



Estados Unidos y la democratización en el mundo árabe: una reflexión crítica

*Julia Choucair Vizoso **

Tema: En los últimos años, EEUU ha puesto en marcha una serie de iniciativas destinadas a abordar algunos de los desafíos a los que se enfrenta el mundo árabe. Este análisis evalúa el impacto que las dos principales iniciativas, la Iniciativa de Asociación Estados Unidos-Oriente Medio (MEPI) y la Iniciativa para el Amplio Oriente Medio y Norte de África (BMENA), puedan tener en el proceso de democratización en la región.

Resumen: Tomando como punto de partida la pretendida nueva política de EEUU de promover la democracia en los países árabes, una mirada atenta a las dos principales iniciativas, MEPI y BMENA, desvela carencias conceptuales en su diseño y en su puesta en práctica. Estos problemas apuntan a una falta de visión y de coherencia en la política estadounidense hacia la región.

Análisis: La cuestión de la democracia en los países árabes irrumpió en la escena política estadounidense tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001. Ese día marcó un cambio de rumbo en la visión geoestratégica de EEUU e impulsó a la Administración del presidente George Bush a replantearse seriamente la lógica que había guiado durante décadas la política estadounidense hacia la región. Esta lógica estaba basada en la noción de que la estabilidad proporcionada por los regímenes árabes autocráticos formaba parte esencial de los intereses nacionales de EEUU.

En las décadas de 1970 y 1980, la política estadounidense en la región se centró en garantizar un ambiente estable que facilitara el acceso al petróleo y que permitiese establecer bases militares estadounidenses para coordinar operaciones en Asia y África. Al mismo tiempo, existía un interés especial en conseguir acuerdos de paz entre árabes e israelíes. Para lograr estos objetivos, la política estadounidense se centró en el desarrollo económico de algunos países árabes a través de la privatización de algunos sectores y del fomento de la inversión, además de las ayudas directas en materia de defensa y seguridad. El tema de la reforma política empezó a abrirse paso en la agenda estadounidense a mediados de la década de 1990, después de que el final de la Guerra Fría elevase la importancia de las transiciones democráticas en el panorama mundial en general, y en el llamado tercer mundo en particular.

Sin embargo, cabe indicar que este nuevo elemento en la agenda estadounidense no supuso un cambio sustancial en la estrategia seguida hasta la fecha, ya que se trataba de programas de asistencia muy limitados, cuyo fin era impulsar cambios a muy largo plazo en los países de la región. Los primeros programas de este tipo en países árabes se introdujeron a través de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, en sus siglas en inglés), una agencia gubernamental responsable de planificar y administrar la asistencia económica y humanitaria exterior de EEUU. Al principio, estos

* Investigadora del programa de Democracia y Estado de Derecho y editora adjunta del *Arab Reform Bulletin*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington DC

programas se limitaban a apoyar reformas en el ámbito económico, pero con el tiempo pasaron a financiar también programas destinados a mejorar la función del gobierno (*good governance*) y a prestar apoyo a la sociedad civil. Entre 1991 y 2001, el Gobierno de EEUU gastó alrededor de 250 millones de dólares en programas dedicados a la promoción de la democracia, una suma bastante modesta en comparación con el apoyo económico y militar dado a varios gobiernos árabes. En esos diez años, las reformas políticas casi nunca se mencionaron en reuniones entre altos cargos estadounidenses y dirigentes árabes, y la cooperación se centró en asuntos de defensa y economía, así como en la prioridad estadounidense de resolver el conflicto árabe-israelí. La lógica subyacente era que un impulso verdadero a la democracia podría desestabilizar la zona y, como consecuencia, perjudicar los intereses estadounidenses. La violencia en Argelia tras las elecciones de 1991 habría convencido a EEUU de que las aperturas políticas en la región podrían tener consecuencias desastrosas. Por otro lado, EEUU también temía que la democratización impidiera la resolución del conflicto árabe-israelí, porque sería más fácil negociar con líderes autocráticos que con parlamentos heterogéneos e indecisos que reflejasen la realidad de la calle árabe.

Cambio de contexto desde el 11 de septiembre

Tras el 11 de septiembre de 2001, un número creciente de políticos en busca de explicaciones y soluciones a la amenaza del terrorismo internacional concluyeron que el radicalismo islámico violento se debía principalmente a la falta de democracia en el mundo árabe. De ese modo, la promoción de la democracia en los países árabes pasó de ser una causa impulsada por algunos entusiastas a convertirse en una prioridad para la seguridad nacional de EEUU. La propuesta apareció por primera vez en la agenda internacional el 6 de noviembre de 2003, cuando el presidente Bush declaró: "Mientras Oriente Medio sea un lugar donde no florezca la libertad, seguirá siendo una zona de estancamiento, resentimiento y violencia lista para exportar. Con la proliferación de armas que pueden generar un daño catastrófico a nuestro país y a nuestros amigos, sería imprudente aceptar el *statu quo*".¹ Tras ser proclamada parte esencial de la llamada "guerra contra el terrorismo" iniciada por EEUU, la promoción de la democracia en los países del norte de África y Oriente Medio fue adquiriendo relevancia creciente en la diplomacia internacional.

Desde su nacimiento, la nueva orientación fue acogida con escepticismo. Aunque para algunos suponía un giro radical en la política exterior de EEUU, muchos otros argumentaron que el apoyo estadounidense a líderes autocráticos en la región se había basado en intereses que no podrían ser desechados fácilmente. Según estas opiniones, la necesidad de mantener la cooperación militar, la estabilidad energética y el proceso de paz en Oriente Medio no se integraría fácilmente con la nueva estrategia. La invasión de Irak poco después de este anunciado cambio en la política estadounidense generó controversia en torno a la iniciativa. Según altos cargos en la Administración Bush, la guerra en Irak crearía un gobierno democrático en el corazón del mundo árabe que serviría de modelo para los otros países de la región. Para muchos críticos de la guerra, la invasión sin el respaldo internacional demostraba que la propuesta estadounidense de promover la democracia servía de excusa para una política intervencionista e irrespetuosa con la soberanía nacional. Cuatro años después, el futuro de Irak sigue envuelto en la incertidumbre y la esperanza de un Irak estable y democrático se ha visto eclipsada por la duda de si se puede salvaguardar la unidad del territorio nacional de Irak y del pueblo iraquí.

¹ Discurso del presidente Bush en el XX aniversario de la National Endowment for Democracy, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/11/20031106-2.html>

Pero el énfasis estadounidense en la democratización de la región va más allá que la intervención en Irak. En los cuatro últimos años, la Administración Bush también ha iniciado otro proceso más amplio y menos agresivo con la intención de instigar y apoyar reformas democráticas en los países árabes. Este proceso se centra en facilitar transiciones graduales en los países árabes a través de una mezcla de presión diplomática y de programas de asistencia. En el área de la diplomacia, los elementos más visibles son las declaraciones y acciones de los altos cargos del Gobierno estadounidense respecto al tema de la democratización. Desde 2004, el presidente Bush y la secretaria de Estado, Condoleezza Rice, se han pronunciado con frecuencia sobre la promoción de la democracia y han ido incorporando el mensaje pro-democrático en reuniones públicas y privadas con dirigentes árabes. En cuanto a los programas de asistencia, se lanzaron dos iniciativas principales con el fin de aumentar el apoyo a la sociedad civil árabe y con una clara intención de acercarse a la población.

MEPI y BMENA: una mirada preliminar

La Iniciativa para el Amplio Oriente Medio y Norte de África (*Broader Middle East and North Africa Initiative*, BMENA) es una iniciativa multilateral a través de la cual EEUU, la Unión Europea y varios países árabes se comprometen a cooperar en el desarrollo político y económico de la región del Amplio Oriente Medio, una zona que incluye Afganistán, Arabia Saudí, Argelia, Bahrein, Egipto, los Emiratos Árabes Unidos, Irán, Irak, Jordania, Kuwait, Líbano, Marruecos, Omán, Pakistán, Qatar, Siria, los Territorios Palestinos, Túnez y Yemen.

La iniciativa no tuvo un buen comienzo. Meses antes de su presentación oficial por el Gobierno estadounidense en la cumbre del G-8 en Sea Island (Georgia) en junio de 2004, los detalles de la propuesta se filtraron y se divulgaron en la prensa árabe, lo que suscitó las primeras críticas. En los países árabes, la propuesta fue percibida como un intento por parte de EEUU de imponer valores occidentales, sin tomar en consideración las opiniones y los verdaderos intereses de los países de la región. Por su parte, varios países de la Unión Europea, especialmente Francia, criticaron a EEUU por no haber consultado con los gobiernos y grupos de la sociedad civil árabes y por haber desdeñado la política Europea hacia la región, encarnada en el Proceso de Barcelona iniciado en 1995. Desde el punto de vista de los miembros de la Unión Europea, el éxito de la iniciativa dependía de si era vista como una colaboración real entre los países del G-8 y los de la región y de si incluía un compromiso de resolver el conflicto árabe-israelí. Para lograr la aprobación de su iniciativa en la cumbre del G-8, la Administración Bush debió realizar notables concesiones en el campo político y económico, tanto a los árabes como a los europeos. EEUU sometió la propuesta a varios cambios, empezando por su propio nombre, que en un principio se llamó Iniciativa del Gran Oriente Medio (*Greater Middle East Initiative*). Entre las modificaciones figuraba la inclusión de una importante referencia al conflicto palestino-israelí, así como la inserción de una mención explícita al Proceso de Barcelona y a la necesidad de un enfoque multilateral.

En la cumbre se acordó la creación del Foro para el Futuro, una instancia de nivel ministerial cuyo objetivo es dar continuidad a las discusiones sobre las propuestas de reforma, y en torno a la cual se reúnan cada año funcionarios de los Estados participantes con representantes de la sociedad civil. En el segundo encuentro del Foro para el Futuro, que tuvo lugar en Bahrein los días 11 y 12 de noviembre de 2005 y en la cual participaron los ministros de Asuntos Exteriores y Economía de los países del G-8 y de una veintena de países árabes, así como otros países occidentales con presencia e intereses relevantes en la región (como es el caso de España), se crearon dos iniciativas: por un lado, la Fundación para el Futuro, encargada de proporcionar fondos para iniciativas de la sociedad civil a favor de principios democráticos. Por otro lado, el Fondo para el Futuro, de carácter económico y financiero, cuyo fin es apoyar a las empresas y a las inversiones en la región para crear empleos y crecimiento económico. Ambas fundaciones dependerán de

fondos del Gobierno de EEUU y de gobiernos europeos y árabes, pero se gestionarán mediante una junta directiva independiente.

A diferencia de la BMENA, que está diseñada como una iniciativa multilateral, la Iniciativa de Asociación Estados Unidos-Oriente Medio (*Middle East Partnership Initiative*, MEPI) es un fondo de asistencia bilateral y representa un elemento esencial de la política de la Administración Bush. La iniciativa se puso en marcha en el año 2002 con fondos del Departamento de Estado, con el objetivo de respaldar cuatro áreas: las reformas económicas, las reformas políticas, las mejoras educativas y los esfuerzos para crear mejores oportunidades para las mujeres en la región. Este enfoque partía de la lógica de que los gobiernos árabes no habían reconocido o sabido afrontar los retos demográficos y económicos, y necesitaban una incitación por parte de activistas locales. Para obtener legitimidad, los diseñadores de la propuesta basaron estos objetivos en las conclusiones del Informe sobre Desarrollo Humano Árabe de 2002, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en el que se identificaban deficiencias en estas áreas.

En lugar de moverse en la negociación directa entre gobiernos, el MEPI está diseñado para facilitar fondos a grupos locales y no gubernamentales que busquen incrementar las oportunidades de empleo, la expansión del espacio democrático y del respeto a la ley, la mejora del sistema educativo para que las personas puedan recibir una formación que les capacite para entrar en el mercado de trabajo, y el respaldo a aquellos cambios que permitan la plena incorporación de la mujer a la vida pública con igualdad de oportunidades. Entre 2002 y 2005, MEPI gastó 293 millones de dólares, de los cuales un 28% fue destinado al área de la democracia, un 33% al impulso de reformas económicas, un 26% a mejorar la calidad de la educación y el 13% restante a apoyar los derechos de la mujer.

Evaluación de las iniciativas

Cuatro años es un período relativamente corto para evaluar el alcance de estas iniciativas, pero suficiente para comprobar que existen serias deficiencias en la estrategia y graves problemas en la implementación. Estas carencias limitan gravemente el impacto y el alcance de los programas de asistencia.

En primer lugar, existe un problema fundamental en la lógica que subyace a estos programas. La falta de una estrategia que reconozca las medidas necesarias que los países árabes deban tomar para lanzar un verdadero proceso de democratización ha dado como resultado una gran diversidad de pequeños proyectos a corto plazo. Aunque puede que estos proyectos mejoren parcialmente la calidad de vida de algunos ciudadanos árabes, no contribuyen a un proceso de desarrollo político. Un repaso a los proyectos de MEPI revela una lista de programas de diversa índole, como los dirigidos a mejorar la vida de las niñas y las mujeres mediante la enseñanza elemental y las becas para permanecer en la escuela; al establecimiento de programas de formación pedagógica para los niveles primario y secundario; becas para realizar estudios universitarios en EEUU y en universidades estadounidenses en la región; asistencia técnica sobre las normas de la Organización Mundial de Comercio para los países de la región que aspiren a ser miembros; asistencia a los gobiernos en lo referente a la reforma del sector financiero; asistencia a las organizaciones no gubernamentales y a individuos de toda la gama política que trabajan por la reforma política; programas que aumenten la transparencia de los sistemas jurídicos y normativos y que mejoren la administración de justicia; y capacitación para los candidatos a cargos políticos y para los miembros de los parlamentos. Todos estos objetivos son importantes, pero están diseñados para contribuir a la consolidación de la democracia en una sociedad, no para impulsar el comienzo de un proceso de democratización.

Los programas antes citados no están adaptados para los países árabes que todavía no han comenzado un proceso de transición. Dichos programas están inspirados en proyectos que se llevaron a cabo en los países de la antigua Unión Soviética, donde, a diferencia de la situación en los países árabes, ya se veían aperturas políticas significantes. Aunque a lo largo de la última década algunos gobiernos árabes han dado pasos hacia la reforma política, aún no se ha producido un proceso real de democratización. Los regímenes árabes autoritarios dominan la táctica de adoptar algunas reformas superficiales sin dejar que causen un cambio real en las estructuras políticas. Las agencias encargadas de la promoción de la democracia se pueden pasar años apoyando a la sociedad civil, fomentando los derechos de la mujer y promoviendo una educación cívica democrática, sin contribuir a un cambio básico en la estructura política. Para que dicho cambio ocurra, los programas deben abordar el problema principal en los sistemas políticos árabes: el proceso de contestación política y la estructura básica de los regímenes. Un paso imprescindible sería presionar a estos gobiernos a iniciar un proceso de separación de los poderes legislativos, ejecutivos y judiciales. Otro paso sería llevar a cabo una reforma electoral que refleje una representación más justa del ámbito político nacional. En resumen, estos esfuerzos tienen que presionar a los gobiernos árabes para que haya una reforma en la estructura del sistema de gobierno.

Otro problema relacionado con dichas iniciativas surge de un concepto limitado de la sociedad civil. Los donantes tienden a dirigir gran parte de sus recursos a las ONG, ignorando que en muchos países de la región las ONG no constituyen el corazón de la sociedad civil. Se necesita un entendimiento más profundo de la estructura de la sociedad civil en cada país y concebir una estrategia basada en ese conocimiento.

Estos problemas conceptuales se ven empeorados por problemas en la financiación. Primero, las ayudas proporcionadas por MEPI y BMENA siguen sin ser suficientes para afrontar los enormes desafíos a los que se enfrenta la región. Por ahora, la Administración estadounidense no parece dispuesta a acompañar su retórica sobre la promoción de la democracia con los fondos necesarios. El objetivo de MEPI de transformar las condiciones en dieciséis países árabes no coincide con los fondos disponibles. Desde su creación, MEPI ha recibido una media anual de 88 millones de dólares, empezando con la modesta cifra de 29 millones en 2002. Los proyectos destinados al área de la reforma política reciben sólo una parte de estos fondos (22 millones de dólares de un total de 74,4 millones en 2005, y 20 millones de un total de 89,5 millones en 2004). En cuanto al BMENA, la Fundación para el Futuro se lanzó con un capital de 56 millones de dólares (de los cuales 35 millones fueron aportados por EEUU) y el Fondo para el Futuro con 100 millones de dólares (la mitad aportados por EEUU). Por su parte, el Gobierno español se ha comprometido a aportar un millón de dólares a la Fundación para el Futuro.

El segundo problema se debe al modo de financiación. El hecho de que los fondos de MEPI dependen de una decisión del Congreso de EEUU ejerce una doble presión sobre MEPI. Primero, los oficiales en MEPI se ven presionados para gastarse los fondos anuales rápidamente, para así poder solicitar más fondos al año siguiente. En segundo lugar, se crea la presión de cuantificar los resultados de los proyectos de MEPI para convencer a los miembros del Congreso del éxito de la iniciativa. Como consecuencia, se da prioridad al diseño de programas a corto plazo que presenten resultados inmediatos (por ejemplo, organizar seminarios o conferencias en países árabes) en lugar de programas sólidos y sostenibles a largo plazo.

Tras los problemas recurrentes de estos programas de asistencia se encuentran graves contradicciones en la política estadounidense con respecto a la promoción de la democracia en la región. Muchas de las contradicciones son resultado de la falta de una visión que pueda integrar el objetivo de la promoción de la democracia en la jerarquía de intereses estadounidenses en la región. No cabe duda de que la Administración Bush tiene

un compromiso ideológico y moral con la promoción de la democracia. Ambas iniciativas, la MEPI y el BMENA, denotan claramente que el objetivo de las reformas en los países árabes debe ser la democracia, un avance teniendo en cuenta que durante años EEUU se limitaba a hablar de “buen gobierno” (*good governance*) y de derechos humanos. Según la Estrategia de Inteligencia Nacional presentada por el director nacional de inteligencia – John D. Negroponte– el 26 de octubre de 2005, apoyar la democracia en otros países es una misión estratégica para los servicios de inteligencia de EEUU. Lo que genera dudas es si una política basada en objetivos contradictorios puede llegar a lograr coherencia e influir de una manera positiva en los cambios políticos en los países árabes. Aunque el interés de EEUU en la promoción de la democracia sea real, Washington sigue manteniendo intereses en el ámbito económico y de seguridad que requieren una relación amistosa con los regímenes autocráticos de la región. Estos intereses (el acceso al petróleo, la cooperación en la lucha antiterrorista y el mantenimiento del proceso de paz en Oriente Medio) se han intensificado en los últimos años dado el carácter imprevisible de los suministros de petróleo, la “guerra contra el terrorismo” emprendida por EEUU tras los atentados del 11-S y la nueva dinámica en el conflicto palestino-israelí tras la victoria de Hamas en las elecciones palestinas. Para la Administración estadounidense la pregunta clave es: ¿cómo evitar que la promoción de la democracia no se haga a costa de los intereses estratégicos de EEUU en la región?

Tampoco existe un consenso general en la Administración estadounidense con respecto al beneficio de promover la democracia en la región. Los diferentes departamentos y agencias del Gobierno han acogido esta causa con diferentes grados de entusiasmo. Con tantos departamentos involucrados en este proceso (la Casa Blanca, el Departamento de Estado, USAID, el Departamento de Defensa y las agencias de inteligencia) no es sorprendente que existan diferentes ideas y opiniones sobre este proceso. Una mirada detallada a los debates entre los distintos organismos gubernamentales queda fuera del ámbito de este análisis, pero conviene indicar que el Departamento de Defensa sigue dudando del vínculo entre la promoción de la democracia y la seguridad nacional de EEUU.

Conclusiones

Hacia una nueva agenda democratizadora

La promoción de la democracia en el mundo árabe se ha convertido, indiscutiblemente, en un tema central de la política exterior estadounidense, pero el proceso de implementación está plagado de incoherencias y contradicciones. Promover la democracia en el extranjero siempre es un objetivo difícil. A esto hay que sumar la existencia de ciertas condiciones en los países árabes que dificultan aun más este proceso: la destreza de los regímenes árabes para desarrollar estrategias de supervivencia, el legado de apoyo estadounidense y europeo a dichos regímenes, el conflicto árabe-israelí, la creciente influencia del islamismo en las sociedades árabes y el petróleo. En vista de esta plétora de obstáculos, una estrategia eficaz para promover la democracia debería tomar en cuenta las siguientes observaciones:

- En primer lugar, se necesita un reconocimiento de que el proceso de democratización en los países árabes se desarrollará principalmente por los políticos y ciudadanos árabes. Las transiciones democráticas de las últimas décadas en otros países demuestran que, aunque la labor de algunos actores internacionales juega un papel importante, no es determinante en estos procesos. Al mismo tiempo, eso no implica que EEUU y Europa no puedan aportar contribuciones positivas al proceso.
- El papel principal de EEUU en este proceso se debe enfocar en presionar a los gobiernos para que abran el espacio político, de forma que la sociedad civil y los

reformistas árabes puedan articular sus propias ideas, las cuales son más pertinentes que cualquier propuesta estadounidense.

- Asimismo, las experiencias de otros países revelan que los procesos de democratización tienden a ocurrir de manera incierta e impredecible. A la Administración estadounidense le gustaría ver el despliegue de procesos democráticos siempre que estos procesos ocurran lentamente y que los resultados sean aceptables. Este deseo no coincide con la realidad política en los países árabes. Convendría que EEUU afrontara la realidad de que algunos cambios políticos verdaderos en la región podrían ser conflictivos y violentos.
- En este ámbito, la Administración estadounidense debe aceptar que hoy en día los partidos y grupos islamistas moderados en el mundo árabe no tienen rival en su capacidad de organización y movilización política. Estos grupos podrían llegar al poder en muchos países árabes en caso de que se produzca una apertura política. La aceptación de esta realidad no implica que EEUU tenga que amparar a estos grupos y dejar de apoyar a sus aliados naturales en la región (los liberales árabes), pero sí apunta a la necesidad de un diálogo con los partidos islamistas. Este contacto enviaría un mensaje claro a los regímenes autocráticos árabes y a la población sobre la seriedad del objetivo estadounidense de promover la democracia.
- Una estrategia para la promoción de la democracia en la región tiene que tener en cuenta las diferencias entre los países y formular proyectos para cada país que reflejen las realidades de su sociedad y de su sistema político. En teoría, los dirigentes de programas de asistencia, incluyendo MEPI, insisten en que este elemento ya forma parte de su trabajo. En la práctica, hay pocas pruebas de que estén ejerciendo esfuerzos serios para identificar un enfoque adecuado en cada país.
- La democracia no se puede promover sólo a través de programas de asistencia como MEPI y BMENA. Un esfuerzo serio debe incluir una presión diplomática a todo nivel. Un mensaje claro y rotundo sobre el apoyo estadounidense a la democratización exige que este tema se aborde en reuniones oficiales entre embajadores, ministros y jefes de Estado. En este contexto, existe la necesidad de establecer más coherencia entre los diferentes órganos de gobierno encargados de este tema.
- Finalmente, la promoción de la democracia debe ser un objetivo de EEUU en toda la región. Los esfuerzos no se deben limitar a los países más susceptibles ante este tipo de presiones, sino dirigirse a países clave de la región donde menos aperturas se han producido, como Egipto y Arabia Saudí.

En definitiva, una estrategia eficaz para promover la democracia en los países árabes requiere un enfoque coherente, sofisticado y flexible que refleje las realidades históricas y actuales y las necesidades de cada país. EEUU se encuentra ante la oportunidad de demostrar que la promoción de la democracia es un elemento esencial de su política y que no será menospreciada e ignorada cuando se enfrenta a otros intereses de seguridad y económicos.

Julia Choucair Vizoso

Investigadora del programa de Democracia y Estado de Derecho y editora adjunta del Arab Reform Bulletin, Carnegie Endowment for International Peace, Washington DC