

# *Plus ça change:* El diálogo directo de Europa con los islamistas moderados



Kristina Kausch

75

Working Paper / Documento de trabajo  
Enero 2009

Working Paper / Documento de trabajo

## Acerca de FRIDE

---

FRIDE es un centro de estudios independiente, con sede en Madrid, dedicado a cuestiones relativas a la democracia y los derechos humanos, la paz y la seguridad, y la acción humanitaria y el desarrollo. A través de la investigación en estas áreas, FRIDE trata de influir en la formulación de las políticas públicas y de informar a la opinión pública.

## Documentos de trabajo

---

Los documentos de trabajo de FRIDE tratan de fomentar un debate más amplio sobre estas cuestiones y ofrecer consideraciones pertinentes para las políticas públicas.

# *Plus ça change:* El diálogo directo de Europa con los islamistas moderados

Kristina Kausch  
Enero 2009

Kristina Kausch es Investigadora en el Programa de Democratización de FRIDE. Su trabajo se centra en políticas europeas de democratización en la vecindad europea. Antes de entrar en FRIDE en Noviembre de 2004 trabajó en programas de buen gobierno y democratización de la Cooperación Técnica Alemana al Desarrollo (GTZ), así como en la Fundación Bertelsmann.



La Suma de Todos



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

Foto de portada del Estrecho de Gibraltar: cortesía de J. Cayetano Delgado

© Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) 2007.

Goya, 5-7, Pasaje 2º. 28001 Madrid – SPAIN

Tel.: +34 912 44 47 40 – Fax: +34 912 44 47 41

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)

Este documento pertenece a FRIDE. Queda prohibido todo tipo de reproducción o redistribución, total o parcial, sin el permiso previo de FRIDE. Las ideas expresadas por el autor no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. 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

¿De la exclusión al diálogo?	1
Un análisis de coste-beneficio del diálogo directo	2
Las instituciones de la UE: Chocar con una pared de ladrillo	5
Estados miembros: Limitaciones políticas	7
Ensayo y error en una zona gris diplomática	9
Conclusión	12



## ¿De la exclusión al diálogo?

El diálogo directo<sup>1</sup> con los movimientos políticos islamistas ha sido por lo general zona prohibida para los gobiernos europeos. En los últimos años, sin embargo, los límites del enfoque orientado a la estabilidad que aplica la Unión Europea (UE) a la cooperación con gobernantes autoritarios de Oriente Medio y el Norte de África para defender los intereses estratégicos de la UE en la región se han hecho más evidentes. Los intentos de los gobernantes de esta región de calificar la elección de los interlocutores europeos como intentos de o estabilizar un gobierno o desestabilizar a los islamistas, son considerados cada vez más como contradictorios y sin vistas hacia el futuro. Debates recientes sugieren que la búsqueda de enfoques políticos alternativos y viables está propiciando un cambio en la actitud de los formuladores de políticas europeos hacia los actores islamistas moderados.<sup>2</sup>

Los incentivos para redirigir el curso de las políticas de la UE en la región no son pocos. La prevención de la radicalización de los movimientos islamistas en la región es parte integral de la estrategia antiterrorista de la UE. Ahora se reconoce que sólo una presión eficaz desde dentro podrá traer una reforma política real. Así, con frecuencia se ha calificado a los partidos islamistas no violentos y no revolucionarios que aspiran a llegar al poder por medio de un proceso democrático de potenciales actores de la reforma, albergando la esperanza de una región inestable de un desarrollo democrático y una estabilidad a largo plazo auténticos.<sup>3</sup> La moderación de muchos movimientos islamistas antes

violentos, su integración en procesos políticos nacionales y su creciente capacidad para convertir el amplio respaldo de la sociedad en éxitos electorales han convertido a los islamistas moderados en interesantes interlocutores políticos.

En los últimos años se han multiplicado los análisis y debates sobre el Islam político, lo que ha contribuido a diferenciar en cierta medida los puntos de vista occidentales sobre los fines y los medios islamistas. El escepticismo sobre las intenciones de los movimientos islamistas y los posibles beneficios de interactuar con ellos es generalizado. Muchos observadores cuestionan el verdadero compromiso democrático de los islamistas moderados y les atribuyen una agenda totalitaria oculta.<sup>4</sup> Algunos críticos afirman que el contacto abierto de gobiernos extranjeros con los islamistas proporcionaría a estos últimos una atención y legitimidad inmerecidas. Hay quien duda de que los europeos puedan tener un impacto importante en la dirección interna de los islamistas. Otros alegan que el mismo supuesto de que el Islam sirve de base para la identidad política en la región es un error.<sup>5</sup> Mientras tanto, otros consideran que la clasificación de los movimientos islamistas en un continuo moderado-radical podría inducir a error y es simplista. Tanto críticos como defensores comparten en líneas generales sus reservas sobre las importantes "zonas grises"<sup>6</sup> existentes en las plataformas políticas de los principales movimientos islamistas. A pesar de todo este justo escepticismo, sin embargo, la ausencia de alternativas viables parece llevar a un consenso cada vez mayor entre los analistas de que será necesaria alguna forma de contacto.

Muchos afirman que se debería aprovechar la relativa apertura que muestran actualmente los islamistas moderados hacia la idea de relacionarse con Occidente, y especialmente con Europa, para llegar hasta ellos y entablar lazos estratégicos. Además, cada vez es más importante

<sup>1</sup> Se entiende aquí por "diálogo directo" cualquier clase de contacto directo formal o informal. El grado de intensidad y de institucionalización del contacto puede variar enormemente, y va desde las conversaciones personales en encuentros informales y ocasionales hasta las asociaciones institucionalizadas a largo plazo.

<sup>2</sup> Este estudio se refiere a los islamistas "moderados" como aquellos partidos y movimientos del espectro islamista que se abstienen de, o han renunciado formalmente a la violencia en el contexto nacional y aspiran a alcanzar sus objetivos dentro de los márgenes del proceso político.

<sup>3</sup> Véanse, por ejemplo, Hamzawy, Amr, "The Key to Arab Reform: Moderate Islamists", *Carnegie Policy Brief* 40, agosto de 2005; y Asseburg, Muriel (ed.), "Moderate Islamists as Reform Actors. Conditions and Programmatic Change", *SWP Research Paper* 4, abril de 2007.

<sup>4</sup> Véase, por ejemplo, Tibi, Bassam, "Why they can't be democratic", *Journal of Democracy* 19/3, julio de 2008.

<sup>5</sup> Brumberg, Daniel, "Islam is not the Solution (or the Problem)", *The Washington Quarterly* 29/1: 97-116.

<sup>6</sup> Para una evaluación detallada de estas ambigüedades democráticas, véase Brown, Nathan J., Hamzawy, Amr, y Ottaway, Marina, "Islamist Movements and the Democratic Process in the Arab World: Exploring the Gray Zones", *Carnegie Paper* 67, marzo de 2006.

eliminar el estigma que se ha venido asociando a los actores políticos con una referencia islámica en las últimas décadas, pues los partidos islamistas se sienten cada vez más frustrados por su incapacidad para influir de forma significativa en las realidades políticas de sus respectivos países a través del proceso político. En general, las capitales europeas se han ido dando cuenta de que no se puede ni se debe seguir ignorando a los actores islamistas. Pero ¿hasta qué punto esta tímida inclinación a contactar ha encontrado una vía en las políticas y en la práctica diplomática? ¿Ha habido realmente un cambio de enfoque hacia un diálogo directo sistemático con quienes antes eran los “intocables”<sup>7</sup> de las relaciones de la UE con Oriente Medio y el Norte de África?

Gran parte de lo que se dice sobre el contacto de Occidente con los islamistas moderados contrasta con la escasez de pruebas. Aunque abundan los titulares sobre contactos bilaterales entre Estados miembros de la UE con Hamás y Hizbulá, poco se sabe sobre los contactos sistemáticos con partidos y movimientos de la oposición islamista moderada en el resto de la región. El presente intento de cubrir esta laguna no valora ni las credenciales democráticas del islamismo ni la posible utilidad de contactar con grupos específicos. Sobra decir que el propio carácter políticamente delicado que ha impedido un debate público abierto sobre esta cuestión es lo que dificulta asimismo la realización de una investigación primordial sobre el tema. De ahí que el presente trabajo no aspire más que a ofrecer una visión general y fragmentaria de las tendencias en los contactos de los gobiernos europeos con grupos islamistas moderados en Oriente Medio y el Norte de África; los motivos y temores que subyacen tras estos contactos; y los cauces, niveles, marcos políticos y límites en los que suelen tener lugar. Sobre la base de esta evaluación, la conclusión contiene varias implicaciones para el apoyo de la UE hacia la democracia y la des-radicalización en Oriente Medio y el Norte de África.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Youngs, Richard, “Europe’s Uncertain Pursuit of Middle East Reform”, *Carnegie Paper* 45, junio de 2004, p. 12.

<sup>8</sup> Las conclusiones principales de este documento se basan en entrevistas personales con diplomáticos europeos y políticos islamistas, realizadas en capitales europeas y de Oriente Medio y el Norte de África, así como en ministerios, embajadas e instituciones de Bruselas entre junio y noviembre de 2008.

## Un análisis de coste-beneficio del diálogo directo

Como es lógico, el consenso emergente entre los analistas a favor de entrar en diálogo directo con los islamistas moderados no coincide aún con un consenso igualmente fuerte entre los representantes de los gobiernos europeos. No es fácil prestar un apoyo estabilizador a largo plazo a los regímenes autocráticos en la región y, al mismo tiempo, buscar de manera activa el contacto con la primera oposición sería que ha visto la región en décadas. Además, parece que la persistente desazón, a menudo mal definida, que suscitan los interlocutores islamistas en general está llevando a punto muerto la búsqueda de la UE de una dirección común.

En este contexto de prioridades políticas contradictorias en Oriente Medio y el Norte de África, los diplomáticos que están deseosos de contactar con actores políticos islamistas encuentran difícil recabar el apoyo político necesario. Los círculos políticos de la UE, conscientes de que hará falta algún tipo de cambio de política, actualmente “temen las implicaciones políticas que tendría plantear esta cuestión”, pues a más de uno le preocupa que “parezca un cambio de postura”. La cuestión de cuándo y cómo entrar en diálogo con los islamistas en los diversos marcos nacionales de toda la región de Oriente Medio y el Norte de África se está debatiendo en gran medida de forma flexible, caso por caso. Por temor a las posibles implicaciones negativas de las relaciones bilaterales con los gobiernos anfitriones, la mayoría de los Estados miembros prefiere conservar en el ámbito nacional toda la capacidad para tomar decisiones sobre esta cuestión.

Los principales factores determinantes del contacto incluyen el grado de interés europeo por entablar diálogo con un grupo concreto (por ejemplo, una fuerza política emergente con probabilidades de ganar las elecciones), el riesgo diplomático que conlleva (la condición

legal del grupo y su relación general con el régimen), el interés por contactar frente a otros intereses estratégicos que exigen mantener buenas relaciones con el régimen nacional (como un conflicto regional, la cooperación antiterrorista o en materia de comercio, inmigración y energía), y las posibles repercusiones que podría tener el contacto en el contexto interno europeo (por ejemplo, en grandes comunidades inmigrantes musulmanas).

Las relaciones de los gobiernos de la UE con los partidos y movimientos islamistas de la oposición en Oriente Medio y el Norte de África varían enormemente en función de los diferentes contextos nacionales:

- En **Marruecos, Jordania, Kuwait y Bahrein**, los movimientos islamistas (como el Partido Justicia y Democracia, PJD; el Frente de Acción Islámica, IAF; el Movimiento Constitucional Islámico, ICM; y Al-Wefaq) son actores políticos reconocidos y legales, con representación parlamentaria. Los contactos con representantes de gobiernos europeos tienen lugar de forma regular. Gracias al entorno relativamente liberal de estos países, las embajadas europeas también pueden tener encuentros ocasionalmente con movimientos islamistas ilegales, pero no violentos (como por ejemplo, Justicia y Caridad en Marruecos) de forma discreta, aunque esto es mucho más delicado. Aunque los regímenes no dejan duda de que no aprecian estos contactos, no suelen impedir las reuniones con grupos moderados ilegales ni éstas provocan conflictos diplomáticos importantes.
- En **Argelia y Egipto**, los islamistas moderados también gozan de representación parlamentaria, bien como miembros de un partido legal (Movimiento de la Sociedad por la Paz, MSP; Movimiento para la Reforma Nacional, MRN; Movimiento Renacimiento Islámico), o bien de forma independiente (Hermandad Musulmana). En Argelia, el MSP forma parte de la coalición gobernante, aunque se considera a sí mismo más de la oposición. En los dos países, se llevan a cabo contactos con parlamentarios islamistas, aunque los regímenes no lo aprecian y suelen poner en aprietos a los diplomáticos. En Argelia, a menudo se ha considerado que los incentivos para reunirse con parlamentarios islamistas eran

demasiado pocos como para poner en peligro las buenas relaciones con homólogos gubernamentales a cambio del contacto con una oposición islamista asimilada y poco prometedoras. En Egipto, el interés por la Hermandad Musulmana es importante y la mayoría de las embajadas europeas contactan ocasionalmente con parlamentarios de la Hermandad y, en menor grado, con no parlamentarios.

- En **Túnez y Siria**, los partidos islamistas son ilegales. Los contactos con islamistas a nivel nacional son prácticamente imposibles debido a las fuertes restricciones, la vigilancia y la represión política de los movimientos islamistas. La relación de enfrentamiento del régimen con el proscrito Al-Nahda, y la Hermandad Musulmana siria, y la consiguiente permanente vigilancia de los servicios secretos, obstaculizan cualquier contacto directo a nivel nacional. En contraste, sí se celebran encuentros entre diplomáticos europeos y miembros exiliados de movimientos islámicos proscritos en suelo europeo, fuera del radar directo de los servicios de seguridad nacionales.
- Los casos más complejos, polémicos y delicados son, naturalmente, **Palestina y Líbano**. Aunque ni Hamás ni Hizbulá cumplen el criterio de no violencia empleado aquí para describir a los "moderados", no se les puede dejar de lado, pues toda evaluación de los contactos europeos con movimientos islamistas moderados debe verse dentro del contexto regional politizado que determinan estos dos casos. El contacto abierto con Hizbulá fue indiscutible en gran medida cuando el partido estaba en el gobierno, y ahora la mayoría de los Estados miembros de la UE sigue considerando este contacto justificado y necesario, pues Hizbulá es un partido legal y forma una parte integral del panorama político libanés. Se reconoce que "no habrá ninguna solución sin ellos". Los contactos políticos formales de la UE con Hamás están prohibidos oficialmente desde su inclusión en la lista de grupos terroristas de la UE en 2006. Como país no miembro de la UE, Noruega tiene libertad para contactar con Hamás y es el único país europeo que lo ha hecho de forma abierta. No obstante, varios Estados miembros de la UE han mantenido contactos con Hamás pese a la prohibición, utilizando zonas grises diplomáticas para eludir la línea común de la UE.

Dentro de esta diversidad de entornos nacionales, diversos motivos orientan el interés de la UE por contactar con grupos determinados. El motivo que suelen mencionar con más frecuencia los diplomáticos de la UE es obtener información fiable sobre los objetivos, las políticas, los debates internos y las tendencias del grupo en cuestión, y su análisis de los acontecimientos nacionales y regionales. Considerando las interpretaciones erróneas realizadas por Occidente en el pasado de las tendencias en la región, se entiende que el análisis europeo de los acontecimientos nacionales y regionales debe basarse en información de primera mano procedente de fuentes interesadas representativas sobre el terreno. El personal de las embajadas en concreto hace hincapié en la necesidad del diálogo directo para poder facilitar un informe realista de la situación política del país a sus capitales, afirmando que la imagen de los grupos islamistas y de otros grupos de la oposición en una región donde los medios de comunicación están controlados por los regímenes constituía una base insuficiente para tomar decisiones políticas europeas rigurosas.

Aunque los analistas suelen hacer hincapié en los contactos con los islamistas para tratar de influir positivamente en los acontecimientos nacionales en anticipación de un inminente cambio político o como un incentivo para la democratización, rara vez se mencionan estos motivos como una de las principales fuerzas impulsoras de los contactos europeos. Ejercer influencia se entiende sobre todo en el sentido de mejorar la imagen de Europa, más que en el de impulsar la democratización. Al mismo tiempo, la idea de influir positivamente en el desarrollo de movimientos islamistas mediante el diálogo directo —la socialización— ganó de hecho un peso importante en el contexto de las políticas europeas de seguridad y antiterroristas dirigidas a prevenir la radicalización.

Mejorar su imagen es también un argumento que suelen mencionar los líderes islamistas que se muestran a favor del contacto con actores europeos. Mediante un diálogo directo con Occidente, confían en cambiar su imagen de una visión indefinida de extremistas/terroristas por la de una fuerza moderada y reformista en

potencia. Al deconstruir lo que consideran prejuicios de la opinión pública europea, muchos movimientos islamistas moderados esperan, en última instancia, influir en las políticas europeas hacia la región para que éstas se alejen de la cooperación orientada a la estabilidad con gobiernos autoritarios.<sup>9</sup>

Al mismo tiempo, el contacto con gobiernos, y a veces incluso con organizaciones no gubernamentales (ONG) occidentales puede conllevar una serie de riesgos para los actores islamistas en sus países de origen. Dependiendo de los diversos grados de hostigamiento que pueden esperar diferentes movimientos y personas por parte de sus regímenes cuando son acusados de conspirar con extranjeros, los políticos islamistas suelen mostrarse reacios a contactar directamente con diplomáticos extranjeros sin conocimiento del régimen. A menudo, el hecho de que lleguen hasta Occidente ofrece a los regímenes la ocasión que necesitan para dirigirse y reprimir a un grupo o persona determinados. Existen innumerables ejemplos de casos en que regímenes de Oriente Medio y el Norte de África han intentado impedir que diplomáticos europeos se reunieran con islamistas, y de islamistas castigados como consecuencia directa de ese contacto. A menudo los islamistas rechazan invitaciones para visitar Europa u otras ofertas de diálogo o cooperación por miedo a las medidas represivas que puedan sufrir en su país. Los riesgos para los islamistas aumentan con las posibles repercusiones públicas de sus contactos con Occidente.<sup>10</sup> Por tanto, movimientos proscritos como la Hermandad Musulmana “externalizan” cada vez más estos contactos delegándolos en sus ramas europeas, que están bien conectadas y mantienen contactos regulares, por ejemplo, con parlamentarios de toda Europa. En el frente

<sup>9</sup> Para una exposición de las opiniones de los líderes islamistas sobre la política exterior europea, véase Emerson, Michael y Youngs, Richard (eds), *Political Islam and European Foreign Policy. Perspectives from Muslim Democrats of the Mediterranean*, Bruselas: FRIDE/CEPS, 2007.

<sup>10</sup> Por ejemplo, miembros de la Hermandad Musulmana de El Cairo rechazaron las ofertas de las embajadas europeas de reunirse antes de las elecciones locales del 8 de abril de 2007, manifestando que “no querían dar al régimen razones extra para someternos a medidas represivas”. el-Shatir, líder de la Hermandad Musulmana, fue detenido en 2005 tras publicar un artículo en *The Guardian* en el que alentaba a Occidente a confiar en la Hermandad y a contactar con ella. Véase el-Shatir, Khairat, “No need to be afraid of us”, *The Guardian*, 23 de noviembre de 2005.

interno, algunos atribulados líderes islamistas dicen que van a dar prioridad ahora al diálogo con ONG y *think-tanks* europeos, que son menos anatema para los regímenes, con la esperanza de que esto influya finalmente en la opinión pública occidental a su favor.<sup>11</sup>

## Las instituciones de la UE: Chocar con una pared de ladrillo

Las líneas políticas comunes de la UE sobre el contacto con grupos de la oposición en general, y con los islamistas en particular, son difíciles de discernir. El mínimo denominador común de los Estados miembros de la UE en este sentido es la lista de la UE de grupos y personas terroristas.<sup>12</sup> Los representantes de la mayoría de los Estados miembros mencionan la inclusión de un grupo o persona en esta lista como el único criterio absoluto que impide cualquier clase de contacto político. De hecho, gran parte del debate sobre el contacto con los islamistas en Oriente Medio y el Norte de África gira en torno a la inclusión de Hamás como grupo terrorista. Casualmente, la inmensa mayoría de los diplomáticos europeos entrevistados para este trabajo considera que esto ha sido un error cometido demasiado apresuradamente, pues no sólo paralizó el papel de la UE como actor en el conflicto árabe-israelí, sino que también “contaminó” el debate general en la UE sobre los contactos con otros actores islamistas.

<sup>11</sup> En un intento de equilibrar el interés por contactar con una trayectoria de reconciliación hacia el régimen dentro de los márgenes de la ley, la Hermandad Musulmana egipcia ha declarado muchas veces que aunque no se reunirá con representantes de gobiernos extranjeros en secreto, estaba dispuesta a reunirse con funcionarios extranjeros en cualquier momento en presencia de un representante del ministerio de Asuntos Exteriores egipcio. Aunque no es probable que las autoridades egipcias permitan una reunión de este tipo (y menos aún que asistan a ella), miembros de la Hermandad interpretan el hecho de que los gobiernos occidentales ni siquiera respondieran a esta oferta como una confirmación de la persistencia de Occidente en elegir la estabilidad frente a la democracia.

<sup>12</sup> Lista de la UE de personas, grupos y entidades sometidos a medidas específicas para combatir el terrorismo, actualizada por la Posición Común 2008/586/CFSP del Consejo de la UE el 15 de julio de 2008.

Entrar en diálogo directo con actores islamistas no violentos y no revolucionarios, y fortalecerlos con el fin de impedir su radicalización, se ha convertido en una noción común en el discurso político europeo. Los documentos de política de la UE de los últimos años están repletos de llamamientos explícitos e implícitos a involucrar con más empeño a las organizaciones islamistas moderadas tanto dentro como fuera de Europa. La Estrategia de la UE para Luchar contra la Radicalización y la Captación de Terroristas, de 2005, declara: “Necesitamos empoderar a voces moderadas contactando con organizaciones y grupos de fieles musulmanes que rechacen la versión distorsionada del Islam que proponen Al Qaeda y otros. [...] Debemos garantizar que con nuestras propias políticas no exacerbamos la división”.<sup>13</sup>

Según funcionarios de la Comisión, el tema de involucrar a los islamistas moderados “aparece fugazmente en muchos documentos de la UE”, pero estas alusiones implícitas e insinuaciones imprecisas de no exclusión no son “nada coherentes y son demasiado imprecisas para ser tomadas como una política clara”. Una excepción notable es la resolución del Parlamento Europeo, de mayo de 2007, sobre la reforma en el mundo árabe, redactada por el ex primer ministro francés Michel Rocard, que reconoce que “la moderación del islamismo depende tanto de la solidez del contexto institucional en el que evolucionan esas fuerzas como de las oportunidades que éste ofrece de influir en la elaboración de las políticas”. La resolución pide asimismo a Europa que “conceda también un apoyo político visible a [...] las organizaciones políticas que promuevan la democracia liberal por medio de la no violencia, a excepción de las fuerzas sectarias, fundamentalistas y nacionalistas extremas e incluyendo, en su caso, a los actores laicos y los islamistas moderados [...] que Europa ha alentado a participar en el juego democrático, teniendo en cuenta tanto las percepciones culturalistas como el pragmatismo político”.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Consejo de la Unión Europea, *Estrategia de la Unión Europea para luchar contra la radicalización y la captación de terroristas* (14781/1/05 REV 1), Bruselas, 24 de noviembre de 2005, p. 4.

<sup>14</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 10 de mayo de 2007, sobre las reformas en el mundo árabe: ¿Qué estrategia debe seguir la Unión Europea? (2006/2172(INI)).

Sin embargo, la implementación práctica de dichas demandas por una inclusión proactiva de los islamistas ha sido insignificante. La mayoría de los contactos que mantienen los Estados miembros de la UE son claramente informales, bilaterales, discretos y de manera *ad-hoc*. No existe una política común de la UE sobre los contactos con interlocutores islamistas moderados en un sentido general. A principios de 2006, tras las elecciones de Palestina, se creó un Grupo de Trabajo *ad-hoc* sobre el Islamismo Político en la Dirección General de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea con el objetivo de superar la falta de información de la UE sobre el islamismo en todo el mundo. Desde 2007, el Grupo de Trabajo organiza también programas de formación internos sobre islamismo, que ya se han convertido en parte de los programas de formación habituales de la Comisión. Además, se han hecho algunos esfuerzos en el Consejo para fomentar un consenso en la UE sobre definiciones y categorías (por ejemplo, la adopción de un léxico común de terminología pertinente y un "mapeo" de movimientos islamistas).

El Grupo de Trabajo de la Comisión redactó un documento de debate en el que se mostraba a favor de los contactos de la UE y los Estados miembros con grupos islamistas no violentos y no revolucionarios, que finalmente fue presentado ante el Consejo y la comisaria de Relaciones Exteriores Ferrero-Waldner para su consideración. Según un diplomático de la Comisión, uno de los objetivos principales del documento es "desbloquear" las relaciones con estos grupos acordando un conjunto de principios generales de acción. El documento fue bien recibido por la comisaria, que incluso sugirió el desarrollo de capacidades concretas del personal en la Comisión, sobre todo con vistas a preparar el lanzamiento del nuevo Servicio de Acción Externa. Sin embargo, la Comisión no obtuvo el apoyo necesario de los Estados miembros para un enfoque común, pues algunos de ellos mostraron una "rápida oposición" al documento. Varias versiones ajustadas y modificadas tampoco obtuvieron el apoyo necesario, y de momento la idea de desarrollar una línea común de la UE para los contactos con los islamistas está descartada.

Los diplomáticos de la Comisión y de la Secretaría del Consejo hablan de un "debate emocionalmente cargado" y de "una ingente cantidad de ignorancia y de prejuicios" tanto dentro de la Comisión como entre los representantes de los Estados miembros, muchos de los cuales carecen de "opiniones diferenciadas sobre el islamismo" (al parecer, uno de los representantes de los Estados miembros más recientes comparó la ascensión del islamismo en general con los regímenes totalitarios de Hitler y Stalin). Algunos defensores del enfoque común se sentían como si hubieran "chocado contra un muro de ladrillo" en sus esfuerzos por lograr un consenso sobre este asunto. También atribuyen este fracaso a la postura que adoptó la UE sobre Hamás tras las elecciones palestinas, que ha "reforzado enormemente las susceptibilidades" y "paralizado el debate sobre este tema".

Entre los contrarios al enfoque común, un diplomático portugués expuso la preocupación de que, con independencia de la cuestión islamista, no podía haber "ninguna política general que regulase los contactos con la oposición que sirva para todos". Un representante francés subrayó que no se trataba de crear condiciones especiales para los islamistas, sino de incluirlos "del mismo modo que a todos los demás grupos representativos de la sociedad" y, por tanto, que no sólo no era necesaria una "estrategia islamista" específica, sino que ésta desembocaría en la exposición malsana de un grupo concreto definido por una referencia religiosa. Además, toda la iniciativa había sido inspirada en parte por "la presión del gobierno estadounidense", que "siempre había deseado que contactásemos con la Hermandad Musulmana". Según un diplomático sueco, el escepticismo sueco se basa en la convicción de que "todo lo que no está prohibido debería ser permitido" y de que los principios comunes en el ámbito de la UE crearían regulaciones auto-restrictivas adicionales innecesarias que irían en detrimento de la flexibilidad diplomática. Además, el alcance y la profundidad de los contactos dependen también de las prioridades y de los recursos económicos de cada Estado miembro. Un diplomático alemán explicó que la idea de adoptar unos principios comunes sobre cómo aproximarse a los islamistas, desde el punto de vista alemán, "no venía al

caso en absoluto”, pues diplomáticamente era más seguro y también más eficaz abordar estas cuestiones de forma bilateral. Por otra parte, era probable que cualquier iniciativa común de la UE pareciera un “intento de llevar el bien al mundo islámico” y sería “una forma segura de hacer que todos los gobiernos de la región se volvieran inmediatamente contra nosotros”.

En lo que se refiere a la cooperación técnica y económica de la UE con organizaciones islamistas, el personal de la Comisión asegura que no existe ninguna disposición explícita de la UE que prohíba encauzar ayuda a grupos islamistas. Se dice que la financiación a la sociedad civil islamista está determinada en función de “cuál es su interés con nosotros”. Sin embargo, en la práctica, aunque parece que los contactos a nivel de trabajo son frecuentes, la mayoría de los partidos y las organizaciones de la sociedad civil con inclinaciones islamistas es de hecho excluida de la participación formal en programas de ayuda y cooperación de la UE.<sup>15</sup> En general, ni el Proceso de Barcelona ni la Política Europea de Vecindad (PEV) han potenciado los contactos con islamistas moderados y no se prevé ningún cambio en la próxima Unión para el Mediterráneo.

El Parlamento Europeo (PE) siempre ha mantenido un enfoque muy diferente. Puesto que está menos sometido a examen por parte de las sensibilidades de los gobiernos de la UE y de Oriente Medio y África del Norte, esta institución tiene un largo historial de contactos directos con actores políticos islamistas. Las delegaciones parlamentarias se reúnen con parlamentarios islamistas en programas de intercambio y visitas interparlamentarias en toda la región, y las resoluciones del PE propugnan expresamente un contacto proactivo y abierto con la oposición en la región, incluidos islamistas moderados. Existen lazos similares con varios parlamentos nacionales europeos (como el grupo parlamentario egipcio-alemán). Lamentablemente, el enfoque más proactivo del PE hacia los acto-

res políticos islamistas y su experiencia con ellos pasa relativamente desapercibido y hasta ahora no ha logrado influir de forma significativa en las políticas gubernamentales europeas.

## Estados miembros: Limitaciones políticas

El dilema político fundamental de los gobiernos europeos en Oriente Medio y el Norte de África es la percepción generalizada de que existe una contradicción permanente entre la agenda de desarrollo a largo plazo, por una parte, y las agendas de seguridad y comercial a corto plazo, por otra. Incluir a todos los actores sociales pertinentes con el fin de alcanzar una participación amplia y la des-radicalización, y mantener relaciones sin complicaciones con gobiernos de Oriente Medio y el Norte de África son dos líneas de acción que a los gobiernos de la UE les cuesta conciliar. Las instituciones públicas europeas, e incluso las gubernamentales, están igualmente muy divididas al respecto. Varios funcionarios señalan la “impopularidad” de defender los contactos con islamistas en sus ministerios. Un diplomático holandés observó que contactar con islamistas “no te hace popular” y donde el contacto no estaba oficialmente prohibido, “sin duda no se fomentaba”. Diplomáticos de varios Estados miembros hablaban de obstáculos internos importantes e incluso tenían perjuicios para sus carreras personales. Las sensibilidades internas en los ministerios europeos se adscriben en su mayor parte a opiniones no diferenciadas sobre el islamismo y al temor de reacciones violentas por parte de los votantes en el ámbito nacional. Un diplomático observó que “no tiene nada que ver con la racionalidad” y concluyó que todo el entorno político en Europa “no era propicio para este tipo de diálogo”.

Por tanto, no es de sorprender que durante las entrevistas, la mayoría de los interlocutores de los gobiernos europeos pidiera permanecer en el anonimato, y a menudo se mostrasen reacios e inseguros sobre la información que podían revelar. Además de temer des-

<sup>15</sup> Boubekeur, Amel, y Amghar, Samir, “Islamist Parties in the Maghreb and their Links with the EU: Mutual Influences and the Dynamics of Democratisation”, *EuroMeSCo paper 55*, octubre de 2006, p. 21.

ventajas para sus carreras, también se mencionaron como límites comunes que impedían que los diplomáticos buscaran de forma proactiva el diálogo con islamistas la falta de capacidades, así como la incapacidad para comunicarse con fluidez en árabe. En varias ocasiones, ha habido diplomáticos (entre ellos, el ministro de Asuntos Exteriores francés Bernard Kouchner) que han tratado de relativizar el diálogo directo con grupos polémicos con expresiones de disculpa (“no somos los únicos”). A veces la inseguridad y la controversia dentro de los ministerios, e incluso dentro de las mismas unidades que se ocupan de los contactos, son considerables. Un diplomático europeo que trabaja en el diálogo con el mundo islámico dijo que “no veía necesidad alguna de un puesto como el mío”, pues el diálogo era “peligroso” y “no llevaba a ninguna parte” y, por tanto, estaba “tratando de autodestruir mi función”.

En algunos casos, los diplomáticos filtraron deliberadamente información confidencial sobre cambios políticos en relación con ciertos grupos islamistas en un intento de impedir que su gobierno adoptase medidas que desaprobaban personalmente. En el período 2005-2006, un funcionario del Ministerio de Asuntos Exteriores y de la Commonwealth británico filtró a la prensa varios memorandos internos secretos que abogaban por un contacto más enérgico del Reino Unido con la Hermandad Musulmana egipcia, un cambio político supuestamente aprobado por el entonces ministro de Exteriores Jack Straw. Las filtraciones provocaron la publicación de varios artículos muy críticos en el *New Statesman* y en el *Observer*, así como un polémico debate sobre “el coqueteo del Estado británico con el islamismo radical”.<sup>16</sup> El autor de la filtración afirmó posteriormente que había filtrado los documentos para “denunciar una política gubernamental peligrosa” y que su inquietud era compartida por muchas otras personas dentro del ministerio.

Los diplomáticos europeos también subrayan el papel de las comunidades inmigrantes musulmanas en Europa como un factor importante que vincula el diálogo direc-

to con islamistas en el exterior con el contexto nacional. Un representante francés incluso identificó las diferentes comunidades inmigrantes en los Estados miembros de la UE como uno de los factores principales que condicionan el modo en que cada Estado miembro trata a los movimientos islamistas en el exterior. No hay duda de que Francia, el Reino Unido y Alemania, los Estados de la UE con las comunidades inmigrantes de Oriente Medio y el Norte de África más numerosas, figuran también entre los países que enfocan de un modo más proactivo la cuestión del contacto.

Las secuelas del 11-S y de los atentados de 2004 en Madrid y 2005 en Londres han hecho que varios gobiernos europeos creasen unidades o puestos concretos con los recursos humanos y económicos adecuados en sus ministerios de Exteriores o de Desarrollo y embajadas. Esas nuevas unidades tenían por objeto mejorar el diálogo y la cooperación entre Occidente y el mundo islámico o el árabe, con ámbitos, enfoques y prioridades diversos. Estas instituciones incluyeron una división para el “Diálogo con el Mundo Predominantemente Islámico” en el Ministerio de Asuntos Exteriores alemán (desde 2002), un asesor para las Relaciones con el Mundo Islámico en el Ministerio holandés de Asuntos Exteriores (2002), un embajador en Misión Especial para las Relaciones con las Comunidades Musulmanas en el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación español (2006) y una unidad para “el contacto con el mundo musulmán” en el Reino Unido (que, de forma reveladora, se fusionó en el departamento antiterrorista en 2007). Además, se ubicó a “observadores del Islam” específicos en 25 embajadas alemanas de todo el mundo (2002) y las embajadas holandesa (2008) y británica en El Cairo nombraron funcionarios diplomáticos públicos regionales para el mundo árabe y Oriente Medio y el Norte de África, respectivamente. Además de instituciones concretas, se puso en marcha una serie de iniciativas políticas especiales encaminadas a mejorar el diálogo y el entendimiento, así como la cooperación política y el intercambio cultural y social entre Europa y el mundo musulmán (incluida la Alianza de Civilizaciones iniciada por España y la Iniciativa de Montreux encabezada por Suiza).

<sup>16</sup> Bright, Martin, “When Progressives Treat with Reactionaries: The British State’s flirtation with radical Islamism”, *Policy Exchange*, julio de 2006.

El Ministerio de Asuntos Exteriores francés no tiene una unidad específica para el contacto con los islamistas, pero parece que el personal de la unidad de planificación política semi-independiente del *Quai d'Orsay* dispone de un mayor margen de maniobra respecto de los contactos. En particular, a diferencia de cargos similares en otros Estados miembros, el mandato del consejero para Asuntos Religiosos se limita estrictamente a los asuntos religiosos y está claramente separado de las actividades de diálogo político con los islamistas. El Reino Unido, deseoso de prevenir la radicalización en el contexto de su presencia militar en Irak, es el país europeo que vincula de forma más sistemática las dimensiones exterior e interior del contacto con los islamistas a través de un enfoque interministerial integrado con un enfoque claro de seguridad/antiterrorismo. El modelo británico es considerado por la mayoría de los demás Estados miembros un buen ejemplo desde el punto de vista institucional, pues se considera que su enfoque interministerial integrado maximiza las sinergias entre las dimensiones interna y externa del Islam político. Al mismo tiempo, también se critica el inequívoco enfoque británico sobre seguridad/antiterrorismo por reforzar las percepciones simplistas que equiparan islamismo con terrorismo. Aunque la dimensión de la seguridad es decisiva en todas las políticas nacionales, algunos países europeos tratan la cuestión desde un enfoque de seguridad que se muestra de forma más abierta y que vincula directamente el Islam o el islamismo con medidas antiterroristas (Reino Unido, Suiza). Otros hacen más hincapié en el diálogo entre civilizaciones en un sentido más amplio, incluido desde un ángulo de desarrollo democrático a largo plazo, y trazan líneas institucionales más claras entre las unidades dedicadas a la seguridad y las que se ocupan del diálogo entre civilizaciones (Alemania, España). Otros, por otra parte, no parecen entablar muchos contactos (los Estados miembros más pequeños y del Este de Europa). Suecia y Noruega se consideran especialmente apropiados para participar en actividades de diálogo debido a que carecen de antecedentes históricos negativos en la región.

Un tema general que afecta a las relaciones de Europa con los islamistas es el de las percepciones religiosas

y/o culturales del islamismo predominantes en Europa. Las actividades políticas, instituciones y documentos políticos europeos dirigidos a contactar con actores políticos islamistas suelen llevarse a cabo bajo el epígrafe de diálogo interreligioso, intercivilizaciones o intercultural. Francia, con su característico legado laico, es una excepción notable en este sentido. Alemania, en comparación, tiene una unidad para el "Diálogo con el Mundo Islámico" en el Ministerio de Asuntos Exteriores, financiada por el presupuesto de cultura del ministerio, aunque —como reconocen diplomáticos alemanes— las actividades y objetivos de la unidad son sobre todo de naturaleza política y no cultural. Varios diplomáticos europeos encargados del diálogo pidieron que la cuestión del contacto, claramente política, no se confundiera con un asunto religioso ("no estamos aquí para reunir a rabinos, monjes e imanes"). Esta preocupación la comparten generalmente los políticos islamistas moderados, que se quejan de que se les invita a hablar del Islam y no de los urgentes problemas sociales que aquejan a Oriente Medio y el Norte de África.

Entre los diplomáticos de la UE existen preocupaciones de que el debate actual sobre el contacto está dirigido hacia "el contacto por el contacto". Muchos subrayan que el diálogo con los islamistas no es una meta en sí misma, sino que debe ser un medio para alcanzar objetivos estratégicos claros. Otra idea común en los ministerios europeos e instituciones de la UE es que el desafío no es el contacto con los islamistas como grupo específico, sino su inclusión en actividades de diálogo e iniciativas de la sociedad civil como las que se llevan a cabo actualmente con grupos sociales laicos. Subrayan la necesidad de "des-esencializar el islamismo", es decir, de no sustituir la discriminación negativa por la discriminación positiva o la exposición, sino incluir a todos los grupos representativos en actividades regulares, independientemente de sus referencias religiosas o laicas. Incluso quienes se muestran críticos hacia un mayor contacto directo subrayan la necesidad de que la UE "demuestre activamente que no hay rechazo de ningún actor político".

## Ensayo y error en una zona gris diplomática

Entre los gobiernos europeos son poco habituales los criterios claros para la elección de interlocutores. Más allá de los límites de la lista de terroristas de la UE como único criterio establecido, se coincide en que es tabú el contacto con grupos o personas que no hayan renunciado a la violencia como medio de acción. Sin embargo, existen diferencias en cuanto a si eso incluye el apoyo implícito a la violencia o la resistencia armada contra una ocupación extranjera. De modo similar, los grupos vinculados a grupos o actividades terroristas se consideran prohibidos, aunque también aquí cada Estado miembro hace valoraciones muy diferentes sobre qué significa esto en la práctica. Existe un amplio consenso en que está permitido y es deseable el contacto con personas que ocupan un cargo público importante, sobre todo parlamentarios elegidos, aunque no todos los Estados miembros de la UE se aprovechan de esto.

No hay un consenso general sobre los contactos con actores islamistas moderados que no ocupan un cargo público, en concreto con representantes de organizaciones y partidos prohibidos. Todos los interlocutores hacen hincapié en las dificultades de contactar con grupos prohibidos. Aunque algunos Estados miembros mencionan el criterio de la legalidad como condición previa para el diálogo directo, para otros esto no representa un obstáculo en sí mismo, sino que reduce el número de canales a través de los cuales puede producirse el contacto.

Los contactos políticos formales con movimientos y personalidades islamistas de la oposición a nivel de ministerio o de embajador son raras excepciones. El nivel en el que se consideran apropiados los contactos depende en gran medida de la situación legal del respectivo grupo y de su grado de integración en las instituciones políticas. La gran mayoría de los contactos directos entre representantes de gobiernos de la UE e

islamistas moderados tiene lugar en la extensa zona gris diplomática de contactos informales activos y pasivos. Los contactos indirectos a través de intermediarios son poco problemáticos y frecuentes en la mayoría de los entornos, pero carecen de las ventajas del contacto de primera mano. Aprovechar las oportunidades de primera mano sin incurrir en la provocación diplomática es la cuerda floja por la que caminan los diplomáticos, algo que a veces conlleva un riesgo personal y diplomático importante. En general se considera que la discreción en los contactos no sólo es una cuestión de precaución, sino también de eficacia, pues el éxito del contacto con muchos grupos depende en gran medida de esta discreción.

Los contactos con partidos islamistas en el poder siguen en gran medida los cauces y condiciones predefinidos de la diplomacia internacional (y, por tanto, no los abordaremos en este documento). Cuando se contacta con islamistas de la oposición, la legitimidad democrática de un diputado elegido ofrece a los gobiernos extranjeros un cauce cómodo para el contacto, que hace más fácil justificarlo ante las autoridades del país. Además, la legitimidad de un parlamentario elegido y su papel en la elaboración de políticas elevan más el grado de interés de la UE por entrar en diálogo con ellos. Pero incluso en el caso de parlamentarios elegidos, a menudo el régimen no aprecia los contactos, por lo que éstos deben realizarse muchas veces informalmente y en el contexto de reuniones más amplias en las que participan también otros partidos y facciones. Varios funcionarios de embajadas expresaron sus dudas de que una limitación a contactos con parlamentarios fuera suficiente para ofrecer una perspectiva realista de los cambios internos de ciertos movimientos islamistas, pues al depender del marco electoral, los parlamentarios elegidos por sus circunscripciones locales no son siempre figuras clave en la dirección de su partido o movimiento.

Los casos más delicados políticamente —y menos evaluados— son aquellos en los que los islamistas no tienen representación parlamentaria, por lo que no existe un cauce formal predefinido por el que puedan aproximarse a ellos los diplomáticos extranjeros. La situa-

ción legal y, lo que es más importante, la calidad real de las relaciones del grupo con el régimen, son decisivos para determinar el riesgo diplomático que conlleva el contacto. En este contexto, los diplomáticos de la UE suelen subrayar la primacía de las relaciones intergubernamentales. Muchos funcionarios afirman que el contacto con la oposición islamista está regido por las mismas condiciones y reglas que el contacto con otros grupos de la oposición. Sin embargo, los indicios que se ven en la región muestran que estas afirmaciones representan más un ideal que un reflejo de las realidades políticas.

Con algunas excepciones, la mayoría de las capitales europeas no dan directrices expresas generales a sus embajadas sobre con qué grupos les está permitido reunirse y en qué condiciones. En la mayoría de los casos, esta decisión se deja en manos del embajador y/o a la discreción personal del personal político de la embajada. De modo similar, la mayoría del personal encargado del diálogo en los ministerios de Asuntos Exteriores de Europa carece de mandatos y directrices claras, lo que hace que la mayoría de las actividades dependa del "sentido común" y de las prioridades de los diplomáticos al mando. La ausencia de directrices políticas tecnocráticas demasiado rígidas se considera en general crucial para garantizar la flexibilidad de acción necesaria sobre el terreno. Sin embargo, la ausencia relativa de directrices claras desde arriba sobre un asunto tan delicado políticamente como el contacto con organizaciones islamistas es una característica llamativa de muchos Estados miembros e instituciones de la UE, que a menudo va en detrimento de la institucionalización, la coherencia de políticas y la creación de relaciones estratégicas.

En algunos casos, las capitales europeas han impartido instrucciones directas a las embajadas de no contactar con un grupo concreto o con los islamistas en general. Tras crear una división especial para el diálogo con el mundo islámico en Berlín en 2002, el Ministerio de Asuntos Exteriores alemán dio directrices a las embajadas de no entablar contacto directo con islamistas bajo ninguna circunstancia. En los años siguientes, según los diplomáticos alemanes, los infor-

mes procedentes de las embajadas dejaron claro a quienes estaban al mando en Berlín que era imposible informar de forma diferenciada y fiable sobre la situación política de la región sin entablar contacto directo con todos los actores sociales y políticos importantes. En consecuencia, se relajó la directriz, permitiendo el contacto directo en principio, aunque "sin proclamarlo a los cuatro vientos".

Las recepciones en las embajadas y actos sociales similares suelen considerarse una oportunidad práctica para que ambas partes se reúnan con un riesgo diplomático relativamente bajo. El personal de las embajadas cuenta que a veces visitan "conferencias poco interesantes" a las que saben que acudirán islamistas, "aprovechando las pausas de café" para conocer a miembros de grupos proscritos en particular. Sin embargo, ni siquiera estas reuniones están exentas de riesgos diplomáticos, como demuestran varios incidentes.<sup>17</sup>

A fin de valorar el riesgo diplomático que conlleva una reunión con una determinada persona, los diplomáticos hacen hincapié en la importancia de las etiquetas. Por ejemplo, uno se puede reunir con parlamentarios en su calidad de cargos elegidos, pero no necesariamente como representantes de partido. Aunque hay pocas objeciones para reunirse con parlamentarios islamistas elegidos aun cuando su partido esté prohibido como tal, se considera esencial reunirse con ellos sólo en su calidad de parlamentarios. También se considera importante evitar elegir sólo a su facción de entre varias facciones parlamentarias a la hora de organizar reuniones o conferencias más amplias. En términos más generales, se considera preferible contactar con personas elegidas a título personal o profesional (como jueces, abogados, blogueros, activistas de derechos humanos) y no con el partido o movimiento como institución.

En algunos países, reunirse con islamistas en su calidad de representantes de partidos no es posible en

<sup>17</sup> En una ocasión, el jefe adjunto de la misión británica en El Cairo invitó a parlamentarios de la Hermandad Musulmana, entre muchas otras personas, a una recepción en su residencia, y los propios parlamentarios de la Hermandad filtraron la noticia a la prensa, lo que provocó fricciones con las autoridades egipcias.

absoluto, mientras que en otros sólo es factible en el contexto de conferencias u otras reuniones públicas en las que también participan representantes de otros partidos. A la inversa, diplomáticos que se reúnen con miembros de grupos islamistas polémicos suelen afirmar que lo han hecho a título particular o profesional no diplomático. Cuando se conciertan reuniones bilaterales, las embajadas garantizan que se celebran en el nivel más bajo de la jerarquía diplomática. Los contactos directos a nivel de embajador, incluso los informales, son raras excepciones que probablemente provoquen dificultades diplomáticas tras su difusión en los medios de comunicación.

En algunos casos delicados, los gobiernos de la UE enviaron (o no pusieron objeciones a su envío) intermediarios semioficiales para las conversaciones. El caso más destacado fue en el contexto palestino, cuando la UE se vio privada de su función política en el conflicto árabe-israelí tras haberse excluido de entablar contactos políticos con Hamás en 2006. Finalmente, varios gobiernos europeos buscaron formas de eludir la prohibición de contacto sin correr el riesgo de un recrudescimiento político. Entre los Estados miembros de la UE, Suecia y el Reino Unido fueron los primeros en reanudar las conversaciones de hecho a través de intermediarios. Francia saltó a los titulares en la primavera de 2008, cuando se informó de que un embajador francés jubilado había tenido contacto directo con líderes de Hamás, y *Le Figaro* tituló: "Los franceses están hablando con Hamás". El ministro de Asuntos Exteriores francés Bernard Kouchner declaró en una reacción algo ambigua que no habían sido contactos políticos oficiales, pues el embajador retirado no representaba al gobierno francés. Al mismo tiempo, defendió el paso, afirmando que los encuentros "no eran relaciones, sino contactos" y que Francia "debe poder hablar si queremos desempeñar un papel".<sup>18</sup>

En muchos casos, los ministerios europeos (directa o indirectamente, a través de intermediarios no gubernamentales) invitan a los islamistas a conferencias, giras

de estudios o reuniones en sus capitales europeas. Varios ministerios organizan seminarios sobre el islamismo moderado o cuestiones relacionadas en sus capitales, e invitan también a representantes de partidos islamistas moderados como participantes.<sup>19</sup> Los gobiernos de la UE financian también a menudo a ONG y a fundaciones de partidos políticos que contactan directamente con islamistas. En numerosas ocasiones, ONG y *think-tanks* europeos han organizado seminarios y otros foros en los que han participado parlamentarios europeos, representantes gubernamentales e islamistas moderados, tanto en países de Oriente Medio y el Norte de África como en Europa. De hecho, algunos analistas recomiendan que las fundaciones de partidos alemanes, que tienden a complementar a las autoridades alemanas interviniendo en campos políticamente más delicados, deberían desempeñar una función clave en contactar con islamistas en Oriente Medio y el Norte de África sin correr el riesgo de provocar problemas diplomáticos importantes.<sup>20</sup>

## Conclusión

Teniendo en cuenta el valor limitado de debatir "el diálogo directo con islamistas moderados" a un nivel regional abstracto, así como la limitada disposición de los gobiernos europeos a ofrecer información sobre esta cuestión, cabe llegar a varias conclusiones:

*Consenso de principios, discrepancia en cuanto a los términos y condiciones.* A pesar de las reservas generalizadas sobre la buena fe democrática de ciertos gru-

<sup>19</sup> Según informes, el Ministerio de Asuntos Exteriores holandés organizó en La Haya (a través de una ONG con sede en Estados Unidos) una serie de reuniones de diálogo cerradas para determinados participantes, entre los que había representantes de diferentes grupos islamistas. Las reuniones se celebraron regularmente y tenían como objetivo intercambiar información y aumentar el entendimiento mutuo. Según los participantes, finalmente las reuniones de diálogo "murieron" cuando "se hubo dicho todo", aunque influyó también la retirada de algunas de las entidades europeas que financiaban los encuentros y el hecho de que no se pudieron usar fondos estadounidenses debido a las objeciones morales de algunos miembros del grupo.

<sup>20</sup> Pero ni siquiera las fundaciones de los partidos son inmunes a las fricciones políticas. Por ejemplo, una conferencia organizada por la Friedrich Ebert Stiftung en Beirut en colaboración con un centro de estudios local asociado a Hizbulá y que incluía la participación de miembros de Hizbulá, provocó un importante alboroto diplomático.

<sup>18</sup> Erlanger, Steven, "France Admits Contacts with Hamas", *New York Times*, 20 de mayo de 2008.

pos y el impacto que cabe esperar del diálogo directo, existe la sensación entre los Estados miembros de la UE de que será inevitable algún tipo de contacto estratégico mayor con islamistas moderados en Oriente Medio y el Norte de África. Sin embargo, cómo, cuándo, con quién y por qué siguen siendo cuestiones muy polémicas que no es probable que se resuelvan en un futuro próximo. Esta controversia ha desembocado en una política de mínimo denominador común en el ámbito de la UE que gira en torno a los puntos conflictivos de la región y que probablemente seguirá siendo más reactiva que preventiva.

*La inclusión sigue siendo una teoría.* Pese a las frecuentes declaraciones de intenciones abstractas, todavía no se ha producido un desarrollo de lazos estratégicos con grupos islamistas moderados en Oriente Medio y el Norte de África por medio de contactos sistemáticos. Los Estados miembros, ansiosos por mantener la plena soberanía sobre esta cuestión, vienen participando en su mayor parte en contactos bilaterales, informales, discretos y específicos. Los contactos sistemáticos y formales son la excepción y no la regla, y apenas hay indicios de asociaciones institucionalizadas abiertas, no digamos de financiación. La tímida tendencia hacia una inclusión de todos los actores de la sociedad pertinentes a nivel del discurso no ha encontrado aún su forma de entrar en las políticas y en la práctica política.

*Las emociones sustituyen la pericia.* Aunque el importante trabajo intelectual y el debate sobre el Islam político han contribuido a eliminar algunos de los prejuicios y opiniones simplistas sobre los movimientos políticos islamistas, el nivel de la pericia y del debate racional sobre esta cuestión sigue siendo terriblemente bajo incluso en las instituciones gubernamentales europeas. La ausencia de contactos directos y la dependencia de la información de segunda mano van unidas a unas opiniones monolíticas persistentes sobre el islamismo. Muchos encargados de formular las políticas europeas en los altos niveles nunca se han reunido personalmente ni intercambiado opiniones con un representante de un partido islamista. Es decisivo para ello las fuertes repercusiones que estas acciones

tendrían entre los electorados europeos, afectados por el factor miedo de la era posterior al 11-S que sigue equiparando con mucha frecuencia islamismo con terrorismo.

*El estigma de Hamás paraliza el debate.* La torpe respuesta de la UE a la ascensión de Hamás en los Territorios Palestinos se ha convertido en un estigma de la incapacidad de los gobiernos europeos para responder de forma adecuada y coherente a la ascensión de actores políticos islamistas en la región.

*Percepciones religiosas y culturalistas del islamismo.* Sorprendentemente, la UE —uno de los defensores más enérgicos de la política laica— responde a la ascensión de la política basada en la fe en Oriente Medio y el Norte de África con una mezcla mal definida de religión, cultura y política en sus instituciones, sus políticas y su discurso. Las dificultades para elaborar políticas coherentes son mayores cuando el islamismo se entiende como un fenómeno religioso en lugar de político. Aunque en algunos casos la mezcla de nociones religiosas, culturales y políticas podría diseñarse a propósito para facilitar una cobertura diplomática, en muchos otros casos suscita dudas sobre el conocimiento, las intenciones políticas y los objetivos que subyacen en las políticas de los Estados miembros, y exacerba sustancialmente un debate racional sobre el diálogo directo.

*¿La pérdida de una oportunidad?* Los islamistas moderados de Oriente Medio y el Norte de África seguirán estando peligrosamente aislados y las políticas de apoyo a la democracia seguirán careciendo de credibilidad mientras los gobiernos de la UE no estén dispuestos a hacer frente a sus homólogos autoritarios en Oriente Medio y el Norte de África. La paz y la democratización a través de los contactos y la integración vienen siendo una fortaleza demostrada de la política exterior de la UE. Es muy difícil entender por qué la UE no aplica esta fortaleza a sus relaciones con los movimientos islamistas, cuyo desarrollo pacífico y democrático es tan crucial tanto para el futuro de Oriente Medio y el Norte de África como para el de la UE.

*¿Contribuir a la re-radicalización?* Las políticas europeas vienen defendiendo la integración de los movimientos islamistas en el proceso político como medio para conseguir la moderación. Pero en la medida en que la participación política de los demócratas musulmanes en marcos autoritarios establecidos no valga la pena, es probable que la inutilidad percibida de la contestación política confiera poder a las corrientes radicales que propugnan una inversión de la moderación de posiciones y estrategias. Los procesos de re-radicaliza-

ción, afirman muchos, ya han comenzado. La UE debe cambiar su política y entablar contacto, alentar y empoderar a los islamistas moderados para impedir un debilitamiento y la inversión de los procesos de moderación e integración política que la misma UE ha estado alentando. Si la UE no hace este cambio hacia la inclusión de todos los actores pertinentes, sólo reforzará la impresión de que sus políticas hacia Oriente Medio y el Norte de África en realidad tratan de contener tanto el islamismo como el cambio político.

---

# DOCUMENTOS DE TRABAJO

---

- 75 *Plus ça change*: El diálogo directo de Europa con los islamistas moderados, Kristina Kausch, Enero 2009
- 74 The Case for a New European Engagement in Iraq, Edward Burke, January 2009
- 73 Proyecto de investigación sobre ciudadanía inclusiva: Metodología, Clare Castillejo, Enero 2009
- 72 Remesas, Estado y desarrollo, Laura Tedesco, Noviembre 2008
- 71 La proliferación del “estado paralelo”, Ivan Briscoe, Octubre 2008
- 70 Hybrid Regimes or Regimes in Transition, Leonardo Morlino, September 2008
- 69 Strengthening Women’s Citizenship in the context of State-building: The experience of Sierra Leone, Clare Castillejo, September 2008
- 68 La Política de la energía: Una comparación entre Azerbayán, Nigeria y Arabia Saudí, Jos Boonstra, Edward Burke and Richard Youngs, Septiembre 2008
- 67 Democratising One-Party Rule? Political Reform, Nationalism and Legitimacy in the People’s Republic of China, Shaun Breslin, September 2008
- 66 The United Nations Mission in Congo: In quest of unreachable peace, Xavier Zeebroek, July 2008
- 65 Energy: A Reinforced Obstacle to Democracy?, Richard Youngs, July 2008
- 64 La debilidad del Estado: Mirar a través de otros cristales, David Sogge, Julio 2008
- 63 IBSA: Un actor internacional y un socio para la UE, Susanne Gratius, Julio 2008
- 62 The New Enhanced Agreement Between the European Union and Ukraine: Will it Further Democratic Consolidation?, Natalia Shapovalova, June 2008
- 61 Bahrain: Reaching a Threshold. Freedom of Association and Civil Society in the Middle East and North Africa, Edward Burke, June 2008
- 60 International versus National: Ensuring Accountability Through Two Kinds of Justice, Mónica Martínez, June 2008
- 59 Apropiación con adjetivos. Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización- Informe de síntesis, Stefan Meyer and Nils-Sjard Schulz, Marzo 2008
- 58 Esfuerzos europeos en Justicia Transicional, María Avello, Mayo 2008
- 57 Desmovilización paramilitar en Colombia: Luces y sombras, Felipe Gómez Isa, Marzo 2008
- 56 La libertad de asociación y la sociedad civil en Oriente Medio y el Norte de África: Jordania, Ana Echagüe, Marzo 2008
- 55 The Democracy Promotion Policies of Central and Eastern European States, Laurynas Jonavicius, March 2008
- 54 Marruecos: Negociar el cambio con el Majzen. La libertad de asociación en Oriente Medio y el Norte de África: Informe 1, Kristina Kausch, Febrero 2008
- 53 El Proceso de Estabilización y Asociación: ¿Están fracasando los incentivos de la UE en los Balcanes Occidentales?, Sofía Sebastián, Febrero 2008
- 52 Haití: Las voces de los actores. Un proyecto de investigación sobre la Misión de la ONU, Amélie Gauthier y Pierre Bonin, Enero 2008
- 51 La democratización de un Estado dependiente: El caso de Afganistán, Astri Suhrke, December 2007
- 49 Perú: ¿el reino de las ONG? Proyecto: Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización, Enrique Alasino, Febrero 2008
- 48 El reto nicaragüense. Proyecto: Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización, Claudia Pineda y Nils-Sjard Schulz, Enero 2008
- 47 EU Democracy Promotion in Nigeria: Between *Realpolitik* and Idealism, Anna Khakee, December 2007
- 46 Dejando atrás el espíritu de Dayton: La reforma constitucional en Bosnia-Herzegovina, Sofía Sebastián, Noviembre 2007

---

# DOCUMENTOS DE TRABAJO

---

- 45 La “tercera ola populista” de América Latina, *Susanne Gratius*, Octubre 2007
- 44 OSCE Democracy Promotion: Grinding to a Halt?, *Jos Boonstra*, October 2007
- 43 La fusión entre seguridad y desarrollo: ¿Otro estancamiento europeo?, *Richard Youngs*, Septiembre de 2007
- 42 El laboratorio de ayuda de Vietnam. Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización. Estudio de caso I, *María Delfina Alcaide y Silvia Sanz-Ramos*, Septiembre 2007
- 41 Marco analítico-conceptual y metodologías para los estudios de país. Proyecto: Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización, *Stefan Meyer y Nils-Sjard Schulz*, Septiembre de 2007
- 40 La cooperación española para el desarrollo: ¿Aspiraciones hechas realidad?, *Stefan Meyer*, Julio de 2007
- 39 La Unión Europea y el Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo Pérsico, *Ana Echagüe*, Mayo de 2007
- 38 El papel de la OTAN en la reforma democrática, *Jos Boonstra*, Mayo de 2007
- 37 El Estado de América Latina ¿Fallido o en proceso de formación?, *Laura Tedesco*, Mayo de 2007
- 36 ¿Trabajo inconcluso? Ampliación hacia el Este y Condicionalidad Democrática, *Geoffrey Phidham*, Abril de 2007
- 35 Brasil en las Américas: ¿Una potencia regional pacificadora?, *Susanne Gratius*, Abril de 2007
- 34 Bielorrusia: Entre Rusia y Occidente, *Balazs Jarabik and Alastair Rabagliati*, Marzo de 2007
- 33 Europa y Rusia, más allá de la energía, *Kristina Kausch*, Marzo de 2007
- 32 Nuevos gobiernos, ¿nuevas direcciones en las políticas exteriores europeas?, *Richard Youngs (Editor)*, Enero de 2007
- 31 La Refundación del Estado en Bolivia, *Isabel Moreno y Mariano Aguirre*, Enero de 2007
- 30 Crisis del Estado y dominios civiles en África, *Mariano Aguirre y David Sogge*, Diciembre de 2006
- 29 Democracy Promotion and the European Left: Ambivalence Confused?, *David Mathieson and Richard Youngs*, December 2006
- 28 Promoting Democracy Backwards, *Peter Burnell*, November 2006
- 27 Respuestas globales a amenazas globales. Seguridad sostenible para el siglo XXI, *Chris Abbott, Paul Rogers y John Sloboda*, Septiembre de 2006
- 26 Cuando más es menos: contribuir a la construcción del Estado en Afganistán, *Astri Suhrke*, Septiembre de 2006
- 25 The Crisis in Timor-Leste: Restoring National Unity through State Institutions, Culture, and Civil Society, *Rebecca Engel*, August 2006
- 24 Misión de la ONU en la República Democrática del Congo: Imponer y consolidar la paz más allá de la elecciones, *Luis Peral*, Julio de 2006
- 23 Angola: La “buena gobernanza” global también es necesaria, *David Sogge*, Junio de 2006
- 22 La recuperación del conflicto armado: Lecciones aprendidas y próximos pasos para mejorar la asistencia internacional, *Megan Burke*, Abril de 2006
- 21 Democracia y Seguridad en Oriente Medio, *Richard Youngs*, Marzo de 2006
- 20 Defining ‘Terrorism’ to Protect Human Rights, *Ben Saul*, February 2006
- 19 Failing States or Failed States? The Role of Development Models: Collected Works; *Martin Doornbos, Susan Woodward, Silvia Roque*, February 2006
- 18 Facing the Victims in the Global Fight against Terrorism, *Jessica Almqvist*, January 2006
- 17 Transition and Legitimacy in African States: The cases of Somalia and Uganda, *Martin Doornbos*, December 2005



# FRIDE

---

El diálogo directo con los movimientos políticos islamistas en Oriente Medio y el Norte de África ha sido tradicionalmente un tabú para los gobiernos europeos. Sin embargo, durante los últimos años, los límites de la cooperación intergubernamental con los regímenes autoritarios de la región son cada vez más claros. Los políticos europeos empiezan a darse cuenta de que deben ampliar el espectro de sus interlocutores si no quieren que sus políticas se desconecten de las realidades locales. A pesar de las amplias reservas que existen con respecto a las credenciales democráticas de algunos grupos, hay una creciente conciencia entre los Estados de la Unión Europea (UE) acerca de que la inclusión de todos los actores relevantes de la sociedad, y particularmente alguna forma de diálogo y vinculación estratégicos con los islamistas moderados, será inevitable.

Los partidos islamistas que renuncian a la violencia y a los fines revolucionarios y que aspiran a llegar al poder a través del proceso democrático, a menudo han sido percibidos como potenciales actores reformistas que permiten albergar esperanzas a una región inestable de alcanzar un desarrollo democrático genuino y una estabilidad sostenible. A pesar de que la actitud hacia los islamistas moderados esté cambiando, la UE y la mayoría de sus Estados miembros mantienen su política de excluir a todas las organizaciones políticas con referencias religiosas de sus actividades de diálogo político, cooperación y apoyo financiero. Este estudio, basado en una serie de entrevistas entre representantes de instituciones y gobiernos de la UE y políticos islamistas acerca de sus contactos y vínculos, llega a concluir que el cómo, cuándo, con quién y por qué del diálogo con los actores islamistas, en general, sigue siendo un tema de gran controversia entre los gobiernos de la UE. Esta controversia ha llevado a una "política de menor denominador común", que se concentra en los focos de crisis de la región, y que es probable que continúe siendo reactiva en vez de preventiva.

# www.fride.org