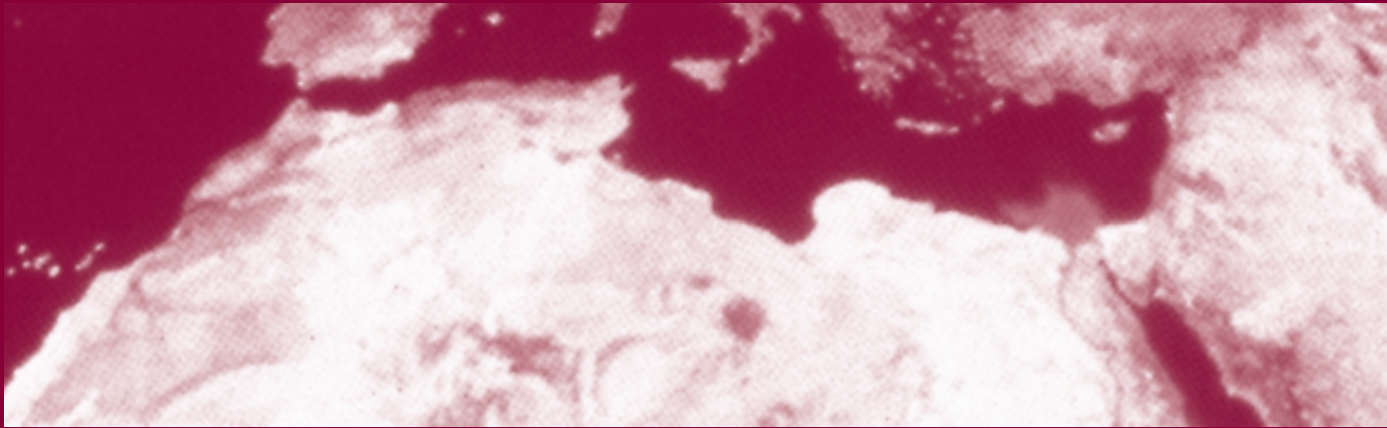


# Democracia y seguridad en Oriente Medio



Richard Youngs

## FRIDE

---

La Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) es una organización privada, independiente y sin ánimo de lucro, con sede en Madrid. FRIDE concentra sus actividades en cuestiones relacionadas con la democracia y los derechos humanos; paz y seguridad; y acción humanitaria y desarrollo. A través de sus áreas de investigación, FRIDE tiene como objetivo influenciar las políticas de los Estados y fomentar la información pública.

## Documentos de Trabajo

---

Los documentos de trabajo de FRIDE tienen el objetivo de promover un debate amplio sobre estos temas y presentar análisis relevantes para la política de los Estados.

# Democracia y seguridad en Oriente Medio

Richard Youngs

Marzo de 2006

Richard Youngs es coordinador del programa de Democratización en FRIDE y profesor en la Universidad de Warwick en el Reino Unido. Sus publicaciones incluyen *International Democracy and the West: The Role of Governments, NGOs and Multinationals* (Oxford University Press, 2004) y *Europe and the Middle East: In the Shadow of September 11* (Lynne Rienner, próximamente, 2006).

21

Working Paper / Documento de trabajo  
Marzo de 2006

Working Paper / Documento de trabajo

\* Una versión modificada de este texto se reimprimirá en Emad Shahin y Nathan J. Brown, *Democratisation in the Middle East* (Routledge, de próxima publicación, 2007)

© Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) 2006.

Felipe IV, 9 1º Dcha. 28014 Madrid – SPAIN

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

Email: [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)

Si tiene algún comentario sobre este documento o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en [comments@fride.org](mailto:comments@fride.org)

---

# Índice

Las virtudes de la Democracia 1

---

Argumentos en contra 3

---

Hacia un visión más comedida 7

---



Desde los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, las perspectivas internacionales sobre Oriente Medio se han visto dominadas por un debate reavivado sobre la relación entre la política interna de la región, por una parte, y su capacidad para generar desafíos para la seguridad, por otra. La victoria de Hamas en las elecciones palestinas de enero de 2006 ha aumentado la pertinencia de estas deliberaciones. El debate se ha polarizado entre dos posturas enfrentadas. En un extremo, están quienes consideran que la presión a favor de la reforma democrática en Oriente Medio es el método principal, e infalible, de mejorar la seguridad occidental y responder al terrorismo internacional. En el otro extremo, los que se muestran escépticos ante este nuevo enfoque sobre la promoción de la democracia en Oriente Medio han advertido de que la liberalización política tendría, en el mejor de los casos, una repercusión insignificante en la incidencia del terrorismo, y en el peor de los casos, facilitaría la extensión de la violencia y el sentimiento antioccidental. En este estudio se sostiene que *ambas* posturas son insatisfactorias, y se reclama una visión más matizada que ni dé por sentado ni pase por alto los posibles beneficios estratégicos que se derivarían del cambio político en Oriente Medio.

## Las virtudes de la democracia

Un vasto conjunto de obras académicas ha catalogado toda una serie bien establecida de motivos por los que podría ser razonable esperar que el pluralismo político aumentase la paz y la seguridad. Un gran número de estudios estándares sobre la "paz democrática" pretenden demostrar que las democracias son menos proclives a entrar en conflictos internacionales. Se sostiene que la democracia se basa en los principios de la tolerancia y el acuerdo mutuo, y que ofrece oportunidades para la articulación pacífica de quejas sociales y económicas. Los defensores de la democracia afirman que el antioccidentalismo expresado democráticamente tiene menos probabilidades de adoptar una forma violenta, mientras que la represión

política conduce, por necesidad, a que el descontento adopte formas ilegales y radicales. Suele decirse que los patrones entrecruzados de la actividad asociativa son parte integral de la moderación de las acciones y los valores individuales. El autoritarismo, se alega, sólo puede aspirar a sofocar las quejas, de una forma cada vez más costosa y precaria. La libertad de información también garantiza el análisis de las acciones políticas que podrían alimentar un conflicto perjudicial y costoso. Por otro lado, se afirma que las mismas normas de acuerdo mutuo que sustentan la democracia internamente se reflejan también, de forma invariable, en el comportamiento externo de las democracias. Se dice también que la opinión pública limitará la actuación de los líderes democráticos e impedirá que caigan en la tentación del aventurismo militar y el extremismo en su comportamiento externo. La fragilidad de muchas nuevas democracias podría actuar incluso como factor disuasorio añadido para que los gobiernos no descuiden demandas urgentes internas y persigan intereses externos de forma desestabilizadora. Se dice con frecuencia que los gobiernos que actúan en un contexto democrático tienden a tener una política exterior más predecible, una ventaja acrecentada por la transparencia del debate político ante el examen internacional.

Algunos analistas han sugerido también que las democracias tienden a estar más insertadas en interdependencias económicas mutuamente limitadoras. Se considera que ha surgido un triángulo de relaciones que se refuerzan mutuamente entre la democracia, el comercio y la pertenencia a organizaciones internacionales. En resumen, por diversas razones estructurales, políticas y económicas, muchos consideran que la reestructuración de las estructuras políticas nacionales es una base mucho más firme para la estabilidad que las estrategias basadas en la contención y la disuasión.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> B. Russett y J. Oneal, *Triangulating Peace: Democracy, Interdependence, and International Organizations* (Nueva York: Norton, 2001); J. L. Ray, *Democracy and International Conflict: An Evaluation of the Democratic Peace Proposition* (Columbia: University of South Carolina Press, 1995); International IDEA, *Democracy and Deep-Rooted Conflict: Options for Negotiators* (Estocolmo: International IDEA, 1998); T. Gurr, 'Ethnic Warfare on the Wane', *Foreign Affairs* 79, 3 (2001): 52-64; K. Schultz, 'Do Democratic Institutions Constrain or Inform? Contrasting Two Institutional Perspectives on Democracy and War', *International Organisation* 53, 2 (1999): 233-66.

Se estima cada vez más que gran parte de esta lógica conceptual general es especialmente pertinente a las relaciones de Occidente con Oriente Medio. Podrían llenarse páginas con pasajes de los discursos pronunciados después del 11-S por ministros estadounidenses y europeos y representantes de instituciones internacionales que dan fe del reconocimiento manifiesto de que lograr una seguridad sostenible exige promover la democracia en Oriente Medio. Las declaraciones y manifestaciones políticas de los gobiernos europeos se han hecho eco de citas conocidas de discursos del presidente Bush, a menudo con mayor profundidad. Estos compromisos se han amoldado a lo que se presenta como un nuevo enfoque de Occidente hacia la seguridad en Oriente Medio, supuestamente centrado en atacar las raíces del terrorismo internacional, en vez de limitarse a contener sus síntomas.

Tanto los argumentos de las esferas oficiales como los del mundo académico subrayan la utilidad, en gran medida indirecta y a largo plazo, de la democracia. El argumento principal no es que la democratización de Oriente Medio sería el prelude de unos gobiernos abiertamente más favorables a Occidente o más efectivos en sentido directo a la hora de contener el terrorismo. Por el contrario, se propugna el fomento del pluralismo como un medio para “drenar el pantano”, secar el “pozo de descontento” que ha venido alimentando la represión autocrática en la única región del mundo que aún carece de un sistema democrático con todas las de la ley. El propio Informe sobre Desarrollo Humano Árabe del 2002, de enorme influencia, coincidía con —e hizo mucho para difundir y legitimar en Oriente Medio— la opinión de que la ausencia de democracia es una causa fundamental de privación económica, que a su vez ha engendrado una profunda frustración popular.<sup>2</sup> En relación con Egipto, se ha sostenido que la prohibición por el régimen de los partidos políticos islamistas es lo que ha llevado al islamismo a adoptar formas de influencia sumamente conservadoras por medio de la clase dirigente religiosa.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Naciones Unidas, *Arab Human Development Report* (Ginebra: UN, 2002), cap. 10.

<sup>3</sup> B. Kodmani, ‘The Dangers of Political Exclusion: Egypt’s Islamist Problem’, *Carnegie Working Paper 63*, octubre de 2005, Washington: Carnegie Endowment for International Peace.

Por supuesto, se afirma cada vez más que el resentimiento de Oriente Medio hacia Occidente se debe en última instancia al apoyo de este último a los regímenes autoritarios de la región. Si bien Occidente inicialmente acogió con brazos abiertos el autoritarismo de Oriente Medio como un baluarte frente al resurgimiento del Islam, su éxito limitado en el desempeño de esta función ha quedado cada vez más patente. En toda la región, autócratas prooccidentales han hecho acopio de sentimientos antioccidentales y han dado ceba a la opinión islamista para reforzar la precaria legitimidad de su propio gobierno. Esta tendencia fue especialmente destacada a finales de los años noventa en Egipto y Jordania y, entre otras cosas, ha puesto en peligro la contención por parte de los regímenes de la oposición al proceso de paz en Oriente Medio. A finales de la década de los noventa, los regímenes “clientes” de Occidente parecían actuar muchas veces de una forma más contraria que útil a los intereses estratégicos occidentales.<sup>4</sup> En la práctica, los regímenes de Oriente Medio ni se han protegido frente a las presiones internas ni han ofrecido la base material ni el incentivo para la moderación de su población.

Si el temor de Occidente desde hacía tiempo era que la democracia llevase al poder a gobiernos islamistas, en el entorno posterior al 11-S parecía que se daba más crédito al impacto moderador del propio proceso democrático sobre los grupos que actualmente propugnan posturas radicales. Muchos analistas sugieren que si la democracia permitiera que los islamistas asumieran el poder, su atractivo místico se disolvería enseguida y sus recetas hasta ahora imprecisas para abordar los imperativos económicos y sociales adoptarían una forma más firme y realista. Aumentaba la percepción de que los regímenes árabes habían exagerado la “amenaza” islamista en un intento de obtener la indulgencia de los gobiernos occidentales hacia la negativa —de sus regímenes— a implantar reformas políticas. Se percibía que los regímenes árabes estaban jugando interesadamente: cuanto más inestabilidad alimentaba esa autocracia,

<sup>4</sup> F. Halliday, *Two Hours that Shook the World* (Londres: Saqi, 2002), p. 124.

más fácil les era convencer a Occidente de que había que reforzar este mismo autoritarismo. La democracia, se alegó, contribuiría a deshacer este nudo gordiano.

En realidad, de haber una característica que defina los debates intelectuales posteriores al 11-S, esta reside en las omnipresentes advertencias contra la identificación del "Islam" como amenaza para Occidente. Cada vez es mayor el reconocimiento de hasta qué punto las tendencias contemporáneas en el Islam están determinadas por los contextos políticos predominantes. La inmensa mayoría de los analistas y políticos ha rechazado reiteradamente la idea de que el Islam deba concebirse como un ataque monolítico contra los valores occidentales. Casi todos reconocen que el "choque" que más resuena es el que existe entre diferentes grupos *dentro* del mundo musulmán, y no entre las civilizaciones. Aunque sigue habiendo algunos orientalistas intransigentes, para la mayoría de los observadores prevalecen la fluidez y la diversidad de la ideología política islamista, así como que gran parte del discurso aparentemente islamista reproduce en realidad muchas dimensiones laicas y materiales del populismo tercermundista existente en otras regiones. La pregunta que se formula una y otra vez de si Islam y democracia son compatibles a largo plazo se ha convertido, para la mayoría de los analistas, en un falso debate. Organizaciones como el Partido de la Justicia y el Desarrollo en Marruecos, los Hermanos Musulmanes en Egipto y el Frente de Acción Islámica en Jordania han hecho declaraciones incondicionales a favor de la democracia pluripartidista. Este cambio tanto en la definición propia como en las percepciones intelectuales externas del Islam político ha influido en los juicios que se han hecho sobre el posible impacto de la democratización en Oriente Medio. Para los partidarios de la democratización, es crucial el optimismo que provoca el hecho de que el apoyo a la democratización parece ir cada vez más acorde con la evolución ideológica en Oriente Medio. En este contexto, la promoción de la democracia tiene más de apuesta fundada para el futuro que de invitación abierta a los "enemigos" declarados de Occidente.

En resumen, es la combinación del nuevo pensamiento estratégico y de unas lecturas (aparentemente) menos "esencialistas" del Islam lo que para muchos observadores y políticos ha reforzado los argumentos a favor de la democracia. Este contexto ha hecho de la promoción de la democracia una preocupación destacada y fundamental para el estudio de la dinámica cambiante de la política de Oriente Medio.

## Argumentos en contra

Con la misma firmeza con que se propugna la democracia como elemento esencial de las estrategias de seguridad occidentales tras el 11-S, se ha cuestionado el valor de la misma en los esfuerzos encaminados a mitigar el terrorismo internacional. Se ha criticado a los gobiernos occidentales por pasar erróneamente de una política estratégica basada en la contención a suponer sin fundamento que los esfuerzos para democratizar Oriente Medio pueden proporcionar un antídoto al terrorismo. Los críticos sostienen que el péndulo ha oscilado demasiado lejos desde la creación de alianzas como prioridad hasta una formulación simplista de la democracia como panacea estratégica.

Las dudas planteadas contra la democracia pueden desglosarse en varias preocupaciones diferentes. La advertencia que se hace más a menudo es que la victoria por vía democrática de sectores islamistas antioccidentales sería incompatible con los intereses de seguridad.<sup>5</sup> Las recientes tendencias en Oriente Medio sugieren sin duda que los islamistas están en buena posición para cosechar los beneficios de unas elecciones más abiertas y realmente competitivas. Aunque la atención de la prensa se ha centrado sobre todo en el ascenso y eventual victoria electoral de Hamas, los grupos de oposición islamistas vienen obteniendo desde 2001 buenos resultados también en Marruecos, Argelia, Egipto y Kuwait, así como en las elecciones municipales del 2005 de Arabia Saudí.

<sup>5</sup> Para una versión reciente de este argumento, véase F. Gregory Gause III, 'Can Democracy Stop Terrorism?', *Foreign Affairs*, septiembre-octubre de 2005.

La mayoría de los defensores de la democracia no estarían en desacuerdo con este último argumento. Sin embargo, los escépticos cuestionan la suposición optimista de que la participación en la política democrática y, probablemente, en el gobierno pueda inducir a los islamistas a actuar con moderación. Las encuestas de opinión sugieren de hecho que hay poca correlación entre los grados relativos de represión política en Oriente Medio y el "radicalismo". Algunas de las posturas antioccidentales más virulentas se dan en Jordania y Marruecos, países que disfrutaban de algunos de los derechos políticos más generosos del mundo árabe y cuyos sistemas políticos han permitido una mayor representación de los partidos islamistas. Al cuestionar los datos empíricos ofrecidos para justificar el lazo que une democracia y seguridad, se ha señalado que muchos regímenes autoritarios no han engendrado radicalismo, si bien éste ha surgido en muchas democracias consolidadas.<sup>6</sup> Ante ello, dos expertos llaman la atención sobre el incómodo hecho de que el mayor éxito del control de los grupos islamistas radicales es el que se ha obtenido con medidas represivas en Estados como Túnez, Argelia y Egipto, lo que refuta la ilusión de que la democracia es una "panacea para el terrorismo".<sup>7</sup> Tras obtener unos buenos resultados en las elecciones parlamentarias de Egipto a finales del 2005, varios miembros de la dirección de los Hermanos Musulmanes rechazaron las insinuaciones de que una mayor participación política conllevaría una mayor predisposición a reconocer el Estado de Israel.<sup>8</sup> Las declaraciones de Hamas tras la victoria electoral de la organización en enero del 2006 adoptaron un tono igualmente intransigente.

<sup>6</sup> Entre los escépticos figuran J. Mearsheimer (1990), 'Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War', *International Security* 15, 1 (1990): 5–56; E. Mansfield y J. Snyder, 'Democratisation and the Danger of War', *International Security* 20, 1 (1995); C. Gelpi, 'Democratic Diversions: Governmental Structure and Externalisation of Domestic Conflict', *Journal of Conflict Resolution* 41, 2 (1997): 255–87; T. Barkawi y M. Laffey, 'The Imperial Peace: Democracy, Force and Globalisation', *European Journal of International Relations* 5, 4 (1999): 403–34; E. Cousens y C. Kumar, eds., *Peacebuilding as Politics: Cultivating Peace in Fragile Societies* (Boulder, Colo: Lynne Rienner, 2001); H. Kissinger, *Does America Need a Foreign Policy?*; E. Mansfield y J. Snyder, 'Democratic Transitions, Institutional Strength, and War', *International Organisation* 56, 2 (2002): 297–338; F. Zakaria, 'The Rise of Illiberal Democracy', *Foreign Affairs*, (1997); J. Gowa, *Ballots and Bullets: The Elusive Democratic Peace* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1999).

<sup>7</sup> T. Carothers y M. Ottaway M. (2004), 'Middle East Democracy', *Foreign Policy*, noviembre-diciembre de 2004.

<sup>8</sup> *Democracy Digest* 2/12, 22 de diciembre de 2005:2.

Conceptualmente, muchos de los argumentos relativos a las supuestas virtudes de la democracia han surgido de los trabajos sobre la "paz democrática" o sobre la resolución de conflictos. Cabría decir que las conclusiones de dichos trabajos se han extrapolado con demasiada rapidez a la cuestión de la inestabilidad en Oriente Medio y al terrorismo internacional vinculado al islamismo cuando en realidad se refieren a un conjunto de cuestiones muy diferentes. Puede que los teóricos de la paz democrática hayan observado que las saludables democracias occidentales no han ido a la guerra entre sí, pero sería erróneo suponer a partir de esto que unas sociedades más pobres y más turbulentas sean más pacíficas gracias a la democratización, habida cuenta de las dificultades económicas más agudas y de un entorno regional más problemático. En este sentido, se dice que la democracia probablemente podría resultar perjudicial y desestabilizadora si no se cumplen ciertas condiciones previas, en concreto, la existencia de un consenso nacional y de unas instituciones estatales fuertes.<sup>9</sup> Por otra parte, se afirma que los datos recientes suscitan dudas sobre la opinión de que las no democracias son más reticentes a insertarse en redes de interdependencias mutuas, lo que cuestiona uno de los principios centrales de la tesis de la paz democrática.<sup>10</sup> De modo similar, se ha sugerido que el valor de la democracia está sumamente condicionado por el contexto regional general, y a menudo podría tener más que ver con la existencia de proyectos cooperativos entre grupos de Estados vecinos democráticos que con las virtudes intrínsecas de la democracia per se.<sup>11</sup>

Además, podría ser peligroso extender las virtudes de la democracia en la gestión de tensiones sociales específicas de un contexto y de bajo nivel, sobre todo en los "Estados fallidos" africanos, a la convicción de que la reforma de la gobernanza es pertinente para combatir la amenaza, cualitativamente distinta, de Al Qaeda. De forma crucial, la mayor parte de los trabajos

<sup>9</sup> E. Mansfield y J. Snyder, 'Prone to Violence', *The National Interest*, invierno de 2005/6.

<sup>10</sup> D. Geller y J. Singer, *Nations at War: A Scientific Study of International Conflict* (Cambridge: Cambridge University Press, 1998).

<sup>11</sup> K. Gleditsch y M. Ward, 'War and Peace in Space and Time: The Role of Democratisation', *International Studies Quarterly* 44, 1 (2000): 1–29.

sobre democracia y seguridad se han centrado en la guerra declarada entre Estados o en los conflictos étnicos internos y tienen menos relación con desafíos “blandos” para la seguridad en los que intervienen agentes subestatales y tensiones sociales e ideológicas de bajo nivel. La supuesta relevancia de la democracia a estas preocupaciones se basa, hasta ahora, más en un razonamiento intuitivo que en un estudio empírico detallado.

En definitiva, la proposición de que la responsabilidad democrática interna es factor de moderación en la conducta externa está ampliamente cuestionada, especialmente cuando se aplica al contexto de Oriente Medio. De hecho, cabría argumentar que los líderes democráticos podrían tener en realidad más incentivos para endurecer las posturas externas a fin de desviar la atención de sus limitaciones internas. Lejos de tener un efecto moderador, los electorados “liberados” podrían empujar a los gobiernos democráticos en una dirección más radical, y la democracia podría ser la chispa que encendiera el polvorín del resentimiento en Oriente Medio. Por otro lado, los realistas más duros podrían advertir que las democracias tienden a ser rivales estratégicos más avanzados tecnológicamente y más fuertes, y que fomentar dicho avance en Oriente Medio, contrariamente a lo que sugiere la retórica de la “paz democrática” en sentido contrario, no encaja con facilidad a la larga con una lectura correcta de las exigencias de la *realpolitik*.

Una crítica diferente se centra no en la democracia per se sino en lo desaconsejable que resulta que los gobiernos occidentales propugnen y promuevan activamente la liberalización política. Aunque la democracia fuera beneficiosa, un argumento habitual es que sería contraproducente que Occidente intentase ser su comadrona. Los críticos afirman que concebida de una forma demasiado instrumental a través de la lente del interés occidental, la promoción de la democracia corre el riesgo de aumentar la inestabilidad y la violencia, especialmente en Oriente Medio.<sup>12</sup> Los

críticos predicen que la reacción contra Occidente provocada por los esfuerzos para “imponer” la democracia probablemente no compensaría ningún beneficio interno derivado de la liberalización política.

De forma poco sorprendente, pero también cautivadora, esta “reacción” incipiente ha procedido de dos direcciones contrarias. A Estados Unidos se le ridiculiza por intentar “imponer” con torpeza los valores democráticos por interés propio, pero también se le reprocha que siga siendo, en la práctica, ambivalente en relación con la apertura política en Oriente Medio. Es saludable que los políticos occidentales tomen nota de que muchas encuestas confirman regularmente que los ciudadanos árabes no creen que Occidente, y en concreto Estados Unidos, esté realmente interesado en respaldar un cambio democrático. Si las opiniones árabes suelen ser frustrantes –reprochan a Occidente su apoyo a regímenes autoritarios para, acto seguido, reprochar su “injerencia” cuando va a haber compromisos con la promoción de la democracia – esto, para los escépticos, sólo refuerza el argumento de que inmiscuirse en la política interna de la región sólo puede ser perjudicial para Occidente.

Otro motivo de preocupación, que también viene de antaño, es el relativo al *proceso* del cambio democrático. Suele observarse que las transiciones del autoritarismo a la democracia conllevan invariablemente inestabilidad, pues las nuevas coaliciones entre grupos nacionales cambian constantemente y la frustración de expectativas recién creadas alimenta un creciente apoyo a las propuestas nacionalistas. Afganistán e Irak podrían citarse ahora como ejemplos dramáticos de este problema de la transición; también cabría alegar que corroboran en cierta medida esta afirmación la inestabilidad coincidente con un principio de cambio en el Líbano, Arabia Saudí y Marruecos.

Más allá de los citados debates sobre cómo reconfiguraría la democracia la política interna árabe, otros analistas han cuestionado la premisa de que la seguridad sea un asunto relacionado con el sistema político en sus distintas formas. Los realistas tradicionales siguen concibiendo la seguridad como un

<sup>12</sup> E. Hobsbawm (2004), ‘Spreading Democracy’, *Foreign Policy*, septiembre-octubre de 2004.

producto de la estructura del sistema internacional, mucho más que de la naturaleza de los sistemas políticos nacionales. En este sentido, insisten, debe interpretarse que las cuestiones estratégicas giran en torno a alianzas internacionales y no a cambios políticos internos. Las interpretaciones estructuralistas "centro-periferia" de Oriente Medio ven la lucha por una autonomía efectiva como el factor principal que explica las relaciones con Occidente. La incongruencia entre las fronteras territoriales artificiales impuestas por las potencias coloniales y la identidad árabe sigue incidiendo negativamente en una democratización que refuerce la seguridad en Oriente Medio. El antagonismo hacia Occidente y las tensiones internas emanan, se dice, de limitaciones estructurales globales, que probablemente perduren más allá de cualquier cambio de las estructuras políticas internas.<sup>13</sup>

Estas perspectivas guardan estrecha relación con el conocido argumento de que la antipatía de Oriente Medio hacia Occidente procede, sobre todo, de la naturaleza de las políticas internacionales hacia el conflicto árabe-israelí. Si el 11-S puso de relieve la ausencia de democracia en Oriente Medio, para muchos sólo reforzó la urgencia de la autodeterminación palestina. Naturalmente, suele decirse que la percibida complicidad de Occidente con el hecho de que aún no exista un Estado palestino hace más que cualquier otra cosa para empujar a los varones jóvenes, y cada vez más mujeres, a cometer actos de violencia. Para muchos observadores, la cuestión del Estado palestino sigue pesando mucho más que la cuestión de la democratización en su relación con las raíces que explican la inseguridad.

Desde el punto de vista realista, se sugiere a su vez que el propio enfoque de Occidente debe dirigirse directamente a las políticas exteriores de los regímenes árabes y no a la naturaleza de sus estructuras de poder internas. Se sugiere que los esfuerzos para promover la democracia corren el riesgo de desperdiciar capital negociador, que sería más útil invertir directamente en

limitar las acciones externas de los Estados. Como alternativa, desde una perspectiva más radical y económica, se sostiene desde hace tiempo que conflicto e inestabilidad son productos de la distribución desigual de los recursos económicos, y que mientras la escasez y las injusticias económicas sigan insertadas en la estructura predominante del sistema internacional, la democracia en el ámbito nacional parece un recipiente cada vez más vacío.

Este argumento no sugiere tanto que la democratización de Oriente Medio sería perjudicial o que las naciones occidentales no deben fomentar el cambio cuando sea posible, sino que el hecho de que haya o no democracia simplemente tiene poco que ver con el terrorismo. De ahí que se señale habitualmente que los actos terroristas han causado estragos en las últimas décadas en Estados democráticos como el Reino Unido, España, Italia y Alemania. El hecho de que quienes cometieron los atentados del 7 de julio de 2005 de Londres fueran ciudadanos británicos, fue una de las demostraciones más aleccionadoras de la falsedad de la idea de que todos los terroristas son ciudadanos encolerizados hasta el punto de cometer acciones violentas engañados por regímenes represivos de Oriente Medio. También es habitual comparar la India y China en detrimento de la democracia, pues los actos violentos en la democrática India superan a los que se cometen en la autoritaria China. De hecho, mientras el contraste entre la India y China ha servido desde hace años como ejemplo para poner en duda el presunto vínculo entre democracia y desarrollo económico, más recientemente ha servido para cuestionar el vínculo entre democracia y seguridad.

Los escépticos cuestionan también el argumento del "pozo de descontento", señalando que incluso si los terroristas se benefician de una "red de apoyo" entre ciudadanos políticamente reprimidos, sólo hace falta un puñado de individuos para ejecutar un acto violento. Incluso si arraigara una forma de democracia perfecta y prístina en todo Oriente Medio, con un apoyo popular generalizado, no sería nada convincente creer que esta perspectiva apaciguaría todo radicalismo real o

<sup>13</sup> R. Hinnebusch, *The International Politics of the Middle East* (Manchester: Manchester University Press, 2003).

potencial. Quizá la asimetría del conflicto moderno sea, más que nada, la impotencia de la democracia.

En una versión algo más comedida de la perspectiva escéptica, la conclusión a la que han llegado muchos analistas basándose en dudas conceptuales sobre las virtudes de la democracia es que los cambios clave que hacen falta en Oriente Medio no son precisamente cambios *democráticos*. Muchos analistas han sugerido que los esfuerzos internacionales deberían centrarse en el fortalecimiento de las formas institucionales locales que mejoran las normas de derechos humanos sin conllevar una democratización total. Se suele propugnar una “forma árabe” de reforma política, basada en organizaciones tradicionales como la mezquita, el barrio o el pueblo, la tribu, las asociaciones profesionales y los sindicatos, más que en los grupos de la sociedad civil al estilo occidental. Esto refleja un argumento más general de que el liberalismo *en lugar de* la democracia es más apropiado para lograr la calma y la estabilidad sociales. Una “tupida telaraña de instituciones liberales”, se alega, debería tener prioridad sobre cualquier consideración de democracia electoral formal que pueda animar sin más a los líderes competitivos a avanzar gradualmente hacia posturas populistas de línea dura.<sup>14</sup> En particular, se han propugnado a menudo medidas de buena gobernanza relativamente técnicas para obtener un gobierno más claro, menos arbitrario y menos corrupto, sobre la base de que estos valores eran más importantes para los ciudadanos que la democracia liberal al estilo occidental. De hecho, la mejora del respeto a los derechos básicos se ha propugnado después del 11-S como medida para atajar las incertidumbres del cambio de régimen y una democratización completa.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> J. Snyder, *From Voting to Violence: Democratization and Nationalist Conflict* (Nueva York: Norton, 2001).

<sup>15</sup> M. Indyck, ‘Back to the Bazaar’, *Foreign Affairs* (2002); A. R. Norton (1997), ‘Political Reform in the Middle East’, en L. Guazzone, ed., *The Middle East in Global Change* (Basingstoke: Macmillan, 1997); M. Salla, ‘Political Islam and the West: A New Cold War or Convergence?’, *Third World Quarterly* 18, 4 (1997): 729–42; S. Sarsar, ‘Can Democracy Prevail?’, *Middle East Quarterly* 7, 1 (2000): 47; V. Langhor, ‘An Exit for Arab Autocracy’, *Journal of Democracy* 13, 3(2002): 116–22.

## Hacia una visión más comedida

El desafío es trazar una trayectoria entre estos dos polos del debate sobre la seguridad en Oriente Medio. El enfoque de los políticos occidentales sobre la promoción de la democracia es un correctivo bienvenido y necesario a las doctrinas tradicionales sobre la seguridad que hasta ahora no han mirado en el interior de la caja negra del Estado-nación para investigar las raíces nacionales de la inestabilidad. Sin embargo, existe realmente el riesgo de que el péndulo oscile excesivamente en dirección contraria si se espera demasiado de la democracia como instrumento para mejorar la seguridad. El diseño de las políticas occidentales no debe suponer que la democracia es una panacea para los desafíos del periodo posterior al 11-S. Por el contrario, la compleja interrelación entre reforma política y los procesos en curso de cambio económico y social deben reflejarse de forma crítica si se quiere que unas políticas concretas encaminadas a promover la democracia tengan los beneficios positivos para la seguridad que se desean.

Los dos extremos del argumento sobre la relación entre democracia y seguridad suelen tender a ser simplistas. Los defensores de la democracia corren el riesgo de sostener de forma demasiado abrumadora que la ausencia de liberalización política es la causa principal de los propios males de Oriente Medio, así como de la “exportación” desde la región del terrorismo internacional. La exageración de la “democracia como panacea” postula un lazo demasiado firme entre el cambio político interno y las cuestiones de seguridad externa. Pero la postura de que “la democracia será perjudicial” adopta a su vez una visión demasiado estática. La crítica consabida es sugerir que deben cumplirse ciertas “condiciones previas” –desarrollo económico, una disminución del nacionalismo, un consenso que cree civismo– antes de que quepa esperar que la democratización avance sin problemas y de forma beneficiosa. Este argumento resta importancia al

alcance con que la naturaleza de la propia política influye en el avance de dichas "condiciones previas" y no tiene en cuenta el factor de cómo el propio cambio democrático repercute en las identidades cognitivas y las visiones del mundo de los agentes políticos como parte de un proceso de adaptación.

Muchos escépticos yerran también al restar importancia a la política interna, a menudo hasta el punto de casi sugerir que la mayoría de los problemas asociados a la región desaparecerían si Estados Unidos modificase su política exterior, y en concreto su relación con Palestina e Irak. Curiosamente, este cuestionamiento del impacto independiente de la política interna caracteriza por igual a críticas conservadoras y progresistas de la agenda de la democratización.

Se ha hecho habitual advertir que el cambio político debería ser gradual. Eso es cierto, pero escasamente esclarecedor, cabría pensar. No habría que olvidar que los debates sobre la reforma política están en la agenda de Oriente Medio desde hace más de dos décadas, y que los cambios iniciales acompañaron a los programas de ajuste estructural a mediados de los años ochenta. Desde luego, es innegable que la liberalización política puede ser desestabilizadora si se realiza con "demasiada rapidez". Pero dado que la actividad en torno a la reforma política lleva veinte años fluctuando con avances y retrocesos en Oriente Medio, cabría preguntar cuán "gradual" debería ser el "cambio gradual". ¿No sugiere la experiencia en Oriente Medio que la "democracia aplazada" puede ser un fenómeno tan preocupante como la "democracia precipitada"? Es del todo convincente advertir que la infraestructura del Estado ha de estar garantizada antes de la transición política: pero ¿cabe decir realmente que los regímenes *étatistes* de Oriente Medio sufren un *déficit* de instituciones del Estado? Por otro lado, esto a duras penas parece representar una laguna en las políticas internacionales, puesto que hace muchos años que los agentes externos están financiando la creación de capacidad del Estado incluso cuando han evitado la asistencia a la democracia propiamente dicha.

Los dos campos promueven sus argumentos con destacable seguridad. Pero lo cierto es que, probablemente, no podamos predecir con ninguna seguridad convincente cómo se desarrollará el "drama de la democracia" en Oriente Medio o qué ramificaciones generales afectarán a la región. Si hay una conclusión convincente que extraer de la rica literatura sobre democracia y relaciones internacionales es que la democracia en sí misma puede tener un impacto espectacularmente diverso en diferentes Estados, contextos estratégicos y periodos. El alto grado de dependencia del contexto en el cambio democrático incide negativamente en una predicción demasiado confiada, especialmente en un momento en el que se debate tan vívidamente hasta qué punto las políticas internas de Oriente Medio están realmente a punto de sufrir un cambio significativo.

Los acontecimientos ocurridos en Irak han complicado e incluso distorsionado el panorama. La confusión posterior a la invasión ha ofrecido sin duda argumentos enérgicos a quienes hacen hincapié en que la violencia está invariablemente asociada a las transiciones políticas. Como mínimo, hay que reconocer que no existe una opinión homogénea sobre si la democratización en Irak puede resultar finalmente una fuerza estabilizadora. La situación en el país sigue fluctuando. El optimismo basado en que las dinámicas de la inclusión democrática estaban empezando a funcionar arraigó después de la elevada participación suní en las elecciones de diciembre de 2005. Cuando se redactan estas líneas, el pesimismo ha vuelto con la última oleada de atentados sectarios. Lo que es poco convincente es la tendencia de *ambas* partes del debate a generalizar desde sus respectivas lecturas de los acontecimientos de Irak a la cuestión de la democratización más en general en Oriente Medio. Lo que Irak demuestra hasta ahora de forma concluyente es que ni la democracia está condenada a engendrar una rebelión sangrienta, ni la caída de una dictadura pone necesariamente los cimientos de una estabilización orientada hacia los derechos.

Aunque muchas de las dudas suscitadas contra la democracia resulten convincentes, las bases

conceptuales desde las que suelen argumentarse han llevado a los críticos a desdeñar en exceso los posibles méritos de la democracia. Un defecto, presenciado especialmente en Estados Unidos, es la tendencia a suponer implícitamente que existe una situación tal que corresponde a Occidente/ Estados Unidos decidir si la democracia es buena o no, frente a un Oriente Medio pasivo. En realidad, y como es lógico, no es probable que sea Occidente quien decida la suerte de la democracia. La política occidental es más una variable reactiva que independiente, y los cálculos de seguridad deben hacerse teniendo esto en cuenta. Incluso si se reconocen todas las preocupaciones de los escépticos, lo que quizá cabe argumentar con cierta seguridad es que cuando comiencen a desplazarse las placas políticas de Oriente Medio, cualquier intento de desalentar el cambio por parte de Occidente engendraría resentimiento.

Es especialmente irritante –tanto para quienes están en Oriente Medio como en otros Estados occidentales– que los debates sobre la promoción de la democracia se formulen con tanta frecuencia dentro de un discurso de los “valores estadounidenses”. Tanto entusiastas como escépticos combinan regularmente –o parecen estar constantemente a punto de hacerlo– sus respectivos puntos de vista sobre la democracia con su postura sobre el intento de Estados Unidos de difundir sus valores. Por el contrario, hay que juzgar la democracia por sus propios méritos. Presentar el argumento en términos de que a “nuestra seguridad” le beneficiará la difusión de “nuestros valores” –de hecho una formulación preferida no sólo del presidente Bush sino también del primer ministro británico, Tony Blair– difícilmente podría estar mejor diseñado para generar respuestas contraproducentes a los esfuerzos de promoción de la democracia. Cuando el apoyo a la democracia está dirigido a garantizar que los *propios* valores y aspiraciones árabes no se vean impedidos desde fuera, se invita a un enfoque más completo hacia el cambio político.

Este punto de partida permite apreciar en cierta medida el potencial de la democracia, uniendo el apoyo a la reforma política orgánicamente a un abanico más

amplio de cambios en la región. Un enfoque realmente global prestaría atención a los escollos de una ruptura política no sincronizada con una adaptación estructural de la vida económica y social. Puede que una estrategia que ponga en contexto la reforma política en relación a los procesos de cambio social, religioso y económico en el mundo árabe no haga desaparecer las amenazas estratégicas, pero ayudaría a sentar las bases de cara a la transformación global que haría menos necesaria una seguridad basada en la contención. No se debe pasar por alto el valor del apoyo a la democracia, pero hay que combinarlo con cuestiones de carácter estructural, y sin duda, no sólo apoyar a activistas a favor de la democracia occidental, fácilmente accesibles.

En relación con esto, habría que procurar no confundir el desafío del terrorismo internacional con el del antioccidentalismo. Una vez más, desde ambos lados del debate las visiones sobre lo segundo tienden peligrosamente a determinar la estrategia hacia la democracia. Esto lleva lógicamente a la consideración más general, que va mucho más allá del alcance de este estudio, de qué cuestiones constituyen realmente (o están “construidas intersubjetivamente” para constituir, como dirían los constructivistas) las “amenazas para la seguridad” de Occidente. Como mínimo, parece imprescindible reconocer que el problema de la seguridad comprende distintos niveles de desafío. El terrorismo internacional, por ejemplo, está sujeto a un conjunto de dinámicas causales en formas cruciales muy distintas de los desafíos “blandos” a la seguridad vinculados a las patologías internas Estado-sociedad. Cabría preguntarse de hecho si la cuestión central es realmente la del antioccidentalismo gubernamental. Existen gobiernos muy críticos hacia Occidente en muchos lugares del mundo a los que no se considera amenazas existenciales para la seguridad. Cabría postular que está en juego un equilibrio viable, pues los gobiernos más críticos hacia las políticas occidentales externamente en realidad contribuyen a proporcionar una “válvula de presión” estabilizadora internamente. Paradójicamente, puede que la promoción de la democracia beneficie a Occidente espe-

cialmente cuando más parezca que hacerlo *no* es de su interés.

Una conclusión errónea derivada de los extremos “uno u otro” del debate predominante es que Occidente debe ser ante todo selectivo en su enfoque sobre la promoción de la democracia en Oriente Medio. Este argumento postula que los gobiernos occidentales deben apoyar el cambio político allí donde las fuerzas prooccidentales y laicas sean fuertes y puedan obtener un poder significativo por vía democrática, como por ejemplo en Marruecos y el Líbano. Cuando no sea así, se sugiere que Occidente no aliente la democratización a corto plazo y trate, por el contrario, de fortalecer las fuerzas laicas prooccidentales como precursores de una eventual transición democrática.<sup>16</sup> Sea cual fuere el grado general de duda que se tenga sobre la democracia, parece razonable advertir que esto es exactamente lo que Occidente *no* debería intentar hacer. Si hay algo que aparentemente garantizaría el resentimiento entre las poblaciones árabes sería el intento de fraguar directamente políticas para el beneficio de Occidente, basándose en la aplicación de un doble rasero hacia Estados de Oriente Medio.

Se ha sostenido, con razón, que los esfuerzos para fomentar la democracia en el mundo árabe tienen posibles efectos positivos para la seguridad, tanto dentro como fuera de Oriente Medio, pero también hay que reconocer que esa democratización es sólo una de las numerosas variables pertinentes.<sup>17</sup> Hasta ahora el peligro no parece estar en que Occidente imponga ciegamente la democracia, sino más bien en que sea excesivamente cauto a la hora de dar contenido a los compromisos retóricos de apoyo al cambio político - cautela probablemente más pronunciada en Europa que en Estados Unidos. De hecho, son otros los elementos de la estrategia antiterrorista los que han predominado, sobre todo por medio de la cooperación entre las fuerzas de seguridad y servicios de información occidentales y árabes. Analizando

cuidadosamente el fondo y las asignaciones de recursos de las políticas occidentales parece poco convincente sugerir que en la práctica hayan abandonado de forma imprudente el imperativo realista a corto plazo. Por el contrario, el desafío está en garantizar que las estrategias de seguridad tradicionales y aquellas basadas en la democracia que probablemente perseguirán los gobiernos occidentales de forma paralela no se debiliten mutuamente. La tensión entre estas dinámicas aún está por resolver, y si la seguridad y las estrategias antiterroristas van a asumir una forma multifacética apropiada, esta es una cuestión crucial en la que queda mucho trabajo por hacer.

<sup>16</sup> Gregory Gause, *op. cit.*

<sup>17</sup> J. Windsor, ‘Promoting Democratisation Can Combat Terrorism’, *The Washington Quarterly* 26, 3 (2003): 43-58.

---

# INFORMES Y DOCUMENTOS DE TRABAJO 2004-05

---

- 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**

- 
- 1 A proposal for governance of the Gaza strip in the context of the announced Israeli withdrawal, **CITPax**, 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**
  - 12 Building a New Role for the United Nations: the Responsibility to Protect, **Carlos Espósito and Jessica Almqvist**, **September 2005**
  - 13 Alliance of Civilisations: International Security and Cosmopolitan Democracy, **Kristina Kausch and Isaías Barreñada**, **October 2005**
  - 14 ¿Ayudando a Castro? Las políticas de la UE y de EE UU hacia Cuba, **Susanne Gratius**, **Octubre de 2005**
  - 15 Las amenazas a la seguridad humana y el problema de los medios de acción, **Luis Peral**, **Octubre de 2005**

---

# DOCUMENTOS DE TRABAJO 2005-06

---

- 16** The United Nations' Responsibility towards Victims of Terrorist Acts, **Irene Aguirrezabal Quijera, November 2005**
- 17** Transition and Legitimacy in African States: The cases of Somalia and Uganda **Martin Doornbos, December 2005**
- 18** Facing the Victims in the Global Fight against Terrorism, **Jessica Almqvist, January 2006**
- 19** Failing States or Failed States? The Role of Development Models: Collected Works; **Martin Doornbos, Susan Woodward, Silvia Roque, February 2006**
- 20** Defining 'Terrorism' to Protect Human Rights, **Ben Saul, February 2006**
- 21** Democracia y Seguridad en Oriente Medio, **Richard Youngs, Marzo de 2006**



# FRIDE

---

Las perspectivas internacionales sobre Oriente Medio están dominadas por un debate revigorizado sobre la relación entre seguridad y la promoción de la democracia en la región. En un extremo, están quienes consideran que la presión a favor de la reforma democrática en Oriente Medio es el método principal para mejorar la seguridad occidental y responder al terrorismo internacional. En el otro extremo, están los que se muestran escépticos ante este nuevo enfoque sobre la promoción de la democracia en Oriente Medio. En este estudio se sostiene que ambas posturas son insatisfactorias, y se reclama una visión más matizada sobre la relación entre seguridad y democracia.

[www.fride.org](http://www.fride.org)