

Hacia un cambio político en los Países Árabes con especial énfasis en la estrategia de promoción de la democracia de la Unión Europea

Martin Jerch
Universidad Autónoma de Madrid

Introducción

Desde los atentados terroristas del 11 de septiembre 2001 el tema de la democracia y el Mundo Árabe ha vivido una transformación importante. Hoy día, existe un consenso acerca de la necesidad de una transición democrática de esta región, que hasta ahora había resistido a las distintas olas de democratización. A pesar de este consenso, hay mayor discrepancia acerca de la pregunta por el “¿cómo democratizar el mundo árabe? La guerra contra el régimen autoritario de Sadam Hussein en Irak ha llevado a la caída del régimen autoritario, pero la situación que vive el país de una latente guerra civil indica claramente, que hay que buscar otras formas de transición. Muchos, argumentan, que no se puede exportar la democracia en un país. El presente trabajo trata la pregunta de que forma el actor internacional Unión Europea pueda influir en los cambios de regímenes políticos y promover la democracia. Pero para poder estudiar esta pregunta es necesario desarrollar y estudiar en primer lugar las posibles formas de transición democrática para el Mundo Árabe.

Para ello, el trabajo se estructura de la siguiente forma. En primer lugar, se estudia las diferentes formas de promoción de la democracia desde fuera. Después se determina la estrategia de promoción de la Unión Europea frente a los países vecinos del Mediterráneo. El siguiente paso consiste de un breve análisis de forma comparativa de los problemas de los países árabes con el desarrollo, tanto económico como político para determinar los factores que han impedido hasta ahora la democratización de los países árabes. Para la comprensión de la complejidad de los problemas de los países árabes, es imprescindible este análisis de la economía política. Una vez determinado los factores que han obstaculizado el desarrollo. En la tercer parte, se propone y discute diferentes modelos de transición y su viabilidad para la “aplicación” a los países árabe. El resultado de esta tercera parte será la propuesta de un modelo de transición para los países árabes. En las conclusiones se dará algunas pautas que se deberían tener en cuenta a la hora de modificar la estrategia de promoción de la Unión Europea.

Cuando se habla de los países árabes en este trabajo se refiere a todos los países árabes que forman parte de llamado Proceso de Barcelona. No obstante, se prevé que a la hora de diseñar y discutir los modelos de transición, se escogerá uno o dos países como ejemplo para identificar los posibles agentes claves de la transición.

Estrategias de promoción de la democracia

¿Cómo se puede promover la democracia o el proceso de la democratización desde fuera? es la pregunta clave y el objetivo principal de todas las iniciativas dirigidas hacia el Mediterráneo y Oriente Medio. En general, se distinguen dos estrategias para fomentar la democracia: una es principalmente económica, y la otra, conlleva un enfoque más bien político (Langohr, 2002).

Antes de profundizar en estas estrategias, es necesario hacer una pequeña, pero vital distinción entre “liberalización política” y “democratización”, como sugiere Daniel Brumberg (2004), ya que los dos conceptos se suelen utilizar a menudo como sinónimos. Según este autor, “democracia” hace referencia a reglas, instituciones y procedimientos políticos a través de los cuales

los ciudadanos expresan regularmente su voluntad política. La “liberalización política”, en cambio, hace hincapié en la promoción de medios de comunicación más libres e independientes, en la necesidad de la libre articulación de la sociedad civil o en el establecimiento de un sistema de partidos políticos pluralista. Es necesario, como indica Brumberg, una liberalización política, pero de ningún modo es condición suficiente para la democratización. Además, no hay ninguna evidencia empírica que en el contexto del Mundo Árabe, la liberalización política lleva necesariamente a la democratización. La experiencia de los cortos momentos o breves indicios de liberalización política que remontan a los años ochenta y principios de los noventa indican más bien lo contrario, es decir, que no llevaban a la democratización, y que en cualquier momento, la liberalización puede llevar a la *deliberalización*. Los últimos años se han caracterizado por un continuo declive de los derechos políticos, como indica, por ejemplo, Brownlee (2002) para el caso de Egipto, o Maghraoui (2002) para el caso de Marruecos. Casi siempre se justifica las limitaciones de las libertades con la lucha contra los movimientos islamistas radicales o más recientemente por las medidas contra el terrorismo.

El enfoque económico de la promoción de la democracia

El enfoque económico persigue principalmente la liberalización política a través de la cual se llegará supuestamente a la democratización. Los instrumentos de este acercamiento económico se centran en reformas, así como en la promoción del libre comercio y de la sociedad civil. Detrás de estas políticas se esconde los cálculos que las reformas económicas y el libre comercio mejorarán la situación socio-económica y eso a cambio ayuda al crecimiento de una clase media que reclamará con el paso del tiempo más participación política. Esta clase media junto con una sociedad civil reforzada se convierten entonces en agentes para la introducción de cambios paulatinos, basados en la demanda por más participación en la vida política. Esta política se conoce también como acercamiento *bottom-up*, es decir, la democracia se introduce desde abajo (sociedad) hacia arriba (gobierno, elite política).

El enfoque político de la promoción de la democracia

El enfoque político se refiere en general a medidas políticas para mejorar el rendimiento de gobernabilidad tanto como los instrumentos y los programas para fortalecer la sociedad civil (reforzar el Estado de Derecho y el funcionamiento de los parlamentos, lucha contra la corrupción,...).¹ Según Carothers (2003), el enfoque político se puede dividir en medidas directas e indirectas. Mientras las medidas indirectas son todas aquellas que no ponen en tela de juicio las estructuras y la distribución del poder, las directas buscan la apertura del espacio político de debate y la competencia. Ahora bien, si se distingue entre liberalización política y democratización como he descrito antes, se podría decir que el enfoque directo sirve para construir un lazo de conexión, un puente entre liberalización y democratización (Carothers, 2003). La ventaja del acercamiento directo usado de forma gradual, es según Carothers, reforzar las fuerzas moderadas y debilitar a las radicales.

Por su parte, el acercamiento indirecto puede representar algunos riesgos, ya que el proceso de liberalización política llevado a cabo sin poner en tela de juicio las estructuras del poder trabaja en contra de la democratización genuina y a favor de autocracias liberalizadas porque retrasa y “fragmenta” los esfuerzos de las reformas realmente necesarias. Estos cambios parciales inherentes a la liberalización política benefician sobre todo al régimen político en el poder, pero también a la oposición oficial y legal, ya que en el proceso de negociación ambos lados exigen, y finalmente reciben algo de la otra parte del proceso de negociación. Gracias a estos beneficios mutuos, mantener el estatus quo político resulta más fácil. Asimismo el continuo estancamiento socio-económico, la marginación política y la privación de libertades y derechos fundamentales de grandes partes de las sociedades pueden fomentar las fuerzas políticas y sociales extremas.

1. Para más detalles acerca de estas medidas véase por ejemplo Carothers (2003).

Daniel Brumberg (2004) argumenta que una estrategia de reforma que se centra en la política tiene que centrarse principalmente en como cambiar las reglas del juego de los poderes, que evitan que haya una representación democrática. Es decir, toda reforma y todos los programas de cooperación al desarrollo en el área no pueden establecer todo su potencial, mientras no hay un cambio en la distribución de poder.

Otro aspecto clave que enumera Brumberg es la necesidad de tener un poder judicial verdaderamente independiente. A pesar de unos signos ocasionales de independencia, los sistemas judiciales en el Mundo Árabe siguen siendo muy arbitrarios, de tal forma, que por ejemplo Nathan Brown afirma, que la norma en el Mundo Árabe no es “rule by law” sino más bien “rule of law” (citado en Brumberg, 2004).

En resumen, una estrategia que pretende introducir reglas democráticas en el Mundo Árabe sólo puede ser eficiente en el momento que se establece como prioridad el cambio de la distribución de poder. La experiencia con momentos de liberalización política en el Mundo Árabe indica que los sistemas autoritarios liberalizados no representan ninguna garantía de convertirse en verdaderas democracias, o como argumenta Carothers (2003): *“long surviving semi-authoritarian regimes such as those in Egypt, Jordan and Morocco are masters at absorbing liberalizing influences without really changing their core political structures”*. Una vez conseguido esta modificación de las estructuras del poder, aumenta la probabilidad que las iniciativas o propuestas de reformas empiecen a funcionar mejor.

De estas afirmaciones surge la pregunta ¿cómo se puede modificar las estructuras de poder? Langohr (2002) indica que los países occidentales deberían aumentar la presión diplomática con reformas que empiecen desde arriba. Y para aumentar esta presión diplomática es imprescindible la estrecha colaboración transatlántica.

Las estrategias de la promoción de la democracia de la Unión Europea: ¿Entre condicionalidad y mantenimiento del *status quo*?

Desde la resolución del Consejo de Desarrollo de 1991, Bruselas ha puesto la promoción de la democracia en el corazón de sus relaciones con el exterior. Fijándose en las acciones concretas llevadas a cabo por la Unión Europea con el fin de fortalecer o establecer el juego democrático destaca, por un lado, que a pesar de comprometerse con la aplicación de medidas coercitivas, ante todo dentro del marco de la cláusula de democracia y de derechos humanos de 1995, Bruselas ha evitado usar estos instrumentos de penalización para avanzar en la difusión de la democracia. Estas medidas sólo han sido aplicadas en casos de tremendas violaciones de los derechos humanos como, por ejemplo, frente a Libia, Irak, Afganistán o Yugoslavia. Nunca se condicionó un país por el simple hecho de no ser democrático. No cabe duda, de que las estructuras democráticas representaron siempre una precondition para la mejora de las relaciones, pero raramente ha sido un requisito determinante. Incluso en el caso de los países integrados en la Convención de Lomé, las penalizaciones solo se aplicaron en casos de abusos de los derechos humanos o cuando el proceso de democratización había sido interrumpido bruscamente. De este modo, la Comisión nunca aplicó el condicionamiento democrático de forma coherente y sistemática.²

Si se acerca ahora al planteamiento conceptual de la política comunitaria de promoción de la democracia, destaca que dicha política está basada en dos suposiciones fundamentales e interconectadas y bien visibles en la política mediterránea de la UE. Por un lado, se hace referencia a una dimensión económica, por otro lado, a un aspecto de “socialización democrática.

La dimensión económica hace hincapié en las políticas económicas y comerciales y sus supuestos impactos en los cambios políticos. Estas políticas constituyen uno de los pilares fundamentales de la promoción de la democracia. Detrás de este planteamiento se esconde la idea, de que las reformas económicas y la construcción de capacidades relacionadas con el funcionamiento del mercado y la administración es probable que conduzca a amplias reformas

2. Si se estudia los casos de penalización en otras regiones que no sea la de África Subsahariana, el número de ejemplos de penalizaciones es aún menor. Un ejemplo es la suspensión de las ayudas para Perú después del auto-golpe de Estado de Fujimori en 1992.

políticas. Dicho en otros términos, la UE sigue la estrategia de que el desarrollo económico provoca más tarde la democratización. La manifestación más obvia de esta suposición es que la UE aplica mucho más extensiva y frecuentemente el condicionamiento económico que el político en sus relaciones con el exterior.

La otra dimensión, la llamada “socialización democrática” está relacionada muy directamente con el criterio político. Los tecnócratas europeos conciben como meta principal de la estrategia europea la construcción de un consenso positivo para la reforma democrática. Las iniciativas dirigidas a facilitar una socialización hacia los valores democráticos han gozado de preferencia frente a otros instrumentos de promoción de la democracia. Bajo el concepto de la “socialización” se comprende en este contexto la introducción del término “democracia” en las relaciones con Estados no-democráticos o pocos democráticos, con el fin de conseguir que la elite política de un país determinado declare al menos un compromiso con las normas democráticas. De este modo, así, en el pensamiento de Bruselas, se asegura una especie de “adquisición” política por los países que hasta entonces habían rechazado antes cualquier compromiso con las ideas democráticas. Es la forma más comprometedora para avanzar en la construcción de identidades compartidas a través de la interacción a nivel internacional, según los diseñadores comunitarios.

Dicha política revela una fuerte tendencia hacia la búsqueda de influencias sobre las normas democráticas a través de un patrón de cooperación institucionalizada, capaz de comprometer a la elite política de los Países Árabes en una relación suficientemente fuerte para afectar positivamente las actitudes cognitivas frente a la democracia. Este planteamiento incluye medidas o instrumentos como los programas de cooperación descentralizada, el considerable aumento de la ayuda para las ONGs y la creación de foros de la sociedad civil dentro del marco de la cooperación regional.

Esta aproximación a través de la socialización de las normas democráticas se encuentra de la forma más explícita y mejor desarrollada en las Convenciones de Lomé, donde el concepto de “asociación” (*partnership*) ha sido comprendido de la forma más intensa como marco guía de la estrategia de promoción de democracia (Youngs, 2001). Este enfoque del dialogo fue desarrollado en el acuerdo de Cotonou, cuyo artículo 8 exige explícitamente este compromiso, y también ha sido adoptado en el caso del Mediterráneo, como que se refleja ante todo en la Asociación Euro-Mediterránea.

Democracia y desarrollo de los países árabes

El peligro de estas estrategias de promoción con enfoque económico es el establecimiento de “autocracias liberalizadas” que no sólo representen un estado temporal, sino que se conviertan en un estado estable y duradero. Además, si se identifican las principales causas del subdesarrollo del Mundo Árabe y si se hace un repaso a las experiencias del Mundo Árabe con la liberalización, es más que dudoso, que esta estrategia pueda lograr sus objetivos (véase también Brumberg, 2002). A continuación se realiza un breve análisis de las causas del subdesarrollo. Este análisis pondrá en tela de juicio la supuesta correlación entre liberalización económica y democratización en el entorno de los países árabes e indicará que para que el Mundo Árabe se desarrolle es necesario un profundo cambio en las estructuras y en la distribución del poder.

Problemas con el desarrollo de los Países Árabes

Se han realizado muchos esfuerzos para determinar los problemas y las causas del mal rendimiento económico del conjunto de los países árabes (véase p.e. Richards / Waterbury, 1996; Lorca / Escribano, 1998). En general, se puede afirmar que las distorsiones son a la vez consecuencia y causa de la política económica del Estado llevado a cabo por las elites en el poder. La falta de legitimidad es un factor esencial, sin el cual no se puede comprender las políticas económicas realizadas, ya que afectan directamente al crecimiento y a la transformación estructural.

Después de la revisión de las teorías del subdesarrollo, Ian Roxborough llega a la conclusión que “[t]o each form of economic development there corresponds a particular form of politics and form of

state apparatus“(Roxborough cit. según Murphy, 1999:12) Este autor argumenta que tanto el tamaño y la forma del aparato estatal como sus relaciones con la sociedad están determinados por el momento de desarrollo económico en el que se encuentra el país.

A esta primera observación se le añade la afirmación de Lorca y Escribano (1999), que indica que las estrategias de desarrollo elegidas por el Mundo Árabe a lo largo de las últimas décadas coinciden con las de los demás países en vías de desarrollo y a su vez reflejan los paradigmas del pensamiento económico preponderante. Aquí surge entonces la pregunta si estas diferentes fases o estrategias –cada una con sus elementos particulares– fueron sustituidas por completo por las fases o estrategias siguientes, o había o hay elementos que sobrevivirán a las estrategias supuestamente abandonadas. En otras palabras, ¿las fases u orientaciones económicas llevadas a cabo por el Estado no han sido sustituidas plenamente y hay “residuos” que se mantienen durante las fases siguientes? La respuesta es claramente “sí”, es decir, siguen existiendo “residuos” institucionales de una estrategia en la siguiente. Lorca y Escribano (1999) manifiestan que las antiguas estrategias no desaparecen con la puesta en marcha de las nuevas, sino que se superponen.

Lógicamente se cuestiona ¿por qué no se ajustó el paisaje institucional a los requisitos de la nueva estrategia de industrialización? La explicación se encuentra en el cambio de las funciones de la administración pública en los países árabes. La crisis económica estaba acompañada por una crisis de legitimidad. Es decir, los regímenes post-independencia que basaron su legitimidad en la promesa de modernizar un país rico y aumentar el nivel de vida, no cumplieron con ella. Y para mantenerse en el poder y controlar cualquier germen de oposición, la administración pública ha pasado de una institución para distribuir la riqueza a una institución para controlar cualquier resistencia popular. La estrategia de ofrecer un puesto de trabajo en la administración pública a cualquier posible opositor al régimen sirvió por un lado para calmar el “espíritu revolucionario”, y por otro, ayudó a controlar. Además, se logró con la administración pública la división o fragmentación de posibles movimientos de oposición. El lema “divide y gobierna” describe bien esta nueva función de la administración pública. En este sentido, la mala gestión de la economía política no se debe exclusivamente del no conocimiento, sino, ante todo de la falta de mecanismos regulares de legitimación.

A esta falta de legitimación de la elite política en el poder se debe también los momentos de liberalización que se vivió en los años 80 y principios de los noventa. El empeoramiento de la situación macroeconómica de esta década hicieron imprescindible las intervenciones del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional para sanear estas economías. Y para calmar otras presiones externas e internas, se inauguró finalmente un proceso de liberalización gradual. En definitiva, se cumplieron las exigencias de las instituciones de Washington, que fueron entre otras la introducción de sistemas de recaudación de impuestos (como: IVA o impuestos sobre las rentas) y la reducción del papel del Estado en la actividad económica. Se celebraron también elecciones y se otorgaron más libertades a los medios de comunicación. No obstante, todas estas actuaciones eran graduales, es decir, en ningún momento se trataba de perder el control por completo sobre la economía ni la política. De este fenómeno se deducía la expresión “autocracias liberalizadas”, término que ya se había introducido antes, haciendo referencia a una apertura política sin que se hubiesen modificado las reglas y los procedimientos del poder.

En la medida que disminuían las demandas de más libertades y cambios, se comenzó a reestablecer la situación anterior a la liberalización, a menudo justificando el retroceso con la necesidad de hacer frente a movimientos islamistas radicales, o con la lucha contra el terrorismo como sucede en la actualidad. Brumberg (1995) describe estas prácticas con el concepto de las “estrategias de supervivencia”. Estas prácticas además han sido y son apoyadas por los principales actores internacionales en esta zona, que son EE.UU. y la UE.

Si ahora se tiene en cuenta las actuales políticas de la UE como es el Proceso de Barcelona y la Política de Vecindad (*Wider Europe*), parece que a corto y medio plazo, no va a haber cambios en este planteamiento. La nueva política de vecindad incluso refuerza esta estrategia de liberalización gradual y acepta a los regímenes autoritarios liberalizados, ante todo por el temor a que los cambios drásticos favorezcan las fuerzas islamistas radicales y como resultado la desestabilicen la región entera, poniendo en peligro los intereses de la UE.

Pero esta estrategia de liberalización política con el mantenimiento del *status quo* político también tiene sus efectos secundarios negativos, como son la pérdida de credibilidad y seriedad frente a las sociedades de estos países. Desde el punto de vista popular, en el que se incluyen a todos aquellos que sufren directamente la mala gestión de sus gobiernos sin tener la posibilidad de expresar su descontento y su rabia frente a la privación de derechos fundamentales, la retórica de Bruselas de reclamar la protección de los derechos humanos y mayor democratización, mientras que apoya a estos regimenes autoritarios, provoca la pérdida de credibilidad de las políticas de la UE. Esta pérdida de credibilidad no sólo está causada por el mantenimiento del *status quo*, sino también por la pasividad frente al sufrimiento del pueblo palestino y recientemente la población de Irak, a menudo percibido por las masas como el dolor de sus hermanos musulmanes.

Por todo aquello, es más que cuestionable, que la estrategia de promoción de la democracia con enfoque económico dará los frutos esperados. Desde el punto de vista occidental, incluso se consiguen efectos opuestos a los deseados, ya que se supone que la aplicación de un modelo de reformas paulatinas evita cambios drásticos que favorezcan a los grupos islamistas. No obstante, como se ha argumentado arriba, la progresiva introducción de reformas a través de lo que se denomina las autocracias liberalizadas parece aventajar ante todo a las fuerzas islamistas sobre las agrupaciones políticas no islamistas.

Hacia un modelo de transición democrática para el Mundo Árabe

Niblock (1998) ha identificado diferentes problemas de la política de promoción de la democracia en el Mediterráneo. En general, hay que afirmar, que después de una década, las condiciones políticas no han mejorado esencialmente. Incluso se debe afirmar, que durante los últimos años la situación para la democratización ha empeorado. Otro aspecto que enseña Niblock es, que la UE no ha conseguido conectar con los políticos y los que forman la opinión pública. El argumento que no se puede importar el juego democrático, el miedo, que elecciones democráticas pueden llevar a una victoria de las fuerzas islamistas o los aspectos culturales sobre la universalidad de aplicación de los sistemas occidentales ha limitado considerablemente la interacción entre muchos segmentos de la sociedades en ambos lados del Mediterráneo.

Además, los dos pilares de la estrategia de la UE, socialización democrática y desarrollo económico se enfrenta cada vez a más críticas conceptuales, ya que cada vez son más voces que critiquen o rechazan el supuesto automatismo que el desarrollo económico llevará con el tiempo al desarrollo político y la democratización.³

Otro punto que a menudo explica la falta de coherencia entre la teoría y la práctica se derive del nexo entre seguridad e intereses económicos, por un lado, y la democratización por otro lado. Es decir, el interés de seguridad y garantizar los intereses económicos parece a menudo incompatible con la democratización, y a menudo va a coste de la presión real y una política más coherente de la promoción de la democracia.

Revisión de la literatura sobre transición democrática

A continuación se revisará las contribuciones más relevantes acerca de la democratización, ya como sugiere Niblock (1998), el estudio de la democracia en el Mediterráneo debería ser vinculado a los estudios de democracia y democratización en un contexto más amplio.

En general, se puede identificar dos grandes líneas de explicación a la hora de comprender los factores que promueven los cambios políticos. Por un lado, están las teorías estructurales, tales como las teorías de la modernización y las de la dependencia, y por otro lado, las teorías políticas que ponen sus énfasis en la importancia de los actores y las instituciones. En otras palabras, el debate se resume en las preguntas si la economía determina la política o al revés por un lado y por otro, sobre la importancia de los actores de la transición, es decir, el debate de aquellos teóricos que

3. Incluso en el Informe de EuroMeSCo sobre el Futuro del Proceso de Barcelona después de 10 años de existencia, se rechaza la existencia de supuesto vínculo entre desarrollo y democracia.

apuntan a la idea de “primero la política”, es decir, aquellos que subrayan la importancia de la sociedad civil, de la elite política y de las instituciones en el momento de producirse un cambio político.

Durante los años 1950 y 1960, los estudios sobre democratización se centraban en los requisitos para la democracia, influido por el trabajo seminal de Lipset (1959). Estas teorías estaban fuertemente inspiradas por la interpretación marxista del cambio político, en el cual se explica los cambios desde el feudalismo vía el capitalismo hasta el socialismo a través de los conflictos de clases y de la crisis del estado burgués.

El trabajo de Walt W. Rostow (1960) sobre las etapas del crecimiento es otro acercamiento estructural, conocido también como uno de los representantes de la teoría de la modernización. A finales de los años 1960 y principios de los años 1970, la teoría de la modernización se enfrenta cada vez a más críticas y una de los más útiles para el caso de estudio de aquí es la del “Estado burocrático autoritarios” (*bureaucratic authoritarian state*). Guillermo O’Donnell (1973) define el autoritarismo burocrático como un tipo de régimen político que sabe gestionar los conflictos que emergen como consecuencia de una forma peculiar del desarrollo económico de algunos países en vías de desarrollo. Esta forma de régimen político surge de las estructuras burocráticas del Estado, de las fuerzas armadas o del sector privado que intervienen en momentos de tensiones sociales o violencia política, tomando una posición dominante en la arena política donde estaba una coalición populista en el poder y empiezan represar la movilización popular a menudo a través de un golpe militar.

Otro argumento popular durante los años 1970 era que determinadas culturas favorecían regímenes corporativas y una mediación de poder politizada, y que esto podría representar una alternativa a la democracia liberal. Pero las transiciones en España y Portugal ponían a tela de juicio este acercamiento estructural-cultural. El caso de la transición de los países de la península ibérica demostró que la cultura no desempeña un papel en la forma de la organización política que una sociedad elige. No cabe duda, que las ideas, ideologías y creencias de la elite política determinan las políticas aplicadas, no obstante, los casos de España, Portugal y los países de América Latina demostraron, que la visión estructural de la cultura no estaba a la altura de las circunstancias.

En los años sucesivos, es decir, principalmente durante los años 1980 y 1990, más y más estudiosos basaban sus análisis en la idea de la “autonomía de la política”, es decir, una interpretación más político e institucional empieza a predominar en los estudios de los cambio políticos.

Los trabajos más influyentes en este campo son los 4 tomos editados por Guillermo O’Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead (1988) titulados *Transiciones desde un Gobierno Autoritario* y el trabajo *Democracia y el mercado* de Adam Przeworski (1991). Ambos trabajos enfocan el periodo de transición – transición comprendido como camino entre la autocracia y la democracia) y son contrarios a la idea que un el desarrollo político está vinculado a cierto nivel de desarrollo económico.

O’Donnell llegan a la afirmación de la existencia de una relación directa entre la forma de la transición y sus resultados en América Latina y el Sur de Europa, es decir, la forma en que se produce la democratización indica de forma directa el futuro de la democracia. Es decir, según estos autores, la forma más exitosa de la transición democrática es a través de la negociación, enfatizando la necesidad de crear un dialogo y pactos realizados entre la elite en el poder y los grupos de la oposición. En una vena muy parecida argumenta Przeworski cuando consta que las negociaciones no solo afectan la introducción de la democracia sino también la naturaleza del resultado de la democratización.

Una clasificación de los modelos de transición

Antes de entrar en el intento de identificar diferentes tipos de transición, se plantea la pregunta cuales son los factores que hacen posible la transición de un régimen político a otro. Binnendijk (1987) determina diferentes factores que indican el probable inicio de un proceso de

transición de una autocracia hacia otro tipo de régimen, en el mejor caso de los casos, en una democracia.

Probablemente el indicador más relevante de una posible iniciación es el deterioro de la salud física y mental de un líder autoritario. Otro factor puede ser una derrota militar, es decir, los gobiernos basados en la autoridad militar gozan su legitimidad como defensores de la seguridad nacional. Una crisis económica prolongado con un declive de la situación socio-económica de la mayor parte de la sociedad puede ser otro indicador del fin de un régimen autoritario. El quinto factor se deriva de tensiones sociales y el sexto, de una percepción marcada de abuso de poder en forma de, por ejemplo, una burocracia extensivamente corrompida. Estos solo son algunos posibles factores que pueden llevar a la iniciación de un proceso de transición. Una vez iniciado este proceso, la naturaleza del proceso es de suma importancia para el resulta final de esta transición. Por tanto, es importante tener en cuenta los diferentes modelos a la hora de diseñar un modelo de transición para el mundo árabe. A pesar de que cada proceso de transición es único, hay algunos indicadores que permiten identificar 4 tipos de transición diferentes. (Binnendijk, 1987).

En primer lugar, se ha conocidos transiciones no controlados de forma revolucionarios que llevaron al colapso de gran parte de las instituciones del régimen en el poder. Suelen ser violentos y caracterizados por la actuación de fuerzas guerrilleras. Los nuevos líderes en general no tienen experiencia y fuertes impulsos ideológicos caracterizan su liderazgo. La ruptura del régimen del Shah en Irán es un ejemplo ilustre de este tipo de transición.

La segunda forma de transición se podría denominar la reestructuración revolucionaria. Este tipo en contraste con el primero, no necesariamente conlleva el colapso total del antiguo sistema político. En el momento que se ha sustituido el gobierno en el poder, un nuevo gobierno esta instaurado en el marco de las antiguas instituciones. El resultado de esta transformación del gobierno suele ser más estable a medio y largo plazo que en el primer caso descrito arriba. A pesar de que en este modelo se puede observar enfrentamientos callejeros entre grupos de la oposición y grupos que apoyan el antiguo régimen, no son tan violentos y sangrientes como las transiciones revolucionarios. Gran parte de las instituciones sociales, económicos y político se mantienen.

Otro tipo identificado por Binnendijk es una revolución a consecuencia de un golpe de Estado. Suelen ocurrir en países relativamente subdesarrollados en los cuales el militar desempeña un papel predominante en las instituciones políticas. En estos contextos, las relaciones personales y rivalidades entre diferentes grupos de poder representan un factor clave.

Y el último tipo enumerado por el mismo autor son las transiciones pactadas (*managed transitions*). Las transiciones pactadas se caracterizan por el hecho, que los líderes autoritarios en el poder perciben la necesidad de una transición pacífica e intentan gestionarla según su manera. Los motivos que llevan a esta percepción son múltiples y los procesos de transición no siempre pueden ser controlados por la elite en el poder. La tasa de éxito de este tipo de transición habitualmente es bastante alta. Uno de los casos más ilustres de esta transición pactada con éxito es la transición democrática de España.

Ahora bien surge la pregunta, por qué en algunos casos el proceso de transición termina con un sistema totalitario, y en otros casos, con un sistema democrático. Una respuesta generalmente aceptada es que el resultado depende considerablemente del tipo de transición. Otros factores explicativos son de acuerdo con Binnendijk la relación entre los siguientes tres variables: la existencia de una tradición democrática, los fundamentos institucionales para el desarrollo democrático, y la orientación y la capacidad del nuevo líder de la nación. Es evidente que la anterior experiencia con los valores democráticos es importante a la hora de definir la dirección del nuevo gobierno posterior a la transición. Pero incluso en caso, donde la herencia democrática no es demasiado desarrollada, los valores democráticos pueden ser reforzados por contactos con otros países democráticos o incluso pueden ser creados a través de estas relaciones con otros países. Los ejemplos más ilustrativos que países externos desempeñaban un papel importante en la consolidación de los valores democráticos son los procesos de transición democrática en la península ibérica, es decir, en España y Portugal, donde después de décadas de un régimen autoritaria, las tradiciones y valores democráticos no eran muy arraigados. La asistencia que por ejemplo el partido social demócrata alemán daba a la formación de partidos político en España,

representa un parte importante en la transición española. En general, la existencia de este apoyo externo puede ser clave en el resultado de un proceso de transición. En resumen, la herencia democrática y el apoyo de naciones democráticas son claves para la transición, pero tienen que llevarse a cabo sobre fundamentos institucionales y la capacidad de crear instituciones por parte del país en cuestión.

Hacia un modelo para la transición democrática en el Mundo Árabe

Durante los últimos años, se ha podido observar un importante incremento en los estudios acerca de la democratización en el Mundo Árabe. No obstante, gran parte de estos trabajos sufre de algunas debilidades. Una de estas debilidades identificadas por Niblock (1998) es de especial interés para el desarrollo de modelos de transición para el Mundo Árabe es la utilización de un concepto de la democracia liberal demasiado romancista en su naturaleza y carácter., debido a la falta de un análisis sensato de este concepto y su aplicación. Es decir, la democracia liberal en el contexto del Mundo Árabe tiene el sabor de constituir una política ideal, donde la población expresa su voluntad a través de elecciones libres. Niblock indica que ya Schumpeter llegó a la conclusión que democracias liberales son gestionados a través de las elites. Por tanto, se debería redefinirlas como arreglos para conseguir decisiones políticas, en los que los individuos adquieren el poder de decidir a través de un esfuerzo competitivo de conseguir los votos de los ciudadanos.

Esta debilidad nos lleva a una propuesta realizada por Waterbury (1994), quien comienza su argumentación basándose en las proposiciones de Rustow (1970) y Przeworski (1991), quienes consideran la democracia como la segunda mejor solución para intensos conflictos de intereses. Ambos sugieren que las prácticas democráticas deben derivarse de negociaciones entre partidos y grupos de interés sin experiencia democrática y poco compromiso filosófico democrático. Ambos aspectos predominan el Mundo Árabe. De acuerdo con Rustow, la introducción de la democracia se lleva a cabo por una elite no democrática que esperaba de ganar todo y ha aprendido a través de una experiencia penosa que la posibilidad de ganar algo es mejor que no ganar nada. Przeworski a su vez basa su argumentación en suposiciones de expectativas racionales. Es decir, los actores políticos buscan maximizar su poder y fuerza material y por tanto elegirán la opción que más se acerca a sus objetivos. Para ello, uno no tiene que ser demócrata sino un ser racional. Por tanto, la transición a la democracia debe resultar de un pacto negociado o de un equilibrio negociado que asegura que ningún participante del pacto se eliminará y que las reglas no van a excluir la victoria de nadie en el futuro.

Waterbury continua su propuesta indicando que el proceso hacia un pacto negociado estaría compuesto por 4 posiciones, dos pertenecen a la elite actualmente en el poder, y los restantes dos, a los grupos que desafían el *status quo* político. El lado de la elite en el poder se distingue entre los llamados *hardliners* y los reformistas, en el lado de los que se oponen al poder, se puede encontrar posiciones radicales y moderados. Se supone algún tipo de cooperación entre los *hardliners* y los reformistas, por un lado, y los radicales y moderados por otro. La única constelación compartida entre ambos grupos (elites y oposición) es entre reformistas y moderados, aunque es difícil de obtener esta constelación. El ejército es el elemento clave del bloque de los *hardliners*. Waterbury argumenta que uno de las formas de empezar una transición pactada es para los que desafían el status quo político de garantizar a los militares no ajustar cuentas con los militares una vez llegado al poder. Eso es lo que Przeworski denomina “democracia con garantías”. No significa que se tiene que negociar un pacto con el ejército entero, sino solamente con determinados sectores militares. Eso es lo que ocurrió en febrero de 1981 en España. Cuando los *hardliners* son divididos, ante todo lo que concierne el ejército, las oportunidades de los reformistas de negociar con los moderados aumenta.

En el contexto de una transición pacta en el Mundo Árabe surge la pregunta por los grupos que representan el llamado Islam Político. Waterbury busca la comparación con la situación en Europa durante las primeras décadas después de la Segunda Guerra Mundial. En gran parte de los países europeos, surgieron poderosos partidos políticos basados en ideologías marxistas-leninistas, que encontraron apoyo en una considerable parte del electorado, y cuyas metas ideológicas eran opuestas a las reglas democráticas existentes. Con el tiempo, ocurrió lo que antes

se llamaba “democracia como segunda mejor solución”. Es decir, ante las experiencias y expectativas de no conseguir en las urnas las mayorías necesarias para conseguir el poder, estos partidos adoptaron la postura de aceptar las reglas democráticas y crearon lo que se iba a llamar el eurocomunismo. De la experiencia europea, Waterbury deduce, que lo que pasó en Europa con el comunismo de los años 1950 y 1960, puede pasar con el Islam Político en un Mundo Árabe en transición democrática. Es decir, existe la posibilidad que una agrupación islamista ganase la mayoría. El caso argelino a principios de los años 1990 y las recientes elecciones en palestina subrayan esta posibilidad. Es decir, excluir el Islam Político de los procesos electorales es una delusión; incluirlos sin establecer algunas condiciones anteriormente invitaría a la destrucción del proceso democrático. Por tanto, una transición con garantías negociadas anteriormente podría ser la solución para el problema entre la democratización y las existentes fuerzas del Islam Político. Para poder participar en los procesos electorales, las agrupaciones religiosas deberían aceptar anteriormente las leyes y reglas democráticas.

Conclusiones

Se ha estudiado las diferentes estrategias de promoción de la democracia y posteriormente se ha analizado la estrategia adoptada por la UE frente al Mediterráneo. Dicha estrategia está basada en el enfoque económico, es decir, la UE busca principalmente el desarrollo económico, suponiendo que lo económico llegará posteriormente al desarrollo político y la democratización. Ante todo el análisis de la economía política indicaba, que el mal rendimiento económico se deriva de la falta de legitimidad de la elite en el poder y que las experiencias con la liberalización económica que el Mundo Árabe ha experimentado en el marco de los programas de ajuste estructural impuesto durante los años 1980 y 1990 por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional no llevaron a unos cambios políticos sustanciales. Además se ha visto, que los líderes árabes poseen la extraordinaria capacidad de calmar la presión externa e interna por más democracia a través de aperturas graduales, sin perder el control. Estas estrategias han sido denominadas “estrategias de supervivencia”. Por tanto, para introducir la democracia en el Mundo Árabe, es necesario cambiar las estructuras de poder existentes. Para asegurar los intereses de la UE y para mantener la estabilidad política en la zona, la identificación de diferentes tipos de transición indica claramente, que una transición pactada sería para Europa y la zona el tipo de transición más adecuado y deseado.

No obstante, la región está caracterizada por la ausencia de los posibles factores que indican el inicio de una transición. E incluso en los casos, donde se puede identificar dichos inicios, la elite en el poder se ha demostrado bastante capacitada de impedir estas transiciones.

Si se aplica el esquema del proceso de transición desarrollado por Colomer (2001) para el Mundo Árabe se nos dibuja el siguiente escenario. El esquema de Colomer dibuja el proceso de transición de acuerdo con las siguientes secuencias: régimen no-democrático → acontecimiento crítico (derrota en guerra, muerte del dictador, fracaso económico-ideológico,...) → Liberalización → Poder de negociación y expectativas de los actores: aquí se dibujan dos opciones: → a) Pacto intermedio o b) conflicto de guerra civil. El problema de una posible transición democrática en el Mundo Árabe consiste como demuestra la experiencia de las últimas décadas, que una vez llegado a la secuencia de la liberalización, la situación retrocede con el tiempo a la situación anteriormente a los acontecimientos críticos que provocaron la liberalización.

Para superar este círculo vicioso, y poder continuar en el esquema del proceso de transición elaborado por Colomer, el papel de los actores internacionales como la UE puede ser crucial. Es decir, la presión diplomática de forma coherente frente a la elite en el poder es crucial para que se supere la situación “liberalización” y se introduzca un proceso de transición democrática. Y para que esta transición será del tipo “transición pactada”, es de suma importancia, que la UE a la vez que aumenta la presión diplomática por la introducción del juego democrático, identifica las posibles fuerzas que podrían ser involucradas en el proceso de negociación de una transición pactada. En este proceso de identificación y apoyo de los posibles grupos que desafían el status quo político, la ayuda y la experiencia de los partidos políticos europeos puede ser esencial como demostró el caso de la transición española.

Bibliografía

- Binnendijk, H. (Ed.) (1987): *Authoritarian Regimes in Transition*. – Foreign Service Institute, US Department of State.
- Brownlee, Jason (2002): “The decline of Pluralism in Mubarak’s Egypt”, en: *Journal of Democracy*, 14 (4) pág. 6-14.
- Brumberg, Daniel (2004): “Beyond Liberalization?”, en: *The Wilson Quarterly*.
- Brumberg, Daniel (2002): “The Trap of Liberalized Autocracy”, en: *Journal of Democracy*, 13 (4), pág. 56-68.
- Brumberg, Daniel (1995): “Authoritarian Legacies and Reform Strategies in the Arab World”, en: Brynen, R., et.al. (eds.), pág. 229-259.
- Brynen, R., Korany, B., Noble, P. (Eds.) (1995): *Political Liberalization and Democratization in the Arab World. – Vol. 1 Theoretical Perspectives*. – London: Boulder.
- Carothers, T. (2003): “Is Gradualism Possible? Choosing a Strategy for Promoting Democracy in the Middle East”. *Working Paper Middle East Series* N° 39, June, 2003.
- Colomer, Joseph. M. (2001): *Transiciones estratégicas. Democratización y teoría de juegos*. – Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Langohr, V. (2002): “An exit from Arab Autocracy”, en: *Journal of Democracy*, 13 (3), pág. 116-122.
- Lipset, S.M. (1959): “Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy”, en: *American Political Science Review*, 53, págs. 69–105.
- Lorca, A. y Escribano, G. (1999): *Regionalism’s Political Implications in the Euro–Mediterranean Region*. – Trabajo presentado en Global Development Network Conference del Banco Mundial, 5–8 de diciembre 1999, Bonn.
- Lorca, A. y Escribano, G. (1998): *Las economías del Magreb. Opciones para el Siglo XXI*. – Madrid: Pirámide.
- Maghraoui, A. (2002): “Depoliticization in Morocco”, en: *Journal of Democracy*, 13 (4), pág. 24-32.
- Murphy, E. C. (1999): *Economic and Political Change in Tunisia: From Bourguiba to Ben Ali*. – Houndsmill: Macmillan Press.
- Niblock, T. (1998): “Democratization: A theoretical and practical debate”, en: *British Journal of Middle Eastern Studies*, Vol. 25, No. 2, pág. 221-334.
- O’Donnell, G. (1973): *Modernisation and Bureaucratic Authoritarianism: Studies in South American Politics*. – Berkley: University of California Press.
- O’Donnell, G., Schmitter, P. y Whitehead, L. eds. (1988): *Transiciones desde un gobierno autoritario*, – 4 Volúmenes. – Buenos Aires: Paídos.
- Przeworski, A. (1991): *Democracy and the Market. Political and Economic reforms in Eastern Europe and Latin America*. – Cambridge University Press.
- Richards, A. y Waterbury, J. (1996): *A Political Economy of the Middle East*. – 2ª edición. – Boulder: Westview Press.
- Rustow, D. (1970): “Transition to Democracy: Toward a Dynamic Model”, en: *Comparative Politics*, No. 2-3 (April), pág. 337-363.
- Rostow, W.W. (1960): *The Stages of Economic Growth. A non communist manifesto*. – Cambridge: University Press.
- Salamé, G. (Ed.) (1994): *Democracy without Democrats? The renewal of politics in the Muslim World*. – New York: Tauris Publishers.

Youngs, R. (2001): *Democracy Promotion: The Case of European Union Strategy*. – Centre for European Policy Studies, Working Document, 167, October 2001.

Waterbury, J. (1994): *Democracy without democrats? The potential for political liberalization in the Middle East*, en: Salamé, G. (Ed.) (1994), pág. 23-47.