reading, 1995; también M. D. Hudson, “Arab Regimes and Democratisation: Responses to the Challenge of Political Islam”, en Guazzone, *Ibidem*. Somos conscientes de que, tanto en Occidente como en los países árabes, son muchos los que rechazan esta vía, sobre todo por el predominio del *yihadismo* árabe en la segunda mitad de los años noventa que desembocó, entre otras cosas, en los atentados del 11 de septiembre de 2001. Nuestro argumento es que, por el contrario, es debido al *yihadismo* islámico por lo que hay que apoyar el liberalismo dondequiera que exista.

²¹ El liberalismo islámico está reforzado actualmente por dos tendencias: la secularización religiosa, como en Turquía, con sus intentos de conciliar el laicismo y los valores islámicos en la política; y la reforma religiosa, el debate transnacional sobre la necesidad de unir el Islam y los valores occidentales basándose en una interpretación evolucionista de las ciencias religiosas islámicas.

²² Las garantías de Dahl son: (1) la libertad para formar organizaciones y unirse a ellas; (2) la libertad de expresión; (3) el derecho al voto; (4) el derecho de los líderes

Las razones para la promoción de la democracia y la doble moral

En este contexto, ¿cómo se puede construir una política occidental de democratización creíble y efectiva? Para responder a esta pregunta, se puede empezar preguntando qué es lo que impulsa al activismo democrático occidental hoy en día. ¿Por qué promueve Occidente la democracia de forma tan activa en el mundo árabe (y en otras partes), sea o no una democracia verdadera? En el pasado, los esfuerzos occidentales para introducir cambios políticos en los países árabes tenían motivos ideológicos además de políticos. Hoy, aunque los motivos ideológicos podrían ser similares a los del pasado (principios *wilsonianos*, “civilización”, modernidad y ahora democracia), los motivos políticos son obviamente diferentes.

Si se observan los motivos políticos, las políticas occidentales para promover la democracia se basan en la poderosa creencia de que la expansión de ésta en el mundo actúa como un factor estratégico en el fortalecimiento de la seguridad y la prosperidad internacionales, en todo el mundo y, en concreto, en Occidente. El argumento es que los regímenes democráticos que sustituyen a los autoritarios (generalmente corruptos e incompetentes), se empeñarán intrínsecamente en liberalizar las economías y en perseguir políticas exteriores cooperativas y no agresivas.

Por tanto, las políticas para promover la democracia tienen un contexto idealista, pero al mismo tiempo promueven intereses fundamentales. En gran medida, el nexo entre democracia y seguridad es un argumento derivado de la importancia que le atribuyen en el mundo occidental las teorías liberales y neoliberales de las relaciones internacionales, frente al realismo convencional. Sin embargo, los gobiernos utilizan las razones idealistas de las teorías liberales y neoliberales como vehículo ideológico para perseguir intereses reales y convencionales. Esta interacción de idealismo y realismo afecta a muchas políticas occidentales, pero en particular a quienes se dedican a promover la democracia, ya que les da una tendencia a practicar la doble moral.

Regresando a la cuestión de cómo construir una política occidental creíble y efectiva para promover la democracia, hay dos puntos a tener en cuenta: (a) la doble moral inherente en estas políticas, ya mencionada; y (b) en qué medida funciona realmente el nexo básico entre democracia y seguridad (prosperidad y paz). Para tener credibilidad y ser efectivo, Occidente debería abstenerse de aplicar ese doble rasero al mundo árabe y, en términos más generales, a los países no occidentales. La doble moral puede adoptar formas diferentes: respecto de la democratización, una forma importante es apoyar la estabilidad de regímenes autoritarios en lugar de apoyar la reforma democrática; otra forma significativa de doble

políticos a competir para obtener el apoyo (electoral); (5) fuentes alternativas de información; (6) el derecho a ocupar cargos públicos; (7) unas elecciones libres y justas; y (8) unas instituciones que hagan que las políticas del gobierno dependan de los votos o de otra expresión de preferencias (R. Dahl, *Polyarchy, Participation and Opposition*, Yale University Press, New Haven, 1971, p. 3). Obsérvese que la definición de Dahl no incluye características democráticas que podrían darse por supuestas, como el sufragio universal.

moral es apoyar el constitucionalismo democrático oponiéndose al mismo tiempo a las opciones fundamentales que podrían lograr las instituciones democráticas.

En cuanto a la segunda forma de doble moral, para ganar credibilidad y ser más convincentes, las políticas occidentales de promoción de la democracia deberían respetar en principio los dos elementos de ésta: el elemento institucional (las formas institucionales de alcanzar el consenso) y el político (valores y objetivos que eligen los pueblos por medio de formas constitucionales).

El activismo occidental para introducir el constitucionalismo liberal —en términos más generales, políticas pluralistas y liberales— parece aceptable y es probable que sea bien recibido por los pueblos de los países árabes. De igual modo, el apoyo prestado por Occidente a regímenes autoritarios no liberales, para promover sus intereses políticos en la estabilidad a corto plazo, no parece aceptable y podría contradecir el presunto objetivo de promover la democracia. Tampoco es aceptable el activismo occidental encaminado a introducir valores y objetivos por su presunta importancia democrática. Este activismo puede perjudicar, retrasar o impedir las transiciones reales a la democracia. Podría producirse una coincidencia o una convergencia entre valores y objetivos, como en el caso señalado del efímero reino árabe de Damasco. Sin embargo, si no existe esta convergencia o coincidencia, el activismo occidental sólo puede complicar los problemas en lugar de resolverlos. Desde otra perspectiva, lograr la coincidencia o convergencia es un objetivo político y diplomático fundamental para asociar la democratización en los países árabes a la seguridad de Occidente.

En conclusión, el principal requisito político para que los democratizadores occidentales tengan credibilidad ante el mundo árabe es respetar los dos componentes de la democracia, no sólo el elemento de “libertad de”. La imposición del tipo de régimen que se ha de alcanzar, las fases específicas a lograr o el contenido a obtener no es respetuoso con la forma política liberal. Por ejemplo, la conformidad de los países europeos con el golpe de estado de Argelia de 1992 no tuvo nada que ver con la promoción de la democracia, como tampoco la exclusión “preventiva” del componente islamista de la reconstrucción política de Irak o la imposición de un fideicomiso en Palestina.²³ Desde la misma perspectiva, el “cambio de régimen” que se está llevando a cabo en Irak por medio de la campaña militar que comenzó la primavera de 2003 es, por definición, una política que, al menos desde el punto de vista normativo, no respeta ni la forma política liberal ni su fondo.

Democracia y seguridad: comprobar los nexos

El argumento occidental que vincula la democracia con la seguridad se basa en un conjunto de nexos que sugieren que un régimen democrático, por su propia naturaleza, vivirá en paz con otros países y perseguirá políticas liberales en el ámbito económico y en otros. Estos nexos no se pueden dar por supuestos. Hay que identificarlos y caracterizarlos, y siguen siendo objeto de debate para los teóricos de las relaciones internacionales, sin que se hayan logrado resultados firmes.

²³ M. Indyk, “A Trusteeship for Palestine?”, *Foreign Affairs*, mayo-junio de 2003.

Las conclusiones del apartado anterior indican que la misma forma democrática puede dar lugar legítimamente a diferentes opciones y promover distintos objetivos y valores. Aunque estas opciones diferentes tienen que ser respetadas desde un punto de vista normativo (para que las políticas de promoción de la democracia sean creíbles), pueden chocar con la seguridad, auténtico motor de esas políticas. El apoyo de Occidente a regímenes autoritarios, para impedir que el extremismo islámico antidemocrático adquiera el poder, y las grandes dudas a la hora de imponer condiciones, son ejemplos de cómo pueden chocar la seguridad occidental y su promoción de la democracia. El nexo entre democracia y seguridad exige elaboración, dado que está en el centro de la cuestión.

En esencia, la democracia sigue siendo lo que fue en Atenas en el siglo V a. C., es decir, una forma de resolver los conflictos y superar el mundo polarizado de la tragedia mediante el uso de la dialéctica. Conceptualmente, sin embargo, el objetivo básico de un régimen democrático —resolver conflictos de forma pacífica— y la política exterior de ese mismo régimen no son lo mismo. Un régimen democrático, por definición, se dedica a encontrar una resolución pacífica de los conflictos políticos internos por medio de métodos dialécticos adecuados, frenos y controles generalizados, garantías y libertades, así como mediante la creación de capacidades. Sin embargo, no necesariamente se dedica también a la paz y a la cooperación en el exterior. El conflicto externo podría ser, incluso, un instrumento para resolver los conflictos internos.

Tampoco existe una relación rigurosa entre el carácter democrático de una nación y su agresividad, su deseo de dominar o usar medios violentos para reivindicar sus intereses en el exterior. Las democracias no son intrínsecamente pacíficas. En este sentido, sería un error creer que si un país se hace democrático se convierte también en pacífico. Una democracia impulsada por fuertes sentimientos nacionalistas, como las de muchos países europeos antes de la I Guerra Mundial, puede ser incluso menos cooperativa y pacífica en el ámbito internacional que un régimen autoritario, como el que gobierna actualmente en Egipto.

Sin embargo, sería un error pasar por alto la correlación entre democracia interior y paz. Esta proviene de dos hechos, relativamente recientes, que acontecieron en Occidente debido a la interacción de varios factores (especialmente en Europa occidental tras el fin de la II Guerra Mundial). La aproximación de Europa occidental al modelo de *pax perpetua* de Immanuel Kant no se deriva sólo del surgimiento de regímenes democráticos, sino de una combinación de sucesos en la democracia interna, la economía liberal y las instituciones internacionales. Puede que haya que sumar a la ecuación el paraguas estadounidense que, supuestamente, ha permitido a Europa convertirse en un “paraíso” de irresponsabilidad política (como dicen los pensadores conservadores estadounidenses de hoy, para redefinir lo que François Dûchêne interpretaba como el surgimiento de un “poder civil”). Sea cual sea el fundamento real, la experiencia europea proporciona el marco adecuado para establecer una correlación entre democracia y seguridad, en el sentido de que hace hincapié en la necesidad del surgimiento simultáneo de la democracia interna, la liberalización económica y el Derecho Internacional.

Si la correlación correcta es la señalada, las políticas occidentales para promover la democracia en el mundo árabe deberían promover, al mismo tiempo, la

liberalización económica y el fortalecimiento de las organizaciones internacionales en un proyecto político integrado. Desde esta perspectiva, el incumplimiento del Derecho Internacional es otro caso de doble moral: daña la credibilidad de las políticas de promoción de la democracia, debilita a los liberales en los países árabes y refuerza el apoyo público a los regímenes autoritarios.

En conclusión, el establecimiento de la democracia en cada país es una condición necesaria pero no suficiente para implantar lo que se denomina “paz democrática” (la democracia en un contexto interestatal) entre Occidente y el mundo árabe o, en términos más generales, el Tercer Mundo. La democracia tiene que estar conectada con un conjunto de condiciones internacionales y, en concreto, con el fortalecimiento de una organización legal cosmopolita. De forma aislada, la promoción de la democracia no puede tener éxito y no puede dar seguridad a Occidente.

Otra correlación a tener en cuenta es la que existe entre democracia e ideologías como el nacionalismo o el socialismo. Puede que una democracia fuertemente nacionalista no sea un factor positivo para la cooperación internacional. El nacionalismo, se vista de democrático o de autoritario, desempeña un papel fundamental en la dinámica política de Oriente Medio y es la fuente de conflictos catastróficos no resueltos en la región.

En las relaciones internacionales contemporáneas son abundantes las situaciones en que las políticas que promueven el cambio, la reconstrucción y la democracia se ven frustradas por la inexistencia de una solución política a un conflicto nacional (Kosovo, Bosnia, la Palestina histórica). Aunque el establecimiento de un régimen democrático puede ayudar en general a la resolución de los conflictos, la dinámica de la democratización podría verse gravemente dificultada si no se encuentra una solución política al conflicto. En este sentido, aunque Occidente (e Israel) considera en general que la ausencia de democracia en los países árabes y Palestina es la causa principal del conflicto israelí-palestino (y árabe), en gran medida es cierto lo contrario: una solución política al conflicto ayudaría a que surgiera la democracia en la región y, por otra parte, haría que la democracia israelí fuera menos nacionalista.

En general, la promoción de la democracia se verá facilitada por el éxito de las negociaciones sobre conflictos nacionales, del mismo modo que la resolución de conflictos se verá facilitada por el éxito de la reforma política. Sin embargo, la promoción de la democracia no debería considerarse directamente como una herramienta para la resolución de conflictos. Aunque hay que promover la democracia a largo plazo en el marco de la prevención de conflictos, los conflictos en curso deben abordarse a corto plazo con políticas para su resolución. Puede haber una interacción entre la prevención y resolución de conflictos a corto y a largo plazo. En términos de seguridad, sin embargo, Occidente no debe confundir los instrumentos y marcos temporales.

Conclusiones

Las tendencias hacia la democracia en el mundo árabe son débiles. Según los analistas, Occidente está contribuyendo a esta debilidad al seguir políticas ambi-

El establecimiento de la democracia en cada país es una condición necesaria pero no suficiente para implantar lo que se denomina “paz democrática”

guas de promoción de la democracia, que hacen más por promover la estabilidad de los regímenes autoritarios actualmente en el poder que por la democracia.

Es necesario replantearse el enfoque para que esta política sea más creíble y aceptable para las partes afectadas y, en consecuencia, más factible y efectiva. Dos características principales de las políticas occidentales de promoción de la democracia son la necesidad de evitar la doble moral y la necesidad de considerar la promoción de la democracia en un contexto más amplio de prevención de conflictos. En relación con la primera, las políticas occidentales deberían encaminarse a consolidar y promover formas constitucionales, y al mismo tiempo abstenerse de interferir cuando estas formas dan lugar a opciones basadas en valores y objetivos diferentes de los previstos o preferidos por Occidente. Esta actitud es fundamental para prevenir la doble moral y sus múltiples manifestaciones. En otras palabras, para reconstruir su credibilidad como democratizadores, los países occidentales necesitan una articulación más transparente del nexo entre sus ideales y sus intereses en la región, insertada en un enfoque sin doble moral.

En relación con el contexto, dado que los nexos entre democracia, paz y desarrollo no son en modo alguno automáticos, la promoción de la democracia debería considerarse sobre todo una política de prevención de conflictos de largo plazo y estructural, en la que hay que perseguir simultáneamente la resolución de conflictos, el desarrollo económico y las organizaciones internacionales para lograr la democracia. Hoy en día no se puede concebir la democracia de forma aislada, sino sólo como parte de un conjunto más complejo de condiciones políticas, institucionales y económicas.

Hay recomendaciones políticas más concretas que también se pueden apuntar:

- Volver a diseñar las políticas de promoción de la democracia para atraer a los regímenes árabes autocráticos liberalizados que han eludido los intentos de democratización anteriores.
- Las políticas de promoción de la democracia deben adaptarse más a los países concretos, en particular en cuanto a su secuencia (primero las garantías constitucionales) y a los segmentos sociales que hay que atraer como socios (la sociedad civil y las contra-elites no son las mismas en todas partes).
- La integración en la arena política institucional de los movimientos políticos islamistas que respeten las normas constitucionales liberales puede enfocarse con una doble estrategia, de diálogo cultural con los defensores de la reforma islámica y de apoyo político a los gobiernos árabes que permitan la integración controlada de los islamistas.

Bibliografía

- Ajami, F., "Iraq and the Arabs' Future", *Foreign Affairs*, enero-febrero de 2003.
- Albrecht, H. y O. Schlumberger, "Waiting for Godot": Regime Change Without Democratization in the Middle East", ponencia presentada ante la 4th Mediterranean Social and Political Research Meeting, Montecatini, 2003.

- Antonius, G., *The Arab Awakening, The Story of the Arab National Movement*, Hamish Hamilton, Londres, 1938.
- Ayyubi, N., *Overstating the Arab State*, I.B. Tauris, Londres y Nueva York, 1995.
- Bicchi, F., “Condizionamenti esterni e promozione della democrazia: relazioni euro – mediterranee in prospettiva comparata” [Condicionamientos externos y promoción de la democracia: las relaciones euromediterráneas en una perspectiva comparada], en F. Bicchi, L. Guazzone y R. Ragionieri (Eds.), *La democrazia nel mondo arabo. Stati, conflitti e società*, Il Mulino, Bologna (de próxima publicación).
- Binder, L., *Islamic Liberalism: A Critique of Development Ideologies*, University of Chicago Press, Chicago, 1988.
- Brumberg, D., “Liberalisation Versus Democracy: Understanding Arab Political Reform”, *Working Paper N° 37*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 2003.
- Carothers, T., “The Clinton Record on Democracy Promotion”, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, septiembre de 2000.
- Carothers, T., “The End of the Transition Paradigm”, *Journal of Democracy* 13/1, 2002.
- Carothers, T., “Promoting Democracy and Fighting Terror”, *Foreign Affairs*, enero-febrero de 2003.
- Dahl, R.A., *Polyarchy, Participation and Opposition*, Yale University Press, New Haven, 1971.
- Ferrié, Jean-Noël, “Les limites d’une démocratisation par la société civile en Afrique du Nord”, *Maghreb-Machrek*, 175, 2003.
- Gillespie, R. y R. Youngs (Eds.), *The European Union and Democracy Promotion: The Case of North Africa*, Frank Cass, Londres y Portland, 2002.
- Guazzone, L. y D. Pioppi, “Democratization in the Arab World Revisited”, *The International Spectator*, N° 4/ 2004.
- Guazzone, L. (Ed.), *The Islamist Dilemma: The Political Role of the Islamist Movements in the Contemporary Arab World*, Ithaca Press, Reading, 1995.
- Hourani, A., *The Arabic Thought in the Liberal Age 1798–1939*, Cambridge University Press, Cambridge, 1962.
- Hudson, M.C., “Arab Regimes and Democratisation: Responses to the Challenge of Political Islam”, en L. Guazzone (Ed.), *The Islamist Dilemma: The Political Role of the Islamist Movements in the Contemporary Arab World*, Ithaca Press, Reading, 1995.
- Indyk, M., “A Trusteeship for Palestine?”, *Foreign Affairs*, mayo-junio de 2003.
- Korany, B., R. Brynen y P. Noble, *Political Liberalization and Democratization in the Arab World, Vol. 2, Comparative Experiences*, Lynne Rienner, Boulder, 1998.
- Lynch, M., “Taking Arabs Seriously”, *Foreign Affairs*, septiembre-octubre de 2003.
- MERIP, “Preaching Democracy, Rewarding Authoritarian Rule”, *Middle East Report*, N° 226, 2003.
- Ottaway, M., *Democracy Challenged: The Rise of Semi-Authoritarianism*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 2003a.
- Ottaway, M., *Promoting Democracy in the Middle East: The Problem of US Credibility*, Working Paper N° 35, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 2003b.

- Rossi, E., *Documenti sull'origine e gli sviluppi della questione araba (1875-1944)* [Documentos sobre el origen de la cuestión árabe], Istituto per l'Oriente, Roma, 1944.
- Sadri, M. y A. Sadri (Eds.), *Reason, Freedom, and Democracy in Islam: Essential Writings of Abdolkarim Soroush*, Oxford University Press, Oxford, 2000.
- Salamé, G. (Ed.), *Démocraties sans démocrates*, Fayard, París, 1993.
- Sartori, G., "How Far Can Free Government Travel?", *Journal of Democracy*, 6/3, 1995.
- Schlumberger, O., "The Arab Middle East and the Question of Democratization: Some Critical Remarks", *Democratization*, 7/4, 2000.