

**Reforma política y perspectivas  
para una transición democrática en el Golfo Pérsico**

*Jill Crystal*

Julio de 2005

*Jill Crystal es catedrática del Departamento de Ciencias Políticas y directora del programa de doctorado de la Universidad de Auburn, donde imparte clases desde 1994. Con anterioridad fue miembro del cuerpo docente de la Universidad de Michigan. En el ámbito de la investigación su interés se centra en la política de Oriente Medio y la economía política internacional. Ha publicado dos libros: 'Oil and Politics in the Gulf: Rulers and Merchants in Kuwait' y 'Qatar and Kuwait: The Transformation of an Oil State', así como numerosos artículos y capítulos de libros.*

DOCUMENTO DE TRABAJO

.....

© Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) 2005.

Felipe IV, 9 1º Dcha. 28014 Madrid - ESPAÑA

Tel.: +34 915 22 25 12 – Fax: +34 915 22 73 01

Correo electrónico: [fride@fride.org](mailto:fride@fride.org)

Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en el sitio web de FRIDE: [www.fride.org](http://www.fride.org)

Las opiniones expresadas por la autora de este documento no reflejan necesariamente la opinión de FRIDE.

## **Resumen**

Dentro de un contexto de creciente énfasis en Estados Unidos sobre la reforma política en Oriente Medio como objetivo central de su política exterior, este informe analiza los procesos de reforma política que han tenido lugar en la última década en los Estados que forman el Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo Pérsico. Mediante el análisis de las reformas en Bahrein, Qatar, Kuwait, Omán, los Emiratos Árabes Unidos y Arabia Saudí, el informe trata de explicar los límites de la liberalización, y señala el papel desempeñado por la presión externa y nacional. Tras analizar la reforma política en relación con factores estructurales económicos, institucionales y sociales, el informe concluye con una serie de recomendaciones políticas para aquellos actores occidentales involucrados en la promoción de la liberalización política en el Golfo Pérsico, y que son:

- garantizar que las políticas exteriores no obstaculizan la reforma;
- hacer hincapié en los cambios estructurales y la construcción de instituciones; y
- ser selectivos a la hora de trasplantar modelos concretos de sistemas políticos.



## ÍNDICE

<b>Introducción .....</b>	<b>1</b>
<b>La reforma política .....</b>	<b>1</b>
<b>Fuerzas externas.....</b>	<b>3</b>
<b>Factores internos y perspectivas para una transición democrática.....</b>	<b>5</b>
<b>Recomendaciones políticas.....</b>	<b>10</b>



## Introducción

En febrero de 2005, en su discurso anual sobre el estado de la Unión, el presidente Bush subrayó la importancia de la democracia como arma en la guerra contra el terror. “Una reforma esperanzadora”, anunció, “se está extendiendo ya en un arco que va desde Marruecos hasta Jordania y Bahrein.”<sup>1</sup> Este comentario tomó por sorpresa a quienes conocían la situación en Marruecos, Jordania o Bahrein.

Sobre todo sorprendió la mención a Bahrein. El nuevo rey del país, como se autoproclamó, era conocido sobre todo por su papel en la dura represión de las fuerzas de la oposición durante los años noventa, cuando era ministro de Defensa y príncipe heredero. Tras acceder al trono en 1999, a la muerte de su padre, había introducido algunas reformas que difícilmente cabría considerar innovadoras. Entre estas reformas cabe destacar una nueva Constitución que le daba un poder casi ilimitado y la instauración de elecciones (para la cámara baja de un nuevo órgano legislativo bicameral que no tenía poder real para promulgar leyes). Estas deficiencias no pasaron desapercibidas por la población mayoritaria chií de Bahrein, que en su mayoría boicoteó los comicios celebrados en 2002 que desembocaron en la elección de un gobierno muy poco representativo dominado por los suníes. El rey respondió a estas protestas con una nueva ley sobre medios de comunicación que prohibía toda referencia a aquello que pudiese crear divisiones o diferencias religiosas. Si esto constituía una reforma esperanzadora, ¿cómo sería una reforma desesperanzadora?

El caso de Bahrein planteó una pregunta importante: ¿eran los comentarios de Bush pura retórica, un llamamiento, como mucho, a la reforma superficial? La respuesta a la segunda pregunta es: no del todo. La cuestión de la liberalización política es más complicada de lo que parece a simple vista. En primer lugar, el presidente Bush parece tomarse más en serio el tema de la promoción de la democracia que sus antecesores (aunque su definición de democracia pueda diferir de la de algunos). Y, en segundo lugar, sí está teniendo lugar cierta reforma política en el Golfo Pérsico, aunque quizá Bahrein no sea el mejor ejemplo de ella, y el interés de Bush no sea quizá lo que la impulsa. Para comprender esto, tenemos que desembalar y explicar la reforma que está teniendo realmente lugar: qué es, por qué se está produciendo y, por último, qué se puede y qué no se puede hacer desde fuera para facilitar este proceso.

---

<sup>1</sup> Transcripción del discurso sobre el estado de la Unión, 3 de febrero de 2005, en CNN.com. 10 de mayo de 2005.

## La reforma política

En el Golfo Pérsico, durante la última década, la transcurrida entre las dos guerras del Golfo, se ha producido una apertura política significativa, aunque en la mayoría de los casos esta liberalización sigue, a veces décadas más tarde, previos intentos frustrados de liberalización política. Los experimentos en reforma incluyen desde Kuwait, que cuenta con las instituciones prodemocráticas más antiguas, ininterrumpidas y arraigadas, y es el país que ha ido más lejos en ampliar la oposición, hasta los Emiratos Árabes Unidos, que solo hace muy poco han iniciado un cauteloso debate sobre la posibilidad de celebrar unas elecciones que hasta ahora no se han convocado. Un lugar intermedio lo ocupan Qatar, Bahrein y Omán, que cuentan con órganos asesores parcialmente elegidos con mandatos limitados, y Arabia Saudí, donde las recientes elecciones municipales (una apertura muy significativa en un país cuyos gobernantes calificaron en su día la democracia occidental de antiislámica) han estado acompañadas, desde el 2003, de una fuerte represión de la oposición islamista.

Esta liberalización tiene sus límites. En el Golfo, la liberalización política normalmente ha supuesto la creación de consejos asesores parcialmente elegidos unida a una cauta apertura de parte del espacio público al discurso político. Ninguno de los Estados del Golfo ha avanzado hacia la monarquía constitucional (de hecho, hace poco tres reformadores saudíes fueron condenados a penas de prisión en parte por sugerir precisamente eso). La oposición política no pide en ninguno de estos países que el poder ejecutivo sea elegido, y mucho menos que sea derrocado. Todos los Estados del Golfo siguen gobernados por autócratas relativamente benévolos y cautos que ejercen un firme control sobre cualquier movimiento hacia la reforma. En todo el Golfo, los gobiernos han establecido límites claros a la oposición pública. Cada Estado restringe la representación en cierta medida. En Omán, el electorado se ha ampliado sólo de forma gradual. En Kuwait, las mujeres acaban de recibir el derecho a voto, que ejercerán por primera vez en las próximas elecciones parlamentarias del 2007. En Bahrein, el gobierno delineó los distritos de tal manera que se limitase significativamente la voz de los mucho más numerosos chiíes, y trató de debilitar la influencia chií naturalizando a expatriados suníes y ampliando el derecho al voto a los ciudadanos saudíes. Qatar ha privado del derecho al voto a alrededor de 6.000 miembros del clan Al Ghran, que forma parte de una de las mayores tribus de Qatar, algunos de cuyos miembros estuvieron relacionados con un intento de golpe de Estado respaldado por los saudíes en 1996. La sociedad civil también está regulada en cada caso. Las reuniones públicas están restringidas y los partidos políticos prohibidos. La independencia judicial está limitada.

Aun así, hay variaciones significativas. De todos los Estados del Golfo, las reformas en Kuwait son las que han ido más lejos. Kuwait tiene una Asamblea Nacional totalmente electa desde hace más de treinta años, desde su independencia, a principios de los años sesenta. Pese a las suspensiones de 1976 y 1986, ha funcionado como un foro continuo para el debate político. La sociedad civil de Kuwait es también vibrante y abierta. Donde Kuwait se ha quedado atrás, hasta hace muy poco, es en la cuestión de la representatividad. Desde su reinstauración por el emir en 1991, después de la guerra del Golfo, la Asamblea ha estado dominada por los islamistas y representantes de las tribus, que en general son menos receptivos al sufragio femenino. Aunque los islamistas sufrieron cierto revés en las elecciones parlamentarias del 2003, cuando perdieron escaños a favor de representantes pro-gubernamentales, desde entonces han formado una alianza con los grupos tribales. Su poder es evidente en sus reiteradas interpelaciones de ministros (que ha llevado a la destitución de tres de ellos), así como en su éxito, hasta hace poco, en oponerse al sufragio femenino. Sin embargo, el 16 de mayo, el Parlamento, después de una larga y complicada lucha, votó a favor de modificar la ley electoral para conceder el sufragio y el derecho a ocupar cargos públicos a mujeres a partir de las próximas elecciones parlamentarias del 2007 (apaciguando a los parlamentarios islamistas al incluir en su redacción vagas garantías del cumplimiento de las leyes de la shari'a y un aumento de los salarios para el Parlamento).

Lo que sorprende de Kuwait, en comparación con sus vecinos, no es que las mujeres no hayan votado hasta ahora, sino que asuntos polémicos como el sufragio femenino se debatían abiertamente. En la práctica, es probable que el sufragio femenino tenga pocos efectos inmediatos en la política kuwaití, aunque eso podría cambiar con el tiempo, cuando los islamistas y otros grupos compitan por ganar los votos de las mujeres. Sabemos más o menos cómo votan las mujeres por la forma en que lo hacen en las elecciones universitarias y en las cooperativas vecinales, donde casi al igual que los hombres, votan a representantes en su mayoría islamistas y sólo en ocasiones liberales.

La experiencia de Qatar es mucho más tentativa. Desde la llegada al poder del gobernante actual, el jeque Hamad al-Thani, que derrocó a su padre en un golpe de Estado incruento en 1995, el país ha experimentado de hecho una liberalización política significativa. La reforma más importante en potencia es la nueva Constitución de Qatar, aprobada por referéndum en abril del 2003. Otras reformas incluyen, la eliminación de muchas limitaciones para la prensa y la celebración de elecciones municipales en 1999 y 2003 (así como la concesión del sufragio femenino). Estas reformas parecen alentadoras, pero aún son nuevas y no han sido sometidas a prueba. Aunque la Constitución incorpora

muchos derechos civiles y políticos formales, estos derechos carecen de garantías institucionales. A diferencia de Kuwait, el gobierno concedió el sufragio a la mujer, pero no permitió que se debatiera. La impuso por decreto, y en el proceso encarceló a un disidente que se opuso. El nuevo Consejo Municipal tiene un mandato muy limitado y sus actividades se paralizaron inicialmente por la negativa de su presidente a dejar el cargo tras la finalización de su mandato en abril de 2005. Aún no está claro si estas reformas son una medida temporal para obtener el apoyo popular y de occidente durante una transición difícil (el emir actual llegó al poder, como su padre, con un golpe de Estado en 1995 y tuvo que hacer frente a un contragolpe al año siguiente) o un paso hacia una auténtica expansión de los derechos políticos y civiles.

Las reformas en Bahrein han sido similarmente endebles. El rey Hamad, al tomar el poder, introdujo una nueva Constitución que fue respaldada por un referéndum popular en el 2001. En el 2002, Bahrein celebró sus primeras elecciones parlamentarias desde la efímera Asamblea de 1975. Siguió otras reformas. Se excarceló a los presos políticos y los disidentes que habían sido despedidos de sus empleos en la administración fueron rehabilitados en sus cargos. Estos cambios fueron especialmente significativos porque siguieron a una dura represión del gobierno que había durado desde 1994 hasta 1998. La policía de seguridad del Estado, a la que se culpaba de gran parte de la dureza de la represión, fue disuelta y sustituida por una Agencia de Seguridad Nacional, más moderada. El polémico oficial británico que dirigía la seguridad interna fue despedido. Sin embargo, la reforma pronto se estancó. En octubre del 2002, Hamad (que en febrero se había autoproclamado rey, nombrando a su hijo Salman príncipe heredero) promulgó una nueva Ley de Prensa y Publicaciones que otorgaba al Ministerio de Información un mayor poder para ejercer la censura y amenazaba con duras penas las críticas al rey y al sistema político. También concedió la inmunidad total a cualquier funcionario sospechoso de violaciones de derechos humanos. Introdujo unilateralmente una nueva Constitución reformada que privaba a la Asamblea Nacional de cualquier derecho a introducir legislación directamente. Igual que en Qatar, la reforma en Bahrein no se ha institucionalizado y su futuro depende en gran medida de las decisiones personales del rey.

En Omán la reforma ha sido más gradual. En 1990, el sultán estableció un consejo asesor que sustituía al órgano anterior creado en 1981. En 1994 amplió el número de miembros. En 1996, el sultán promulgó también una Ley Básica, la primera Constitución del país. En 1997, y de nuevo en el 2000 y el 2003, el gobierno celebró elecciones al consejo asesor, ampliando el sufragio hasta que en las elecciones del 2003 casi todos los nacionales adultos tenían derecho a voto. El consejo, un órgano únicamente consultivo,

recibió un mandato restringido, limitado sobre todo a asuntos económicos y sociales. Sin embargo, se le permitía formular preguntas a los ministros del gobierno, creando así un foro de debate público.

Los Emiratos Árabes Unidos han tenido una liberalización política más modesta. Cuenta con un Consejo Nacional designado, aunque celebra debates abiertos. Pese a que algunos funcionarios del gobierno plantearon la posibilidad de celebrar algún tipo de elecciones tanto antes como después de la toma de posesión del jeque Khalifah bin Zayid al-Nahayan, a la muerte de su padre en noviembre de 2004, el gobierno no lo ha hecho aún. Las únicas elecciones celebradas en los EAU han sido para expatriados iraquíes (los EAU fueron uno de los 14 países donde pudieron votar los iraquíes expatriados).

Arabia Saudí también ha experimentado cierta liberalización política en la última década, aunque en comparación con el resto de la región, estas reformas han sido menores. En 1993, tras las presiones tanto de liberales como de islamistas durante la guerra del Golfo, el gobierno estableció un consejo asesor designado. Después de los atentados del 11 de septiembre de 2001 y del aumento de la presión de Estados Unidos sobre el gobierno saudí para que desprestigiase a los círculos más próximos a Al Qaeda, los liberales vieron una oportunidad de presionar para lograr una mayor liberalización política. En enero de 2003, cien intelectuales firmaron una petición (la Visión Estratégica para el Presente y el Futuro) dirigida al príncipe heredero Abdallah, que exponía un amplio programa de reforma que reclamaba instituciones constitucionales, incluido un consejo consultivo elegido y la protección de los derechos políticos y civiles. En octubre de 2003, el gobierno anunció que se celebrarían comicios para elegir a la mitad de los miembros de los consejos municipales del país y en febrero del 2005 comenzaron a celebrarse. Pero el gobierno no dudó, incluso mientras anunciaba las elecciones, en utilizar la policía antidisturbios y munición real para dispersar una manifestación pacífica de saudíes que protestaban por la lentitud de la reforma, y detener a cientos de personas. Estas medidas eran la continuación de la represión que el gobierno saudí había iniciado contra la oposición con los atentados de Khobar de 1996, que incrementó con los atentados de mayo y noviembre de 2003, y que continúa ejerciendo desde entonces.

Si observamos la reforma en el Golfo Pérsico, percibimos mensajes contradictorios y notamos que, a menudo, la reforma va unida a la represión. Para comprender qué significan estas reformas, tenemos que comprender por qué se han producido. Y sobre este tema hay un debate importante.

## Fuerzas externas

No cabe duda de que la presión exterior ha sido un factor que ha impulsado la reforma. Gran parte de esta presión a favor de la reforma política ha sido ejercida por Estados Unidos. Aunque la UE ha apoyado (al menos retóricamente) desde hace tiempo la reforma política en toda la región, Estados Unidos es un actor más poderoso y que se hace oír más. Al menos a nivel retórico, el gobierno estadounidense es un converso ferviente, si bien reciente, a la democratización en Oriente Medio. Después del 11 de septiembre, la administración Bush presentó un ambicioso plan para fomentar la transición democrática en toda la región. La Iniciativa del Gran Oriente Medio (recalibrada con un mandato más modesto tras la respuesta poco entusiasta en Oriente Medio y Europa y nombrada Iniciativa del Gran Oriente Medio y el Norte de África) se lanzó en junio del 2004 con el objetivo de fomentar la reforma política, económica y social por medio del diálogo y de una serie de proyectos respaldados por Estados Unidos. El tema cobró impulso cuando el discurso de toma de posesión del segundo mandato del presidente Bush convirtió la reforma política en Oriente Medio en un objetivo central de la política exterior estadounidense. Este esfuerzo por la reforma democrática empezó después del 11-S, cuando la explicación dominante del terrorismo –la pobreza y la desesperación provocada por la situación económica– se vino abajo con los 19 secuestradores saudíes. Se afianzó después de la invasión y posterior ocupación de Irak por Estados Unidos como justificación retrospectiva de esa política. Hoy el esfuerzo por la promoción de la democracia procede en gran medida del campo neoconservador, que ha unido un vigoroso militarismo con una misión evangélica de democratización. Esta visión es especialmente difícil de entender para los europeos, pero hay sin duda en Washington quienes creen, primero, que Oriente Medio y el mundo se pueden rehacer, por la fuerza en caso necesario, para que sean más compatibles con los intereses estadounidenses y, en segundo lugar, que un elemento central de esta compatibilidad es la libertad (aunque aquí la libertad política siempre va unida conceptualmente al libre comercio). Esta voz se ha hecho notar en suficientes discursos presidenciales como para tomarla en serio.

Sin embargo, dentro de la administración hay un sector realista que se muestra en desacuerdo con el proyecto democratizador. No es una objeción a la democracia per se, pero surge de un escepticismo conservador tradicional hacia el cambio en general, y hacia los cambios repentinos en particular. Los planes grandiosos son, para esta facción, los más preocupantes. Para la facción realista, el objetivo de la política estadounidense debería ser siempre hacer sólo los cambios mínimos necesarios para alcanzar fines claros e inmediatos. Este bando también ofrecen razones muy concretas para su

discrepancia. Alegan que la única preocupación importante de Estados Unidos en la región es el petróleo y que el petróleo, en el futuro inmediato, significará Arabia Saudí. Cuando Estados Unidos pide que Arabia Saudí celebre elecciones, los realistas preguntan: ¿quién va a ganar esas elecciones? Algún tipo de islamistas, que probablemente se opondrán mucho más a la presencia estadounidense que el régimen actual.

Los motivos de preocupación de Estados Unidos en los demás Estados del Golfo son aún más concretos. Bahrein es el cuartel general de la V Flota. Los esfuerzos de construcción que está haciendo Estados Unidos actualmente en este país (por ejemplo, para que se drague el puerto a fin de que los portaaviones estadounidenses puedan atracar, y no sólo anclar, en las proximidades) indican que los estadounidenses pretenden quedarse ahí. Qatar acoge la sede del mando central estadounidense, la base empleada para la invasión de Irak y la coordinación de las operaciones posteriores. El gobierno estadounidense está también en proceso de desarrollar una gran base naval en Qatar. Kuwait fue y sigue siendo la plataforma de lanzamiento de la guerra que continúa en Irak. Los realistas piensan que los más importantes e inmediatos intereses de la seguridad americana en estos países se han satisfecho hasta ahora gracias a la relación de Estados Unidos con los líderes de estos países. ¿Por qué poner en peligro este logro suscitando el antagonismo de estos dirigentes o, aun peor, fomentando unas elecciones en las que podrían resultar elegidos Parlamentos que se opongan a la presencia estadounidense? ¿Por qué contrariar a los demás aliados de Estados Unidos en la región? ¿No se opondría Jordania, por ejemplo, a un gobierno democrático dominado por los chiíes en Bahrein? ¿Acaso islamistas saudíes elegidos, estarían a favor de las relaciones con Estados Unidos?

Por último, añaden estos realistas, una iniciativa de reforma más amplia también entrará en conflicto, inevitablemente, con la guerra contra el terror de los Estados Unidos. En esto, parece que el presidente Bush coincide con los realistas. Incluso mientras reclama democracia, la administración Bush ha entregado presos a Arabia Saudí. Elogia las elecciones en Qatar, pero no ha presionado al gobierno de ese país para que permita una prensa local más audible. Por el contrario, Estados Unidos se ha unido a un coro de líderes árabes que reclama al gobierno que ponga coto al polémico canal por satélite Al Yazira, tan reactivo a asumir controversias políticas dentro de Qatar. Cuando la guerra contra el terror choca con la presión a favor de la democracia, suele ganar la guerra contra el terror.

Los líderes del Golfo, especialmente los saudíes, son más que receptivos a estas consideraciones. El ala violenta del islam político constituye una amenaza real para la liberalización política en todo el Golfo, directamente, por el miedo que inyecta en la vida de los

ciudadanos, e indirectamente, por la reacción excesiva que puede propiciar en el gobierno. De hecho, promover una respuesta excesiva por parte del gobierno es un objetivo principal del terrorismo. El movimiento salafista/yihadi es constante en su hostilidad hacia las monarquías del Golfo. Sólo ha dirigido su atención al enemigo lejano en los últimos años y, desde el 2003, a Irak debido a las oportunidades que ofrece. Pero los acontecimientos recientes nos recuerdan que las monarquías del Golfo (empezando por Arabia Saudí) ocupan un lugar importante en el programa salafista. En los primeros meses del 2005 Kuwait sufrió una serie de ataques violentos. Qatar sufrió un atentado terrorista suicida en marzo del 2005. Kuwait y Arabia Saudí, desde donde jóvenes islamistas cruzan las fronteras abiertas a Irak para unirse a la yihad, están especialmente preocupados, y seguirán estándolo mientras continúe la agitación en Irak.

Así pues, los líderes del Golfo reciben presiones contradictorias de Estados Unidos: liberalicen, pero aplasten el terrorismo; permitan que la gente hable libremente, pero no demasiado si critican a Estados Unidos. Lo que los gobiernos del Golfo han hecho con estos mensajes contradictorios es hacer las reformas suficientes para satisfacer lo que consideran como una presión seguramente pasajera de Estados Unidos. La diferencia radica en gran medida en la sutileza con que lo han hecho. Arabia Saudí celebró elecciones, pero con su reciente condena a tres intelectuales reformistas ha indicado que no le preocupa demasiado los llamamientos del presidente Bush para que el gobierno saudí acometa una liberalización más completa. En abril, cuando el príncipe heredero Abdallah visitó al presidente Bush en Crawford, Texas, los funcionarios estadounidenses eludieron las preguntas sobre si Estados Unidos había expresado su preocupación por la represión de los disidentes en el reino saudí. La conversación, dijeron, se había centrado en el aumento de la producción de petróleo y la guerra contra el terror. La reciente ampliación del sufragio a la mujer en Kuwait por medio del uso por parte del gobierno de una orden de emergencia se produjo justo antes de una visita programada a Estados Unidos del primer ministro kuwaití. Qatar, que tiene una oposición interna menos consolidada, y que es menos importante estratégicamente para Estados Unidos que Arabia Saudí, quizá haya sido más hábil políticamente que los demás Estados del Golfo a la hora de vender sus reformas a Occidente. Qatar ha celebrado elecciones (para qué y cómo no suele ser tan importante), ha concedido el sufragio femenino, ha establecido un comité de derechos humanos y ha anunciado reformas educativas, todo lo cual coincide exactamente con las preocupaciones expresadas en la prensa estadounidense. Fuera del Golfo, Hosni Mubarak parece estar adoptando una táctica similar: introduce reformas que, analizadas más de cerca, no corren ningún riesgo de cambiar el reparto

del poder al mismo tiempo que sigue deteniendo a los adversarios políticos.

Aunque estas reformas no carecen de importancia, cabe imaginar otras, que Estados Unidos promociona con menos frecuencia, pero que plantean a menudo los disidentes locales y que podrían ser de igual o mayor importancia para promover realmente auténticas aperturas democráticas. Por ejemplo, el fomento de una prensa y unos medios de comunicación nacionales críticos y sin trabas, la legalización de partidos políticos y otras organizaciones civiles, rigurosas reformas de la policía y los servicios de seguridad, la elección de un órgano con auténticas responsabilidades legislativas, más transparencia presupuestaria, la revisión constitucional de nuevas leyes, y un movimiento real y explícito hacia la creación de una monarquía constitucional. Los gobernantes de Qatar en especial, pero en general los de todo el Golfo Pérsico, han calibrado la reforma para que coincida con las declaraciones públicas del gobierno estadounidense sobre cómo debería ser una democracia en Oriente Medio. Estados Unidos y Occidente son una fuerza que perfila la reforma política, pero una fuerza débil.

La presión a favor de la reforma política también procede de otros Estados del Golfo, pues los Estados del Golfo tienen una influencia mutua significativa. Después de todo, esta zona es un solo lago cultural con muchas tribus y familias que se extienden más allá de las fronteras y con muchos nacionales de países del Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo Pérsico (CCG) (más de los que a los gobiernos les gusta reconocer) que poseen discretamente múltiples pasaportes del CCG. Como ha explicado Michael Herb, la particular forma de poder monárquico en el Golfo se ha organizado en torno a ministerios soberanos, es decir, al reparto de los ministerios poderosos que están adjudicados a miembros de la familia gobernante, algo que empezó a hacer Kuwait y que rápidamente adoptaron todos sus vecinos monárquicos.<sup>2</sup> Kuwait también fue el pionero en el uso de órganos elegidos a una escala significativa que también fueron copiados en todo el Golfo. La larga historia de la reforma de Kuwait ha facilitado sin duda el avance a los reformistas de otros Estados. La ampliación del sufragio a la mujer fue quizá en parte un elemento de esa competición. Qatar no estaba dispuesto a permitir una oposición más amplia, pero logró superar a Kuwait ampliando la representación. La ampliación del sufragio en Qatar, Bahrein y Omán fue un factor que ejerció presión sobre los dirigentes kuwaitíes para que hicieran lo mismo. Puede que Qatar no permitiese tanto debate sobre sus propias políticas como otros Estados, pero, por medio de

Al Yazira, logró aparentar que permitía un debate importante, abriendo el camino para Al Arabiya y otras emisoras en la región. Las reformas en cada Estado elevan el listón para los demás. Arabia Saudí viene siendo algo inmune a este contacto, pero los ejemplos de sus vecinos ejercen presión incluso en este país. Después del 2003, cuando la violencia política dentro del país se hizo insostenible, los saudíes consideraron cautelosamente la posibilidad de aplicar el modelo local de liberalización política. Sin embargo, esta influencia también puede darse con el efecto contrario. La experiencia de Kuwait con los efectos a veces debilitadores de la democracia (la paralización del Proyecto Kuwait, por ejemplo) también ha hecho que sus vecinos se muestren más escépticos hacia la participación política en la práctica. No obstante, si bien los factores externos han desempeñado un papel, la fuerza motriz de la democratización ha sido interna.

## Factores internos y perspectivas para la transición democrática

La presión externa puede afectar a la voluntad de un gobierno de responder a los movimientos reformistas, pero el impulso principal para la liberalización en el Golfo procede del interior de los Estados del Golfo y no del exterior. Este impulso democrático no es sorprendente en sí mismo. El deseo de influir en las decisiones que condicionan la vida de cada uno es sin duda universal, y los gobiernos del Golfo condicionan muchos aspectos de las vidas de sus ciudadanos. Lo interesante no es que los ciudadanos del Golfo deseen tener más influencia sobre sus gobiernos, sino que los gobiernos hayan respondido en los últimos años de forma tan positiva en algunos casos a este deseo. La presión exterior es sin duda un factor, pero es modesto en comparación con las presiones internas. Los politólogos son bastante conscientes de cuales son los requisitos básicos para la democracia, los factores que hacen más o menos probable el éxito de los esfuerzos reformistas. El análisis de estas variables probablemente revele datos útiles sobre la perspectiva de reforma política en el Golfo.

### Factores económicos

Si miramos el proceso de democratización de forma global, no hay duda de que existe una correlación general entre el grado de desarrollo económico (medido en PIB per cápita) y las probabilidades de democracia. Los países ricos tienen muchas más probabilidades de ser democráticos que los Estados más pobres y las transiciones democráticas parecen desarrollarse mucho mejor en los países más ricos que en los más pobres. La mayoría de las razones de esta conexión son intuitivas. La prosperidad reduce lo que uno se juega en la política y la desesperación de los jugadores, haciendo que estén más dispuestos a

<sup>2</sup> Michael Herb, *All in the Family* (Albany: SUNY Press, 1999).

aceptar la derrota y esperar la próxima ronda. La riqueza también proporciona más recursos con los que aplacar incluso a los perdedores, en caso necesario, para que sigan participando en el juego democrático. De forma más indirecta, en los países más ricos se forman personas con la educación y tiempo libre necesario para participar en una política cortés y democrática. La riqueza puede incluso crear o facilitar el surgimiento de nuevos valores, algunos de los cuales servirán más fácilmente de apoyo en transiciones democráticas. Pero si bien la riqueza tiene efectos significativos en el tipo de régimen, no es claramente determinante. Según los indicadores económicos, la India es más democrática de lo que debería ser, y Arabia Saudí y los EAU, menos.

Una razón podría ser que la democracia está más ligada a una estrategia de desarrollo económico particular impulsada por el mercado que parece más eficaz a la hora de generar riqueza, que a un nivel de riqueza per se. Del mismo modo que hay una correlación histórica general entre riqueza y democracia, también hay una correlación histórica general entre economías de mercado y democracias, comenzando por las primeras democracias del mundo en Occidente, que fueron en su mayoría Estados capitalistas. También hay aquí razones en gran medida intuitivas que explican por qué puede que sea así. Algunos alegan que los mercados crean islas de poder independiente que pueden desafiar al Estado. Otros, que la imposición de impuestos (sistema tributario, en una economía de mercado) y la participación están necesariamente ligados: no hay sistema tributario sin representación (y no hay representación sin sistema tributario).

Hay sin duda cierta verdad en esto, pero la correlación no es aplicable de forma generalizada. Hay economías con niveles muy elevados de intervención del Estado que son democráticas (los Estados nórdicos en Europa, Israel en Oriente Medio). También hay economías de mercado que no son democráticas; de hecho, hay muchos países cuyos gobernantes están intentando expresamente liberalizar sus economías sin liberalizar de forma significativa sus políticas (China es el más importante; Siria en Oriente Medio). También existe disensión en Estados donde prácticamente no hay impuestos, Arabia Saudí siendo el mejor ejemplo. Por tanto, aunque probablemente haya un vínculo entre estrategia de desarrollo económico y tipo de régimen, no es verdaderamente determinante. Tendemos a amalgamar sistemas políticos y económicos, pero sin duda pueden variar de forma independiente.

Sin embargo, en general, en la medida en que las variables económicas tienen más probabilidades de crear ciertos tipos de régimen como resultado, las perspectivas para el Golfo son relativamente

positivas. Estos Estados tienen unos PIB per cápita elevados, sobre todo con los precios actuales del petróleo, aunque la relativa pobreza de Bahrein empaña las perspectivas en ese país. El importante papel que juega el estado suscita preocupación entre quienes subrayan el papel de los mercados en el proceso de liberalización política, pero en todos los países del Golfo hay un cauto movimiento hacia la liberalización económica. Los precios elevados del petróleo han reducido en el pasado la presión por diversificar, pero la oleada actual de precios altos no ha obstaculizado tan seriamente la liberalización económica en el Golfo como las subidas anteriores. Arabia Saudí sigue trabajando para incorporarse a la OMC y todos los Estados del Golfo se han movido para atraer inversión directa extranjera (IDE), especialmente en el sector del petróleo, y abrir sus economías pese a los precios elevados. Si las variables económicas son decisivas, entonces las perspectivas para una mayor democratización en el Golfo son alentadoras.

### ***Factores estructurales sociales***

Hay quienes hacen más hincapié en los factores socioculturales para predecir el éxito de las transiciones democráticas. Alegan que aunque el grado de desarrollo económico tiene correlación con la democracia, probablemente se debe en gran medida a la naturaleza de las divisiones de clase que genera. Estos autores afirman que la historia de la democratización en Occidente ha estado relacionada con el surgimiento de dos clases importantes. La primera fue la clase media o burguesía, considerada por muchos como portadora de la democracia, sea por sus valores (los autores de esta clase articularon y defendieron la mayoría de los ideales democráticos que tenemos hoy), o por sus intereses (es decir, su fuente independiente de riqueza en el mercado hace que sean un contrapeso natural del Estado, y que lo contengan). Dado que la democracia ha sido históricamente un proceso impuesto desde arriba (incluso cuando existen presiones desde abajo), a medida que las élites dirigentes ampliaban la participación en respuesta a crisis o a divisiones entre las propias élites, el surgimiento de la división de clases facilitó la ampliación gradual de la participación y de la democracia.

Otros se centran en la importancia del surgimiento de una clase trabajadora. A medida que Europa se convertía en una democracia, iba pasando también de ser una economía agraria a ser una economía industrial. Con ello, la presión de las clases trabajadoras urbanas emergentes, cada vez más organizadas en partidos de izquierda que encontraban aliados entre la clase media, que

acababa de adquirir el derecho al voto, desempeñó un papel clave en la ampliación de la democratización. La presencia de estas clases y la ausencia concomitante de una clase agraria grande y poderosa, dicen algunos, son fundamentales para comprender los logros democráticos.

Otros subrayan la importancia de la unidad nacional. En Occidente, la mayoría de los Estados lograron la unidad nacional antes de emprender aperturas democráticas. La unidad es un elemento importante de la liberalización política ya que el propio proceso de la democracia produce notable discordia. Para que las personas discrepen cortésmente sobre política, resulta útil que partan de una base común sobre la que están de acuerdo. Esa base, ese terreno común, suele ser la identidad nacional. Un consenso sobre dicha identidad puede evitar que la política se polarice hasta el punto de un enfrentamiento en el que el ganador se lo lleva todo.

Por último, las perspectivas democráticas parecen mejores si hay una sociedad civil vibrante, si florecen diversos grupos en el espacio que existe entre la familia y el Estado, en el área donde se debaten y perfeccionan las ideas políticas. Cuando este ámbito se ve limitado por un gobernante autoritario, existen pocos grupos públicos y se celebran elecciones repentinas, probablemente habrá muy pocos grupos que estén lo suficientemente organizados para presentar candidatos y competir con éxito (este fue uno de los argumentos más sensatos esgrimidos en contra de la celebración temprana de elecciones en Irak).

Si aplicamos estos factores estructurales sociales al Golfo, las perspectivas para la democratización son un poco menos prometedoras. En el Golfo, la clase comerciante local es muy débil, con excepciones parciales en Kuwait y Dubai, donde perduran arraigadas familias de comerciantes implicadas a lo largo de la historia en el comercio a larga distancia (aunque no han presionado para conseguir la inclusión formal en el proceso político con demasiado fervor). Sin embargo, la clase trabajadora, con la excepción de la industria del petróleo, está formada en gran medida por expatriados (salvo en Bahrein) y, en consecuencia, está excluida políticamente. Si los Estados del Golfo lograran nacionalizar en gran medida su mano de obra, como lo están intentando (y de hecho ha habido cierto éxito en este ámbito), con el tiempo podría surgir un partido laborista y podría presionar por la inclusión democrática. En Bahrein, durante el comienzo de la era del petróleo, los suníes y chiíes más pobres fueron capaces de poner de lado sus diferencias en favor de unos intereses

económicos comunes. Por otra parte, la predominancia histórica de pastores nómadas y no de agricultores sedentarios ha ayudado a que los Estados del Golfo evitasen en gran medida el problema de las grandes clases terratenientes que en otros lugares se han aliado en ocasiones con el Estado para quebrantar la transición democrática.

La unidad nacional es algo más problemática. Sólo Kuwait tiene un fuerte sentimiento de identidad nacional (raro en la región, siendo Túnez y Egipto algunas de las excepciones) debido a su larga existencia como entidad política autónoma y reforzado por la invasión iraquí. Arabia Saudí tiene importantes divisiones regionales. Bahrein y Omán tienen importantes divisiones sectarias. Y en todos los Estados del Golfo los lazos tribales transnacionales atraviesan las fronteras estatales. Aun así, en todo el Golfo la presencia de tantos extranjeros (más de la mitad de la población en la mayoría de los Estados del Golfo) y la sensación de amenaza a su identidad cultural que provoca su presencia ha sido un impulso importante en la creación de un sentimiento de unidad nacional que no existía hace unos años.

Por último, la sociedad civil en los Estados del Golfo es relativamente débil, debido en gran parte a que los gobiernos son reacios a permitir la creación de organizaciones independientes. Una consecuencia de esto ha sido la relativa fortaleza política de los grupos tribales y religiosos, dado que los gobiernos se han mostrado reacios, en el caso de los grupos tribales e islámicos suníes, a tomar medidas represivas contra ellos o, en el caso de los grupos chiíes, no han podido hacerlo. Los gobiernos de predominio suní han intentado limitar lo que pueden hacer los grupos chiíes, pero dado que el islam chií está organizado de una forma más jerárquica, la capacidad del gobierno para limitarlo es menor (como vemos con claridad en Irak, donde estos grupos, sometidos a una represión extrema, pudieron sobrevivir bastante eficazmente durante el régimen de Saddam Hussein). Para que florezca la reforma política, tendrán que permitir que surjan otros grupos, como ocurre inevitablemente donde son permitidos (como en Kuwait). Para que los ciudadanos participen democráticamente, deben tener la oportunidad de acceder a diversas opiniones. Para que las elecciones incluyan voces diversas, lo mejor es que se permita el surgimiento de partidos políticos. En el Golfo está siendo muy lento en permitir esto, lo que nos lleva a la cuestión de las instituciones políticas.

**Factores institucionales**

La creación de instituciones democráticas es obviamente fundamental para la transición democrática. Deben celebrarse elecciones a órganos con cierta capacidad legislativa real periódicamente, y en las que voten la mayoría de los nacionales adultos. En este aspecto, todos los Estados del Golfo salvo los EAU han comenzado al menos a establecer cierta maquinaria electoral. Este proceso electoral será menos conflictivo, como señaló Robert Dahl hace algunos años, si la expansión de los temas abiertos a debate precede a la expansión de la participación (quién puede votar).<sup>3</sup> Pero ambas son importantes. Occidente viene centrando su atención sobre todo en la participación (especialmente en el sufragio femenino y, en menor grado, el de los expatriados privados del derecho a voto), cuando sería mejor que se centrara más en la ampliación del debate. Elegir a los que recogen la basura es importante, pero sería más importante aún elegir a los legisladores.

La segunda institución importante necesaria para sostener los avances democráticos es un sistema judicial eficaz, independiente e imparcial. En los Estados democráticos, el estado de derecho actúa como freno a la autoridad del Estado. Los disidentes comprenden este concepto. La primera Asamblea elegida en Bahrein fue bastante efímera, siendo disuelta cuando se opuso a una nueva *Ley de Medidas de Seguridad del Estado* en 1975 que confería al gobierno amplios poderes para detener y retener sin juicio a sospechosos. En este terreno, a los Estados del Golfo les queda una gran distancia por recorrer. El primer paso es eliminar los tribunales de seguridad del Estado, donde existan, y sustituirlos por tribunales con el debido proceso, aunque sólo sea porque el debido proceso es esencial para alcanzar un resultado fundamentalmente justo. Un sistema judicial eficaz y justo tendrá el efecto secundario adicional de atraer la IDE. Los inversores necesitan un sistema legal estable para invertir y necesitan saber que los tribunales harán cumplir sus contratos y que sus desavenencias se resolverán de forma imparcial y, sobre todo, de forma predecible. El segundo paso es permitir que las legislaturas, y no los gobernantes (o como primer paso, además de los gobernantes), introduzcan proyectos de ley y hagan leyes. La tercera reforma necesaria es introducir algún tipo de revisión constitucional de estas leyes, sea la

<sup>3</sup> Robert Dahl, *Polyarchy* (New Haven: Yale University Press, 1971).

revisión judicial de los Estados de derecho consuetudinario o la revisión prelegislativa de los Estados de derecho civil. La revisión constitucional es un elemento fundamental para garantizar las reformas democráticas porque obliga a que haya coherencia entre las leyes y los principios fundamentales del país, que suelen estar consagrados en una Constitución. Sin revisión constitucional, las Constituciones no son más que papeles que recogen aspiraciones y pretenden impresionar a Occidente.

Esto es un desafío, aunque no insuperable. Oriente Medio es poco corriente en comparación con la mayor parte del mundo porque hace mucho que desarrolló un sistema legal autóctono, que históricamente sirvió para controlar en cierta medida la autoridad desenfrenada de los gobernantes. Como consecuencia, existe un cierto respeto hacia la ley y una cultura legal que no existen en muchos países. Con el tiempo, sin embargo, el papel de la ley islámica en la región fue disminuyendo a manos de los gobernantes autoritarios autóctonos y de las potencias coloniales hasta hoy, que sólo predomina en el área de la situación legal personal (derecho de familia y herencia). Incluso en Arabia Saudí, donde la ley islámica sigue siendo oficialmente la ley del país y el Corán la única Constitución, en la práctica se ha desarrollado un conjunto paralelo de tribunales y leyes de administración (aunque se los denomina comités y reglamentos). No tratamos de insinuar que la ley islámica sea la clave para la democracia en Oriente Medio, pero sí que hace falta un sistema legal en funcionamiento e independiente para frenar los excesos de los gobernantes y que los disidentes, tanto islamistas como liberales, entienden esto mejor que la mayoría porque es parte de su historia y su cultura. Una de las razones por las que el llamamiento islamista a favor de la ley islámica tiene tanto eco en la región es que el llamamiento a la shari'a se interpreta como una promesa de frenar la autoridad desenfrenada del gobernante y sustituir el gobierno arbitrario por el estado de derecho (la ley de Dios, en este caso). Incluso un conjunto de normas no del todo satisfactorio proporciona un entorno algo predecible y permite que cada uno se organice la vida cotidiana. En los textos islamistas en el Golfo, muchos de los temas recurrentes (como la corrupción) indican una profunda preocupación por el gobierno arbitrario y la capacidad de la ley de limitar ese gobierno, preocupación no diferente de las que plantean los liberales laicos.

Los Estados del Golfo han emprendido algunas iniciativas en esta dirección. En Bahrein, el rey Hamad abolió la Ley de Seguridad del Estado de

1974 y los tribunales de seguridad del Estado. Sustituyó la fiscalía general en el Ministerio del Interior por una nueva fiscalía general en el Ministerio de Justicia y Asuntos Islámicos (una medida positiva), aunque conservó a todos los fiscales y jueces anteriores, muchos de los cuales tienen estrechos lazos con la familia gobernante, en lugar de sustituirlos, como pidió la oposición, por abogados profesionales e independientes. Kuwait tiene un tribunal constitucional que en ocasiones interviene en cuestiones importantes. Dubai ha introducido recientemente un sistema judicial informatizado que hace un seguimiento de los casos con bastante eficacia y podría ser el comienzo de la racionalización del sistema judicial y también la puerta trasera de una reforma judicial más importante. Qatar es un caso excepcional porque, hasta hace poco, carecía de revisión constitucional, siquiera simbólica. Pero ha habido dos cambios recientes esperanzadores. En octubre de 2004, se produjo una reforma de los tribunales prometida desde hace tiempo en la que se unificó finalmente el doble sistema judicial de Qatar (el de la shari'a y el de los tribunales laicos), iniciativa bien acogida por los abogados locales, que confiaban en que pondría fin a la confusión y a los retrasos sobre dónde presentar cada caso. En segundo lugar, la nueva Constitución de Qatar incluye ahora una disposición sobre la revisión constitucional, algo de lo que carecía la anterior, aunque queda por ver si se institucionalizará realmente.

La última institución que necesita reformas, si se quiere una transición democrática, es la policía. La mayor parte del énfasis sobre las transiciones democráticas se ha centrado en crear nuevas estructuras democráticas como la redacción de Constituciones y la creación de grupos políticos. Aunque esto es importante, suele ser un énfasis erróneo. Igual atención, cuando no mayor, debe recibir el desmantelamiento de las estructuras antidemocráticas, especialmente las fuerzas de seguridad internas y (donde existan) los tribunales de seguridad del Estado. Incluso si se celebran elecciones, si no se eliminan o constriñen las fuerzas de seguridad internas, no habrá transición democrática. Los gobernantes así lo entienden y no sorprende que el último sitio donde aflojan el control sea la seguridad interna.

Sin embargo, reformar los cuerpos policiales no es tarea fácil, porque las instituciones de coacción, una vez establecidas, ofrecen gran resistencia. A menudo la misión original de un cuerpo seguirá condicionando la estructura y la conducta de la policía mucho después de que el régimen haya cambiado en muchos otros sentidos. Parte de la razón por la cual Bahrein era más

autoritario (y por ello menos democrático) que otros Estados del Golfo, como Kuwait, era porque Kuwait nunca tuvo una policía colonial, mientras que se podría decir que Bahrein (sede de la presencia colonial británica en el Golfo) tuvo una hasta mucho después de la independencia.

Ha habido algunas reformas prometedoras en el Golfo, pero hacen falta más. En Qatar, el gobierno ha tomado medidas para centralizar los organismos de inteligencia, lo que probablemente es una medida positiva, pero también ha dado al gobernante un control más directo, lo que es menos positivo. En Bahrein, las reformas recientes comenzaron con más promesa, incluido el cese del jefe de la seguridad interna, la abrogación de la Ley de Seguridad del Estado y la disolución de los Tribunales de Seguridad del Estado. Pero en el otoño del 2004 la policía había detenido al jefe del principal grupo de derechos humanos de Bahrein por criticar al primer ministro y parecía que la policía volvía a ser la misma de siempre. Para que la democracia avance, hace falta reformar la policía y las fuerzas de seguridad para que sirvan a los ciudadanos, es decir, que protejan el orden general y no el orden particular de un régimen determinado. Las potencias occidentales no han presionado lo suficiente en este sentido, en parte debido a una preocupación en ocasiones equivocada o desmedida por combatir la guerra contra el terror. Pero la presión en este ámbito probablemente podría ejercerse con más eficacia, lo que nos lleva a la cuestión de qué hay que hacer.

## Recomendaciones políticas

Hasta ahora he sostenido que los gobernantes amplían la participación política cuando les interesa hacerlo, no porque sean demócratas. A veces responden a la presión externa, pero la mayoría de las veces las reformas se plantean como una estrategia para abordar la presión interna. En ocasiones los gobernantes pretenden cooptar o domesticar a la oposición, lo que suele ser una estrategia efectiva. Los chiíes y los islamistas de Kuwait, incorporados desde hace tiempo en el sistema político, se comportan con mucha más moderación que los chiíes de Bahrein. En Arabia Saudí la violencia fue un motor que impulsó el anuncio de cambios en el 2003. Si las aperturas políticas no logran domesticar a la oposición, por lo menos permiten a los gobernantes determinar la fuerza de la oposición e identificar a los líderes contra los que encauzar la represión o la cooptación (en estos casos, en realidad la liberalización política podría empeorar las cosas). En el Golfo, los gobernantes confían, por medio de la liberalización política, en aislar a la población nacional más moderada (los únicos a los que se permite votar) de los no nacionales peligrosos que viven entre ellos (sean los nacionalistas árabes en los años cincuenta o los islamistas de hoy) y aislar todo lo posible la política nacional de los movimientos políticos transnacionales.

Incluso cuando los gobernantes están motivados por una serie de impulsos interesados y no democráticos, sus reformas pueden cobrar vida propia y se pueden producir transiciones democráticas a pesar de los mejores esfuerzos de los gobernantes por contener la reforma. De hecho, históricamente, en la mayoría de los casos la democracia llegó por accidente, pese a los mejores esfuerzos de gobernantes autoritarios por controlar la liberalización. Las reformas suscitan esperanzas. No hay razón para creer que la apertura democrática actual no pueda generar un momentum involuntario, con unos funcionarios primero designados, y luego elegidos, presionando a favor de un mayor debate público. Es muy posible que estas aperturas tengan un efecto cascada continuo y se refuercen unas a otras. Pero también es posible que el proceso de reforma se estanque o incluso retroceda, como ha ocurrido con movimientos anteriores de reforma del Golfo. Varios factores, desde una crisis de sucesión en uno de los Estados del Golfo hasta la caída de los precios del petróleo o el deterioro de la situación en Irak, podrían reducir sustancialmente el compromiso de los regímenes con la liberalización política. Por último, en la

medida en que la reforma ha sido impulsada por el deseo de los gobernantes de consolidar su propia posición (especialmente los nuevos gobernantes de Bahrein y Qatar) y de tranquilizar a la audiencia occidental que esperan pierda pronto el interés, las perspectivas son menos claras. Sin embargo, hay varias medidas que pueden adoptar los grupos y gobiernos de Occidente que probablemente aumenten las perspectivas de la liberalización política en el Golfo. A continuación se exponen algunas de ellas. Algunas son más pertinentes a los políticos estadounidenses pero, como ya se ha señalado, la presencia de Estados Unidos en esta cuestión es suficientemente importante como para que sea útil también que los reformistas europeos las tengan en cuenta.

### *Como mínimo, garantizar que las políticas exteriores no obstaculizan la reforma*

Si la pregunta es: ¿qué hay que hacer?, la respuesta es: primero no perjudicar. Esta advertencia es especialmente importante para Estados Unidos, donde cualquier insinuación de proximidad entre el gobierno de Estados Unidos y los disidentes locales puede inhibir la reforma. El apoyo estadounidense puede significar el fracaso para los reformistas.

### *Hacer hincapié en los cambios estructurales*

Hay que centrarse más en los grandes cambios estructurales y menos en el fondo de los resultados o los valores que impulsan el proceso. No hay muchos datos que indiquen que el compromiso con la democracia sea un factor determinante en el éxito de las transiciones democráticas. Un buen número de personas son innatamente autocráticas e impondrían con gusto su voluntad sobre otras al tomar el poder. No lo hacen, no por ningún compromiso abstracto con la democracia, sino porque las estructuras democráticas les impiden hacerlo y les ofrecen incentivos para trabajar dentro del sistema y de las normas. En Oriente Medio, esta preocupación por los valores se muestra típicamente en relación a los islamistas. Se argumenta que hay que mantenerlos fuera del sistema político porque no son *realmente* democráticos, pues si ganaran unas elecciones, serían las últimas (un hombre, un voto, una vez). Esto no es menos cierto de los islamistas que de muchos otros grupos, y si se los excluye, es más probable que se tornen violentos. Incluirlos garantizaría que tuviesen que llegar a acuerdos y ceder en algunos aspectos, como lo hace cualquier otro grupo. Y si ganan por una diferencia muy grande, acabarán por desmembrarse en facciones y tendrán que seguir negociando y llegando a acuerdos entre ellos.

En cuestiones específicas, Estados Unidos ha dedicado demasiada atención a la reforma de los sistemas educativos, especialmente en Arabia Saudí, y a la ampliación de los derechos de la mujer (aunque a menudo de forma superficial). Estos programas no sólo pueden perjudicar a los reformistas nacionales que comparten los mismos objetivos, sino que sencillamente no son tan importantes ni para el éxito en última instancia de la reforma política ni para ningún interés nacional occidental. Aprendan a convivir con la imperfección. Como dijo Machiavelo, lo mejor es enemigo de lo bueno.

### ***Mantener el escepticismo ante gobernantes que prometen reformas***

Occidente debería ser un poco más escéptico ante las afirmaciones de los autócratas reformistas, especialmente de aquellos que promueven reformas (como el sufragio femenino) sin esfuerzo aparente. Si el cambio no va acompañado de protestas, entonces es que se está silenciando a alguien. Hay que ser muy escéptico con los gobernantes que afirman que la participación pública no es congruente con sus tradiciones. La tradición se mantiene con la persuasión moral, no por la fuerza. Si un gobierno está encarcelando a disidentes por su discurso, obviamente no existe un consenso claro sobre los temas que la tradición considera adecuados para ser discutidos por el pueblo. Hay que ser escéptico con los cambios superficiales. Si se celebran elecciones, hay que comprobar que se vuelven a celebrar unos años después. También hay que preguntarse qué poderes tiene realmente un órgano elegido.

### ***Ser selectivos en el trasplante de instituciones***

Hay que pensar qué es lo adecuado en cada país. Al fomentar la reforma democrática en otros países, Estados Unidos repite sistemáticamente los mismos errores:

- 1) Intentar imponer un sistema presidencial. El Golfo ya tiene un sistema en ciernes y es parlamentario, no presidencial. La mayoría de la Europa continental sigue esta forma de gobierno y no hay razones para creer que haya que elegir directamente a los líderes.
- 2) Intentar imponer un sistema judicial de derecho consuetudinario. Hay que reformar los sistemas judiciales, pero en el Golfo ya existe actualmente un sistema de derecho civil y encaja mejor que un sistema de derecho consuetudinario por varias razones. No quiere decirse que algunos aspectos del sistema del derecho consuetudinario, como la revisión judicial (quizá además de la revisión

constitucional del derecho civil) no puedan funcionar en el Golfo, donde existe una sólida cultura legal y cierta tradición de discreción judicial, pero estos aspectos selectivos deben adaptarse a un sistema de derecho civil. El sistema del derecho consuetudinario era muy apropiado para Estados Unidos cuando éste lo adoptó en el siglo XVIII, pero la forma americana de hacer política (autorizar, legislar, litigar) frustra la tiranía de la forma más rudimentaria, ralentizando las mala políticas. Pero en el proceso, ralentizando también la buena política.

- 3) Tratar de imponer un gobierno descentralizado, especialmente en la reforma de la policía. Esto no es problema en los Estados pequeños del Golfo, y parece que cierto grado de descentralización funciona en Arabia Saudí, pero el modelo descentralizado estadounidense no es aplicable en muchos países. El sistema policial estadounidense en concreto, con múltiples fuerzas descentralizadas que se solapan, puede que no funcione en otros lugares. Un sistema que combine una fuerza policial nacional urbana con algún tipo de gendarmería con adiestramiento militar que se ocupe de las zonas desérticas y, de vez en cuando, de la disidencia urbana (en lugar de las fuerzas de seguridad internas actuales) es probablemente una opción más adecuada.
- 4) Tratar de imponer el libre mercado. Cuando los administradores estadounidenses hablan de propagar la libertad, suelen referirse al libre mercado. Los estadounidenses tienen una fe casi religiosa en el mercado. Esto no quiere decir que los Estados del Golfo no deberían reducir su intervencionismo—probablemente deberían hacerlo—, o que los gobiernos no deberían dejar de rescatar al sector privado—deberían, pues el riesgo que acarrea tal respaldo por parte del gobierno es un problema importante en el sector privado en todo el Golfo—, o que no deberían buscar inversiones directas extranjeras. Sí significa que los Estados del Golfo deberían dirigirse al mercado con cautela. Si no lo hacen, la corrupción será un problema, sobre todo porque si los Estados del Golfo entran en el mercado de forma apresurada, los primeros en beneficiarse serían los miembros de las familias gobernantes, que utilizarían su acceso al gobierno para enriquecerse, lo cual, si lo lograsen, frustraría en última instancia cualquier iniciativa real de liberalización. En general, el modelo de bienestar social probablemente se ajusta mejor al Golfo que el modelo individualista estadounidense de libre

mercado. Además, las pruebas empíricas de que el comercio llevará a la democratización, aunque forme parte integral de la política estadounidense desde hace tiempo, no son muy fehacientes. El aumento del comercio puede reforzar a los autócratas en lugar de debilitarlos. La integración en una economía mundial no es ninguna novedad para el Golfo. Estos Estados llevan siglos comerciando a larga distancia y, con el petróleo, han adquirido más de medio siglo de experiencia en empresas transnacionales. Los celos de sus disidentes hacia la globalización nacen de la experiencia, no de la ignorancia.

***No subordinar el apoyo a la democracia a la preocupación por el antiamericanismo***

La democratización podría resultar en la elección al poder de personas que no aprueben la política estadounidense y que expresarán activamente su desaprobación, lo que incluye a los islamistas elegidos democráticamente. El miedo a los islamistas ya paraliza a muchos que normalmente apoyarían la liberalización. Estados Unidos no debe exacerbar este problema autóctono. Aunque la preocupación del Golfo por el conflicto entre israelíes y palestinos sufre altibajos, todo presidente americano ha tenido dificultades para lograr cooperación en cualquier materia sino se consideraba que estaba participando activamente por la resolución del conflicto entre israelíes y palestinos.

***Apoyar las instituciones democráticas***

Es importante reformar la policía. La policía debe convertirse en una fuerza que apoye la ley y el orden, y no un orden particular. Hay que alentar a los líderes a que eliminen las fuerzas de seguridad del Estado o las incorporen a las fuerzas policiales regulares o a una gendarmería, después jubilar a los miembros más indeseables. Hay que alentar a los gobiernos para que atraigan a reclutas de mejor calidad. En el Golfo, la policía proceden habitualmente de grupos marginales (por ejemplo, históricamente, de los bidun en Kuwait, o de quienes no han logrado entrar en el ejército). Debería reclutarse a una muestra representativa de la población (por ejemplo, en Bahrein, reclutar más chiíes).

Hay que alentar a los gobernantes para que hagan participar a la población en la redacción o reforma de las Constituciones, aunque también hay que fomentar el establecimiento de instituciones que intervengan activamente en la revisión constitucional.

Hay que reformar el poder judicial. Hay que alentar a los Estados para que disuelvan los tribunales de seguridad del Estado (del tipo del que recientemente condenó a los disidentes en Omán) y establezcan un sistema judicial independiente. Hay que alentar la independencia judicial. Hay que fomentar la formación de jueces y abogados nacionales que sean menos propensos a preocuparse por las consecuencias de sus sentencias.

Hay que apoyar a la sociedad civil. Hay que fomentar la diversidad de grupos, incluidos islamistas.

Hay que alentar las elecciones, pero los órganos elegidos deberían tener cierto poder real y los gobernantes deberían seguir celebrando elecciones después de marcharse la prensa occidental.

Sobre todo, los grupos y gobiernos occidentales que deseen ayudar al proceso de liberalización deben guiarse menos por lo que los gobernantes creen que constituye una reforma útil y más por lo que los reformistas locales creen que es útil y necesario.

## WORKING PAPERS

- .....
- 1 **A proposal for governance of the Gaza strip in the context of the announced Israeli withdrawal**  
*Centro Internacional de Toledo para la Paz, a iniciativa de Shlomo Ben-Ami*  
Noviembre de 2004
  - 2 **El Proceso de Barcelona, diez años después: ¿Un modelo para afianzar la reforma árabe?**  
*Richard Youngs*  
Enero de 2005
  - 3 **El Islam político: ¿está listo para comprometerse?**  
*Emad El-Din Shahin*  
Febrero de 2005
  - 4 **Reflexiones sobre la reforma del Servicio Exterior de España**  
*Carlos Espósito*  
Febrero de 2005
  - 5 **¿Cómo juzgar a los acusados de actos de terrorismo?**  
*Jessica Almqvist*  
Marzo de 2005
  - 6 **España y Marruecos: ¿hacia una agenda de reformas?**  
*Richard Gillespie*  
Abril de 2005
  - 7 **Contribución española a la construcción de la paz. Razones y propuestas para la elaboración de un Plan de Acción**  
*Luis Peral*  
Abril de 2005
  - 8 **Los instrumentos de la UE en la prevención y gestión de conflictos**  
*Javier Niño Pérez*  
Abril de 2005
  - 9 **España y el Magreb durante el segundo mandato del Partido Popular. Un período excepcional**  
*Laura Feliú*  
Mayo de 2005
  - 10 **Agresión, crimen de agresión, crimen sin castigo**  
*Antonio Remiro Brotóns*  
Junio de 2005
  - 11 **Reforma política y perspectivas para una transición democrática en el Golfo Pérsico**  
*Jill Crystal*  
Julio de 2005

## INFORMES

- .....
- 1 **Europa e Irak: ¿Hacia una política más constructiva?**  
*Richard Youngs*  
Noviembre de 2004
  - 2 **Hacia una nueva cooperación española**  
*Silvia Hidalgo y Fernando Espada*  
Diciembre de 2004
  - 3 **Uso de la fuerza y responsabilidad de proteger. El debate sobre la reforma de la ONU**  
*Carlos Espósito*  
Junio de 2005
  - 4 **Una Comisión de Consolidación de la Paz para las Naciones Unidas**  
*Jessica Almqvist*  
Junio de 2005

**Pedidos de publicaciones a:**

Felipe IV, 9 1º Dcha. 28014 Madrid - SPAIN  
Tel.: +34 915 22 25 12 – Fax: +34 915 22 73 01  
Correo electrónico: [biblioteca@fride.org](mailto:biblioteca@fride.org)

Todas las publicaciones de FRIDE están en el sitio web de FRIDE: [www.fride.org](http://www.fride.org)

