

CAPÍTULO SEXTO

ORIENTE MEDIO Y MAGREB:

EL CONFLICTO ISRAELO-PALESTINO

**LA REFORMA POLÍTICA EN EL MUNDO
ÁRABE E ISLÁMICO**

**PROBLEMAS DE ESTABILIDAD EN EL
MAGREB**

EL CONFLICTO ISRAELO-PALESTINO

Por Pedro López Aguirrebengoa

LAS GRANDES LÍNEAS DE LA SITUACIÓN

Al iniciarse el año 2005 el proceso de paz en el Oriente Medio (PPOM) parece querer salir del encefalograma casi plano en que se encontraba. A lo largo del 2004, la única dinámica relevante había sido la introducida por el unilateral Plan de Desenganche del Primer Ministro israelí Ariel Sharón (evacuación israelí de Gaza y de cuatro asentamientos en el norte de Cisjordania), endosado con muy distintas condiciones por los EEUU y la UE, así como Egipto y otros actores internacionales. Ello se producía en medio de un ciclo inacabable de violencia mutua, que se inició con la Segunda Intifada Palestina, la oportunidad perdida en las negociaciones de Camp David y Taba en el 2000 y la llegada al poder del PM Sharón, en febrero en 2001, poco después del inicio del mandato del Presidente Bush.

Sin embargo, en los últimos meses varios factores, coincidentes, han introducido razonables esperanzas de una nueva oportunidad para el PPOM: la segunda victoria electoral del Presidente Bush; la nueva situación palestina tras el fallecimiento del Presidente Yassir Arafat y las elecciones presidenciales de 9 de enero 2005 que han dado un claro respaldo a Abu Mazen; indicios de una mayor flexibilidad por parte de Siria, y la incidencia de todo ello en la escenario interno israelí, donde Sharón ha logrado recomponer la crisis del anterior gabinete, derivada de las divisiones en el Likud y otros partidos en torno al Plan de Desenganche, con una coalición con participación de los laboristas dirigidos por Simón Peres y del Judaísmo Unido de la Biblia.

Todo ello puede debilitar o anular la justificación de Sharón de verse obligado a limitar su planteamiento a medidas unilaterales, centradas en

la seguridad, a la espera de que aparezca el “buen palestino” que se amolde a sus exigencias, para avanzar hacia una paz negociada, a través de la Hoja de Ruta elaborada por el Cuarteto internacional y endosada por el Consejo de Seguridad de la ONU.

Casi todos coinciden, aunque las partes lo hacen con las matizaciones que les son propias, al igual que sus vecinos regionales, en que esa “ventana de oportunidad” no debe malograrse, y en la necesidad de aplicar la Hoja de Ruta, de la que el Plan de Desenganche debería ser un primer paso, con el objetivo último de creación de un Estado palestino independiente que conviva con Israel en paz y seguridad. Sharón se muestra más abierto, pero reitera su exigencia de que los sucesores de Arafat sean los primeros en demostrar que se abre una nueva fase en las relaciones bilaterales y cumplen sus obligaciones de la primera parte de la Hoja de Ruta, antes de que Israel se plantee un cambio en su política en cuanto a la negociación final.

Sin embargo, no son pocos los que recelan de las verdaderas intenciones de Sharón, aunque adopten posturas posibilistas. Temen que Sharón, que en el pasado ha rechazado abiertamente los planteamientos de paz de Oslo, Camp David y Taba, trate de continuar su hábil y hasta ahora provechosa estrategia encaminada a lograr el fin de la violencia palestina y que, una vez aplicado su Plan de Desenganche, pretenda maniobrar con el proceso negociador para ganar tiempo y un largo periodo de coexistencia pacífica que le permita consolidar su política en cuanto al resto de Cisjordania y Jerusalén, dejando las demandas nacionales palestinas en un futurible, como la “visión” del Presidente Bush. Así lo dijo Sharón en una de sus primeras declaraciones al ocupar su cargo en 2001, no lo ha desmentido después y una de sus virtudes es que suele ser sincero y consistente en sus ideas.

No está claro que el primer ministro israelí vaya a aplicar, plenamente y en paralelo a lo que exige a los palestinos, sus compromisos en base a la Hoja de Ruta. El interrogante es cuáles son esas “dolorosas concesiones” que suele decir está dispuesto a hacer al final del proceso, para lograr la paz y la solución del conflicto. De momento, ha logrado consolidar en favor de Israel nuevas “realidades sobre el terreno”, creadas por la ocupación y colonización de los territorios palestinos, la desviación de sus recursos naturales y la creación de zonas de seguridad en Cisjordania que, de hecho, la dividen en enclaves.

La “Valla de separación” entre Israel y Cisjordania, continúa en buena medida más allá del trazado de la “línea verde” anterior a la ocupación de

1967, penetra profundamente en territorio palestino y engloba los principales asentamientos israelíes. El troceado territorial se completa con las vías de comunicación que unen a estos últimos. La propuesta israelí de construir, con financiación de los valedores del proceso de paz, una red de túneles y puentes que unan las diversas zonas palestinas de Cisjordania, parece evidenciar cuales son los objetivos. A ello hay que añadir que existe el proyecto del segundo Muro, que enlazando con el primero por el Norte iría en paralelo a la frontera con Jordania, creando una banda de seguridad, de varios kilómetros de profundidad y que abarca los asentamientos del Valle del Jordán, que Israel pretendería conservar bajo su jurisdicción o incluso anexionar, en cualquier arreglo definitivo. Perdura la incógnita del porcentaje de territorio palestino que Israel pretende anexionarse en Cisjordania —ha pasado del 4 a 6 por ciento contemplado en Camp David y Taba, a lo que en algunos planes supondría más el 40 por ciento.

Lo que si está claro es que se mantendrán las actitudes del Likud y del nacionalismo sionista-religioso con respecto a Jerusalén, como ciudad indivisa capital de Israel. Esto se ha puesto nuevamente de manifiesto con motivo de las elecciones presidenciales palestinas. Aunque Sharón aceptó, tras no pocas presiones, que se aplicase en Jerusalén la misma fórmula de las elecciones de 1996, es decir el voto de los palestinos en las oficinas de correos, las limitaciones e irregularidades han sido muchas, incluidas las derivadas de un censo electoral que se ha podido elaborar únicamente a partir del 21 de diciembre. De hecho, sólo se permitía votar en Jerusalén a 5.637 de los más de 124.000 palestinos residentes en la ciudad. El resto, cuando ha podido, ha tenido que salir de la ciudad para hacerlo.

Las nuevas “realidades sobre el terreno”, mencionadas por el Presidente Bush en su discurso de 14 de abril 2004, como un componente-condicionante a incorporar a cualquier futura solución del conflicto, imposibilitan de forma creciente la viabilidad de un Estado palestino independiente y el eventual retorno al mismo de su diáspora de refugiados. Muchos piensan que ese sigue siendo el objetivo de fondo del electorado de Sharón, consecuente con su visión del “Eretz Yisrael” como “Estado Judío”. De ello pende también el futuro de los árabes de Jerusalén y, eventualmente, el destino de los 1,3 millones de “árabes israelíes”. Jordania, que ya tiene una mayoría de población de origen palestino, se siente especialmente amenazada por los eventuales movimientos demográficos que implique el proceso de paz. Líbano desea una solución para sus refugiados palestinos.

La esencia del conflicto se ha definido como “dos pueblos para un territorio” y esos dos pueblos, aunque se han ido amoldando en alguna medida a la idea de un espacio compartido en vecindad, no acaban de abandonar aquella parte de sus mitologías nacionalistas e histórico-religiosas, que resultan incompatibles con un entendimiento justo. Ambos siguen bajo el síndrome de la amenaza existencial e identitaria. En los pasados años se ha producido además la confluencia, favorecida por un conjunto de circunstancias internacionales y regionales conocidas, de dos fundamentalismos: el sionista radical, secular o religioso, del Likud, algunos de sus asociados en el gobierno y los colonos israelíes; y la mayor influencia de los neoconservadores y del “Bible Belt” de los EEUU. Ambos, a su vez, han coincidido con el aumento en los niveles del integrismo islámico, avivado en el caso de los palestinos por la continuada ocupación y la falta de un horizonte claro de paz. El consiguiente escenario de radicalización y ha sido inevitable.

Desde la llegada al poder de Sharón en 2001, la exigencia del fin del terrorismo y de la resistencia palestina y de desarme de sus facciones radicales, como condiciones previas a la vuelta a la negociación, omitiendo al mismo tiempo el anterior horizonte político de las conversaciones de Camp David y Taba, impidió aplicar las obligaciones que, en paralelo y con sucesivas etapas, señalaban a las partes las recomendaciones del *Informe Mitchell* y del *Plan Tenet*, que representaban el sentir de la comunidad internacional, como vía para lograr el cese de la violencia y reencauzar un proceso de negociación. Sin embargo, la Hoja de Ruta se refiere explícitamente a dichos documentos, como parte de las primeras fases de la misma.

Las dos partes tienen su tanto de culpa. Ambas aceptaron formalmente el contenido de los tres documentos —Israel con sus conocidas 14 reservas a la Hoja de Ruta— pero los interpretaron de forma muy distinta y trataron de imponer, cada una en la medida que le toca, ulteriores condiciones y sus propios ritmos a las sucesivas fases contempladas. Lo que se pretendía fuese un *do ut des* más o menos equilibrado —desde el desequilibrio inherente a la situación de ocupante y ocupado que nunca ha permitido una negociación en plano de igualdad— se convirtió, especialmente del lado israelí, en un esquema de negociación impuesta, según sus propias conveniencias y parámetros derivados de su política interna.

Paralelamente, hubo un visible distanciamiento de los EEUU del proceso, aunque continuasen los contactos e iniciativas diplomáticas. Esto se hizo más palpable en la medida en que se aproximaban las elecciones presidenciales norteamericanas.

Con su Presidente Yasser Arafat recluido en la Muqata y rechazado como interlocutor por Israel y los EEUU, a pesar de tener la legitimación democrática de las elecciones de 1996, la ANP se vio progresivamente acosada y debilitada, a nivel internacional y en lo interno, por la situación en los territorios palestinos, con escasa o nula capacidad de controlar la seguridad y lograr un consenso con los movimientos radicales para el cese de las acciones terroristas y de la resistencia armada a la ocupación. La política y acción israelí en los territorios palestinos, crecientemente enfocada y justificada en su derecho a la autodefensa, preventiva o represiva, resultó a veces desproporcionada, mientras continuaban sus prácticas asociadas a su ocupación. No hubo un equilibrio de reciprocidad en los escasos gestos de acercamiento que se produjeron. Por parte israelí se hizo de la reforma democrática de la ANP, su control de la seguridad y la emergencia de un nuevo liderazgo palestino que se acomodase a sus exigencias para la negociación, un creciente *sine qua non*, entonces difícilmente alcanzable desde la deteriorada situación palestina.

LA EVOLUCIÓN EN 2004

El 2004 se iniciaba con la peor situación desde los acuerdos de Oslo. La violencia proseguía con sus vaivenes de intensidad. Ambas partes amenazaban con la adopción de medidas unilaterales: Israel, con el Plan de Desenganche, los radicales palestinos con nuevas estrategias de confrontación, aunque para muchos la Intifada y su continuación evidenciaba ya ser un error, como señalaría entre otros Abu Mazen. El Presidente Bush propuso su “visión de los dos Estados” y la constitución del Cuarteto internacional mantuvo vivos los principios de base para el proceso de paz incorporados a la Hoja de Ruta, pero no se logró avanzar en su aplicación.

Desde el argumento de su seguridad y derecho a la autodefensa frente al terrorismo se sucedían las duras medidas israelíes, preventivas y represivas: ejecuciones extrajudiciales de activistas palestinos; constantes incursiones militares en los territorios; destrucción de viviendas y cultivos; cierres y otras medidas de seguridad; retorsiones económicas y un largo etc. Todo ello ahogó progresivamente la vida palestina. Muchos pensaron que, en el fondo, lo que perseguía el Gobierno Sharón era retroceder a la situación imperante antes de Oslo, e incluso a antes de la Conferencia de Madrid de 1991, cuando Israel no reconocía a la OLP ni contemplaba más que una limitada autonomía palestina, cuyos derechos nacionales como pueblo trataba de desconocer.

La ANP, debilitada y con diferencias internas, incluida la resistencia de Arafat a las reformas y a compartir el poder, estaba llegando a una situación que no excluía un riesgo de disolución o confrontación inter-palestina. Los daños a la economía palestina se incrementaban. El flujo de la ayuda humanitaria exterior se había de hecho reducido, como consecuencia de las dificultades de su distribución por la Agencia de Naciones Unidas para la Ayuda a los Refugiados Palestinos (UNRWA) y otras organizaciones.

Al mismo tiempo eran visibles las dificultades políticas para reunir al Cuarteto a nivel ministerial y dar a su acción un mayor contenido y empuje político. A la espera de un eventual acercamiento de la postura de las partes, susceptible de sentar la base para el relanzamiento de la Hoja de Ruta, la dinámica de la situación impedía el avance del proceso. Las cosas cambiarían poco con el sucesivo nombramiento de dos sucesivos primeros ministros palestinos, Abu Mazen, que acabaría dimitiendo, y el actual Abu Ala (Qurei).

En suma, una situación caracterizada por un general pesimismo, creciente frustración e irritación del mundo árabe e islámico, y preocupación por el futuro regional, con una sensación de estar bordeando el precipicio.

En este contexto, el Primer Ministro Sharón habría de formalizar su “Plan de Desenganche”, que logró fuese endosado por los EEUU. Estos lo acabaron aceptando incluso en una versión más restrictiva que la inicial, con unos compromisos limitados de Israel respecto al desmantelamiento de los puestos de colonización ilegales y congelación de asentamientos, y nuevas concesiones sobre las cuestiones del llamado “status final”. Los EEUU parecían abrir la puerta a la anexión por Israel de los grandes asentamientos de Cisjordania. Esa fue, al menos, la interpretación que el propio Sharón ha hecho de su acuerdo con el presidente Bush. La indiferencia de la Administración norteamericana ante el anuncio por el gobierno israelí, en agosto, de dos licitaciones para la construcción de más viviendas en las colonias judías en Cisjordania parece confirmarlo.

Por su parte, la Unión Europea ha mantenido su postura de no reconocer ningún cambio unilateral de las líneas anteriores a 1967, que no surja de la negociación entre las partes y de que la política israelí de colonización y construcción de asentamientos en los territorios ocupados es contraria al derecho internacional, socava la solución de los “dos Estados”, es causa fundamental de la confrontación, alienta la postura de los elementos radicales palestinos, y tiene un efecto negativo sobre la oportunidad que presenta el Plan de Desenganche.

Con fuerte preocupación por la situación, Egipto, Jordania y la UE (con sus cinco conocidas condiciones), siguieron la pauta del posibilismo con respecto al “Plan de Desenganche, pero desde unos límites precisos, situando la iniciativa Sharón no como “Gaza first and only”, sino como un primer paso que permita crear las condiciones necesarias para un ulterior relanzamiento del proceso de paz sobre la base de la Hoja de Ruta. Esa ha sido también la postura general árabe y de la mayoría de los actores internacionales.

En el lado positivo, lo más destacable en 2004 ha sido la continuidad de los esfuerzos egipcios por acercar las posiciones palestinas a fin de lograr, a través del llamado diálogo de El Cairo, el establecimiento de un consenso para una Hudna o alto el fuego duradero, las reformas internas contempladas en la Hoja de Ruta y exigidas por Israel, y una plataforma nacional palestina que permita encarar la negociación con Israel. Esa acción egipcia se ha extendido después con su iniciativa relacionada con la aplicación del Plan de desenganche del Primer Ministro Sharón, actuando de facilitador entre las partes. También hay que señalar las conclusiones de la Cumbre Árabe de Túnez, que reiteró el ofrecimiento de paz de la Cumbre de Beirut, que ya entonces desoyó el premier Sharón.

En otro plano, de importante incidencia regional, también para el proceso israelo-palestino, el G-8, reunido en Sea Island, aprobaba, bajo el encabezamiento común de “*Broader Middle East and North Africa Initiative (BMENAI)*”, dos documentos: una Declaración titulada “*Partnership for Progress and a Common Future with the Region of the Broader Middle East and North Africa*”, y un documento anejo titulado “*G-8 Plan of Support for Reform*”, en el que se relacionan ámbitos de acción en curso y proyectos desarrollados a diversos niveles. La Declaración señalaba que “*support for reform in the region will go hand in hand with [its] support for a just, comprehensive, and lasting settlement to the Arab-Israeli conflict*”. La BMENAI preveía la creación de un “Foro del Futuro”, cuya primera reunión se ha celebrado en Rabat en diciembre, para tratar de su aplicación. Se trata de un proceso a largo plazo, que debe basarse en la colaboración, no en la imposición y adaptarse a cada contexto específico.

La Iniciativa era el resultado de la anteriormente anunciada por el Presidente Bush en Noviembre de 2003, cuando dijo que los EEUU habían adoptado una nueva “*estrategia avanzada de libertad en el Oriente Medio*”. La iniciativa cobró forma de un plan llamado “*Greater Middle East*”.

Initiative (GMEI)”, para promover la reforma y económica en dicha región en cooperación con el G-8.

La Iniciativa de los EEUU impulsó a los gobiernos árabes a revitalizar sus procesos de reforma y aperturismo democrático: no deseaban ser percibidos internamente como insensibles a las demandas de cambio procedentes de su seno y estimuladas desde el exterior por la iniciativa, ni podían dejar que esta siguiese su curso a nivel internacional, sin mantener un cierto control sobre su contenido y marco temporal de desarrollo. Se multiplicaron los seminarios y conferencias sobre el tema. Egipto y Jordania, entre otros, tomaron la iniciativa para avivar el tema de la reforma individual y colectiva ya planteado en el seno de la Liga Árabe. Después de mucho debate y reflexión esta acabó aprobando en su Cumbre del 22 de mayo la llamada “*Declaración de Túnez*”, en la que se expresaba un compromiso de avance reformista, que será progresivamente desarrollado.

Frente al tono unilateral y de imposición de la GMEI, la BMENAI ha adquirido uno de cooperación, en buena parte influido por la Unión Europea y las demandas árabes, más cercano al espíritu de la Declaración de Barcelona de 1995, que alumbró el proceso euromediterráneo. Este último, cuya especificidad frente a la BMENAI y la Declaración de Estambul de la Cumbre de la OTAN es mantenida por los europeos mediterráneos, tiene en un planteamiento multilateral mucho más global —político y de seguridad, económico, cultural, social y humano—, que su vez complementa la relación bilateral de los Acuerdos de Asociación. A ello se suma también la iniciativa “*Asociación estratégica con el Mediterráneo y el Oriente Medio*”, elaborada en base al mandato del Consejo Europeo de diciembre de 2003 y aprobada por el Consejo de Junio de 2004. Esta última refuerza el principio de apropiación (“ownership”) y contempla la centralidad del proceso de paz en el Oriente Medio. Pretende construir sobre las estructuras que ya existen y defiende el enfoque pragmático y a largo plazo, pero se encuentra todavía en sus fases iniciales de articulación.

El 26 de octubre de 2004 la Knesset aprobó el Plan de Desenganche. Sin embargo, queda un complejo camino de aplicación, empezando por la aprobación de las leyes de acompañamiento del Plan. Después vendrá la decisión de evacuación de los colonos, que según el calendario previsto el Gobierno debería aprobar en marzo 2005 y tendría que ser ratificada por la Knesset, para completarse en junio de dicho año. Quedan también por decidir otros aspectos no menos importantes, entre ellos los arreglos de seguridad, algunos dependientes de la iniciativa e implicación egipcia

e internacional en Gaza y del entendimiento con los palestinos: futuro de la “carretera Filadelfia” y control de la frontera entre Egipto y Gaza, funcionamiento del puerto y aeropuerto. El Plan prevé que el espacio aéreo de Gaza, las aguas contiguas, la zona pesquera, y la entrada y salida de mercancías, quede en manos de Israel. ¿Será esto aceptable para los palestinos y la comunidad internacional? ¿Hará de Gaza un *ghetto* inviable, un “Gaza first and Only” que no sea vía para avanzar en la Hoja de Ruta? Los egipcios han exigido en sus conversaciones con Israel que la retirada israelí de Gaza sea completa, incluyendo la “carretera Filadelfia” y que se mantenga una unidad entre Gaza y Cisjordania, prevista en el Acuerdo Interino (Oslo II) con “pasos seguros” entre ambos territorios. Parece que el Primer Ministro Sharón se muestra ahora más inclinado a tomar en consideración las demandas egipcias.

Otro aspecto destacable del Plan de Desenganche es que ha planteado abiertamente el carácter de problema interno israelí del conflicto israelo-palestino. Ha hecho aflorar entre los israelíes, la vieja y pendiente cuestión existencial del futuro del “Eretz Yisrael”, del “Estado Judío para los Judíos”, su identidad y su proyección futura.

Si se acompaña de una desescalada en los niveles de conflicto, el Plan de Desenganche podría ser la puerta para retornar a un proceso de paz global a través de la Hoja de Ruta. Los israelíes así lo sostienen a nivel gubernamental, siempre, se entiende, que haya un interlocutor palestino válido —es decir el “buen palestino” que acepte los parámetros y condicionantes esenciales israelíes de la paz— y que haya probado querer garantizar la seguridad de Israel, poniendo fin a la violencia.

Lo malo es que las partes no transmiten mensajes claros y la brecha histórica de confianza mutua es muy difícil de colmar. No es cosa nueva la ambigüedad de las posturas en el proceso de paz. Ha existido desde los comienzos del conflicto y ha sido, a mi entender, una de las principales causas de su malograda andadura. El caso de las interpretaciones de la Resolución 242 del CSNU, que Henry Kissinger consideraba era una “ambigüedad constructiva”, es paradigmático. Sin embargo, esa ambigüedad envía con frecuencia mensajes equivocados y dificulta construir una paz mutuamente aceptada y estable entre vecinos.

Por todo ello es necesario que, en paralelo con el progreso por Israel en el Plan de Desenganche, continúen la iniciativa egipcia y la labor de los miembros del Cuarteto y otros facilitadores, con palestinos a israelíes, a fin de clarificar con ambos la articulación precisa de dicho Plan con la

Hoja de Ruta. El problema es convencer a Israel para que acepte esa andadura equilibrada, con pasos recíprocos y no con condicionantes previos que hasta el momento han evidenciado no ser realistas. No es fácil, en un contexto continuado en el que el proceso de paz ha estado siempre en función, en primer término, de la política interna israelí y, como derivación de esta, de la política interna de los EEUU. ¿Se podrá romper este nudo gordiano? El rumbo y ritmo que el premier Sharón logre dar al Plan de Desenganche será un nuevo banco de pruebas. También lo será la preparación del día después en Gaza, para que los palestinos, con las ayudas de sus valedores, puedan asumir allí sus responsabilidades.

Como lo hizo antes y ha asegurando lo seguirá haciendo, la Unión Europea ha desarrollado una labor importante para evitar el descarrilamiento definitivo del proceso y su aportación asistencial a los palestinos y a la ANP ha sido esencial. En sus Declaraciones, la Unión Europea ha reiterado con coherencia sus principios, preocupaciones y llamamientos a las partes para una reconducción de la situación. La UE ha trabaja con otros actores internacionales y regionales, y trata de estimular a los EEUU hacia el relanzamiento del proceso de paz. Sin embargo el carácter divisivo del conflicto y su incidencia en los países miembros no le ha permitido siempre tener el deseable peso.

PERSPECTIVAS Y SUGERENCIAS

El Plan de Desenganche del premier Sharón se presenta todavía como una iniciativa unilateral israelí, aunque parece ahora se abre la puerta a una coordinación para su aplicación, con los palestinos, Egipto y otros actores internacionales. Sin embargo, Sharón ha dejado claro que no contempla, de momento, ir más allá de la aplicación de las Fases I (fin de la violencia palestina, seguridad y restauración de confianza) y II (Estado Palestino con fronteras provisionales) de la Hoja de Ruta, y ello si el Plan de Desenganche se completa satisfactoriamente. La Fase III de la Hoja de Ruta, las negociaciones para el status definitivo y el acuerdo de paz que ponga fin al conflicto, quedarían para más tarde. Las declaraciones del Presidente Bush tras su victoria electoral sitúan la creación del Estado Palestino antes del fin de su segundo mandato, es decir una demora de cuatro años sobre lo inicialmente previsto en la Hoja de Ruta.

En la actualidad permanecen abiertas tres variables-incógnitas sobre el conflicto israelo-palestino, que pueden incidir, en mayor o menor medida, en su futuro planteamiento:

- La evolución del proceso interno palestino.

Hasta el momento han funcionado correctamente las provisiones institucionales de sucesión de Arafat. La cúpula palestina —con Abu Mazen como Presidente de la ANP y de la OLP; Abu Ala, como Primer Ministro; Rawhi Fattouh como Presidente del CNP; Kaddoumi (en Túnez) como Presidente del Comité Central de Fatah— parece querer actuar con coherencia, eficacia y sentido de unidad nacional, aunque todos estos personajes de la vieja guardia saben que son un liderazgo de transición. Las comicios presidenciales de 9 de enero 2005 son parte de todo un proceso —elecciones locales y legislativas— que se espera pueda desarrollarse de forma democrática y refuerce la unidad interna. La voluntad de continuar las reformas internas parece clara. Sin embargo, queda la duda de la contribución de Hamas, Jijad y otros grupos radicales. Si se impone una línea moderada y se logra una plataforma palestina unificada, como persigue la mediación egipcia, con renuncia de los movimientos radicales al uso del terrorismo y de la resistencia armada a la ocupación, en favor de una lucha política como vía de lograr los objetivos nacionales palestinos —el Estado independiente—, la posición negociadora frente a Israel se reforzará y será difícil a Sharón seguir argumentando que no tiene interlocutor.

- La incidencia en la política interna israelí de esa nueva situación palestina y del Plan de Desenganche.

El nuevo Gobierno de coalición de Sharón logró el 10 de enero la aprobación de la Knesset por 58 votos a favor, 56 en contra y 6 abstenciones. En principio, contando con los 13 miembros “rebeldes” del Likud tiene una mayoría de 66 diputados de los 120 de la Cámara pero su solidez está por ver. Es un Gobierno para ejecutar el Plan de Desenganche, pero su primer banco de pruebas será el Presupuesto. Puede acabar en una continuidad de su andadura, en un nuevo cambio de gobierno o de coalición, más duradera, o en la inevitabilidad de nuevas elecciones. No es algo que parezca estar zanjado. La resistencia de los colonos y sus valedores será fuerte. Queda por ver si se fragua un panorama interno suficientemente sólido y estable, para encarar el retorno al proceso de paz desde unas bases de viabilidad y globalidad, regional e internacional. Por ello, es crucial ayudar a que se creen las circunstancias que hagan que el discurso interno israelí y, consecuentemente su estrategia regional, se alejen de la progresiva radicalización sufrida y regresen a enfoques compatibles con una solu-

ción de los conflictos pendientes que permitan su convivencia regional, en paz, seguridad y cooperación.

— El papel de la nueva Administración del Presidente Bush.

El Presidente Bush ha afirmado la voluntad de la nueva Administración norteamericana de implicarse más decididamente en el proceso de paz, pero habrá que esperar a ver cuales son todos los cambios en el equipo gubernamental y que tendencias marcan. Muchos analistas, incluidos los árabes, coinciden en que cualquiera que hubiese sido el resultado electoral presidencial, los EEUU no modificarán significativamente las bases de su política y estrategia con respecto al Oriente Medio y, en este contexto, las referentes al conflicto israelo-palestino. La postura de fondo continuará marcada, sin descartar la importancia de los otros componentes regionales y globales de la visión estratégica de los EEUU, por consideraciones de política interna y, en este contexto, por su singular compromiso con Israel, dentro de parámetros políticos y anímico-religiosos bien conocidos. Ha sido una constante, aunque de intensidad variable, que el resto de los países del Oriente Medio, perciben como persistente doble rasero. Esto contrasta con la lógica de las importantes y estratégicas relaciones de los EEUU con el mundo árabe-islámico. Este último pide una política estadounidense que le permita salir de la desconfianza y la frustración. Por ello, se piensa que los EEUU tendrán ineludiblemente que reconsiderar, antes o después, su actitud y acción en el conflicto israelo-palestino, tanto por sus efectos negativos para hacer avanzar el conjunto de su política regional como por la amenaza de que la situación interna israelí pueda acabar en un descalabro de su principal aliado en la zona.

Esas tres variables están relacionadas y pueden, si hay una necesaria confluencia de voluntades positivas, alumbrar un entorno nuevo y más favorable, para poner fin a la violencia y propiciar un relanzamiento de la negociación israelo-palestina, sobre la base de la progresiva, reciproca y equilibrada aplicación de los compromisos aceptados por las partes con respecto a la Hoja de Ruta. Todo ello requiere el apoyo combinado del Cuarteto y de otros actores internacionales y regionales. Lo urgente es aprovechar la nueva ventana de oportunidad y rescatar a israelíes y palestinos de una situación que en el pasado se han mostrado incapaces de resolver por si solos.

En este contexto, la Unión Europea tiene, por sus relaciones y vecindad con la región mediterránea y del Oriente Medio, un creciente reto y

responsabilidad que asumir, en colaboración con las partes, los EEUU y otros actores internacionales directamente interesados y afectados. La UE puede encontrar cauces para desempeñar el papel que le corresponde. Esto último lo han dejado claro, una vez más, las Declaraciones sobre el Oriente Medio de los últimos Consejos.

Para aprovechar la ventana de oportunidad se requiere una estrategia coordinada que implique:

- Como claves inmediatas: calmar la situación; lograr un alto el fuego; restablecer la confianza entre las partes; relanzar su diálogo; capacitar a la Autoridad Palestina para cumplir con sus obligaciones y lograr una seguridad mutua y mutuamente satisfactoria. Se debería reanudar de inmediato la cooperación israelo-palestina en materia de seguridad, sobre la base de los mecanismos del Plan Tenet.
- En el plano palestino los esfuerzos deben centrarse en ultimar la reforma de la ANP, la mejora de la situación económica, y el proceso electoral —tras las presidenciales del 9 de enero, las locales y las parlamentarias. Hay que tratar de incorporar al proceso político palestino a todos sus sectores que acepten un planteamiento democrático, incluidos los islamistas, como pretende la iniciativa egipcia. El continuado apoyo asistencial de la UE a la ANP, como principal contribuidor financiero de los palestinos, es crucial.
- Israel debe ayudar a crear las condiciones apropiadas para el desarrollo del proceso. La Unión Europea respeta el derecho de Israel a la seguridad y a defender a sus ciudadanos del terrorismo, siempre que se haga en el marco del derecho internacional y manteniendo una proporcionalidad.
- Otro aspecto fundamental es lograr consensuar un calendario claro de conjunto, para poder avanzar en la aplicación de las obligaciones de las partes, y que esto se traduzca gradualmente en logros tangibles que puedan influir positivamente en sus enfrentadas opiniones.
- Es necesario que todos confirmen su aceptación del horizonte político sobre el destino último del proceso, es decir, la “visión de los dos Estados” —su origen, hace 57 años, en la Resolución 181 de la AGNU.
- Sería importante tratar de no perder un re-entronque futuro con los avances conceptuales de Camp David y Taba, que han alumbrado posteriores iniciativas informales de la sociedad civil, como la de Ginebra (Yossi Beilin- Abed Rabbo) y la de Ayalon-Nuissebeh. El sec-

tor gubernamental israelí las rechaza y algunos medios las consideran como crímenes de lesa patria, pero es el planteamiento que ha estado más cerca de lograr una solución.

- No se deberían perder, como parámetro de referencia, los límites de alto el fuego previos a la ocupación israelí de 1967, cuyo trazado y conversión en fronteras definitivas y reconocidas debería ser objeto de un acuerdo negociado entre las partes que contemple, en su caso, como en Taba, intercambios y compensaciones territoriales equilibradas.
- En la cuestión de los refugiados palestinos y su derecho al “retorno” o compensación económica, Israel siempre ha rechazado el derecho al “retorno” porque entiende, y no le falta fundamento, que ello podría suponer una amenaza para su propia existencia como “Estado Judío” —así fue creado y reconocido por la ONU al ser admitido como miembro—, pero en negociaciones y planes anteriores de paz no ha dejado de existir un margen de solución aceptable, que no suponga una alteración de ese carácter ni una quiebra para la seguridad mutua. Se debería continuar explorando de buena fe.
- Sobre el futuro de Jerusalén, independientemente de la cuestión de soberanía, en la que las partes están ahora más enfrentadas que en Camp David y Taba, donde se planteó un reparto funcional de la Ciudad, pero sin fronteras físicas que quiebren su unidad, hay numerosas propuestas y fórmulas que deberían permitir un acercamiento, aunque de momento la postura mayoritaria israelí es de exclusivismo. En todo caso el status de los Santos Lugares de las tres religiones monoteístas debería quedar suficientemente garantizado por todos y para todos. De otro modo será un permanente factor de tensión.
- El largo conflicto evidencia que, por si solas, las partes difícilmente alcanzarán un acuerdo. Que la paz prevalezca es un reto para todos. Por mucho que se haya querido dar un contexto esencialmente bilateral a la solución del conflicto, lo cierto es que este tiene un carácter que trasciende ese marco. En los acuerdos de Oslo primó el enfoque bilateral y se perdió en buena medida la aportación de la Conferencia de Madrid en 1991, que fue la combinación del cauce bilateral con el multilateral y la cobertura internacional. Oslo, esencialmente un acuerdo transitorio, carecía del suficiente horizonte político final y esto, unido a la involución de la voluntad de las partes, y al escaso papel rector de la comunidad internacional fue una de las causas de su fracaso.

- Por ello es esencial la implicación firme de la comunidad internacional. Es esta, a través del instrumento del Cuarteto, quién debe alentar y supervisar el proceso, sobre la base de la Hoja de Ruta. La solución definitiva que eventualmente se alcance por las partes sobre el status final tendrá que ser acompañada de endoso y garantías internacionales y onusianas, con instrumentos específicos y apropiados para ello, bilaterales o multilaterales, así como de un fuerte componente de cooperación regional. El Proceso de Barcelona, al que pertenecen las partes, no tiene como finalidad ser un marco para resolver el conflicto pero, como dice la Declaración de 1995, si tiene vocación de ayudar a crear las condiciones necesarias para que sea posible y para, una vez lograda la paz, ayudar a consolidarla. En el mismo sentido pueden operar otras iniciativas, como la BMENAI.
- Hay una nueva posibilidad de paz. La andadura del Oriente Medio ha estado y sigue marcada muy negativamente por la continuidad del conflicto palestino. Ha sido uno de los factores que más han erosionado el sistema de Naciones Unidas. La solución del conflicto es también necesaria para atajar otros graves problemas y tensiones de la zona, de repercusión internacional, y para poder avanzar en el desarrollo democrático y socio-económico de la región. Ambos pueblos, israelí y palestino, tienen derecho a la paz con seguridad y en su mayoría la desean, aunque cada uno lo haga todavía en sus propios términos. Por ello, ambos precisan de ayuda, estímulo, creación de confianza, persuasión, convencimiento, para que ambos puedan encontrar en la paz su respectiva compensación y su camino de futuro en vecindad.
- Una paz impuesta sería efímera. La paz tiene que ser asumida por los pueblos implicados o afectados. Sin embargo, ha habido muchos conflictos, probablemente de menor calado global, que la comunidad internacional ha abordado y aborda bajo el Capítulo VII de la Carta de la ONU. Esto nunca ha ocurrido en el árabe-israelí, a pesar de las varias guerras a que ha dado lugar. Quizás por ello, las resoluciones emitidas al respecto por el CSNU han carecido del peso necesario para su aplicación. Si la comunidad internacional quiere ser coherente y ayudar realmente a las partes, es difícil sustraerse, dada la situación a que nos enfrentamos, a la necesidad de una ulterior reflexión al respecto.

LA REFORMA POLÍTICA EN EL MUNDO ÁRABE E ISLÁMICO

Por Gema Martín Muñoz

A lo largo del año 2004 la promoción de la democracia en los países del Norte de África y Oriente Medio ha ido adquiriendo relevancia creciente en la diplomacia internacional. Esta cuestión centró la agenda de la cumbre del G-8 del 9 de junio, celebrada en Sea Island, a través de la iniciativa presentada por EEUU bajo la denominación *“Partnership for Progress and a Common Future with the Region of the Broader Middle East and North Africa”*, así como en el Consejo Europeo del 17-18 de junio en el cual se aprobó la última versión de la Política Europea de Vecindad y la Asociación Estratégica para el Mediterráneo y Oriente Medio. En ambos casos, si bien desde visiones no siempre idénticas, la necesidad de promover la democracia tuvo un lugar prominente.

No obstante, antes de pasar a analizar dichas iniciativas, sus puntos en común y sus diferencias, así como la reacción que han promovido entre los gobiernos concernidos de la región árabe e islámica, se impone el análisis de las causas del autoritarismo y los factores que hasta ahora han bloqueado la reforma política y económica en estos países.

Dos datos impactantes nos señalan por sí solos la gran complejidad y dificultad que se da hoy día en los países del área del Norte de África y Medio Oriente: según la OIT, en esta región, después de la subsahariana, se acumula el mayor índice de desempleo del mundo (más de veinte millones de personas); y según la ONU, en esta región se agrupan el 47,2% del total de refugiados que existen en el mundo.

Esta realidad pone en evidencia una aguda crisis interna así como nos indica la intensidad y prolongación de los conflictos en esta región. Todo ello, no sólo está condicionando el sistema de vida sociopolítico de sus poblaciones sino también el desarrollo de la educación, la cultura y las artes.

La experiencia histórica es siempre un factor de peso en el análisis sociopolítico y, en este caso, ayuda a entender buena parte de las causas originales del autoritarismo. El Estado-nación fue resultado de la descolonización y, por ello, la legitimidad histórica de los gobernantes instauró una cultura política patrimonial que ha buscado perpetuarse hasta la actualidad. Los líderes nacionalistas que lograron la independencia se erigieron en los “padres de la patria” que construyeron el Estado moderno. Ellos liberaron al país y construyeron la nación, luego ésta les pertenece y la heredan sus sucesores. Esta cultura política ha bloqueado la integración de sistemas políticos que tengan en cuenta la alternancia en el poder. Por otro lado, desarrollaron una visión de tipo patriarcal con respecto a la ciudadanía, de ahí la asunción de modelos socio-económicos de tipo protector y distributivo. El poder representa la autoridad incontestable que, a su vez, se compromete a garantizar a los ciudadanos su bienestar socio-económico a través de subvenciones y políticas sociales protectoras. Este modelo funcionó entre la primera generación poscolonial porque iba acompañado de un sistema de valores con el que se identificó la mayor parte de esos ciudadanos: el nacionalismo, el panarabismo y el anti-imperialismo (centrado en la lucha contra Israel) nutrieron de ideales a esas sociedades de los años sesenta y setenta.

A finales de los años setenta, todo ese sistema de valores entró en crisis consecuencia de los fracasos acumulados: el modelo de economía protectora entró en bancarota, el desarrollo se vio lastrado por los puestos de trabajo improductivos, por un sobredimensionado sector público, por una burguesía de Estado que promovió un sistema basado en las redes clientelares; el panarabismo fracasó en todos sus intentos de plasmación real; y el anti-imperialismo orientado contra Israel se hizo añicos con la derrota de la guerra de los Seis Días en 1967.

Toda esta profunda transformación tendrá lugar, además, en conjunción con un factor demográfico que ha sido determinante para la conformación de la situación actual. Tanto por ciertas políticas natalistas vinculadas al modelo de Estado protector y desarrollista poscolonial, como por toda una serie de cambios socio-económicos que han prolongado la edad de la adolescencia, se experimentó un enorme crecimiento demográfico que hoy día supone que la categoría social “joven” (por debajo de los 25 años) representa al 65% de la población total de estos países. Unido a esto, el proceso intensivo de urbanización y la extensión de la educación han contribuido a que el perfil de la mayoría de esa nueva generación sea la del joven urbano y con algún nivel de estudios. A esta nueva generación

le ha tocado vivir un momento económico de crisis aguda. La situación de quiebra económica en la que desembocó el modelo protector, llevó a los respectivos gobiernos a recurrir en los años ochenta a la ayuda de las grandes instituciones económicas internacionales, forzándoles a realizar rígidos programas de ajuste estructural, con gran deterioro de los indicadores sociales. El desempleo, al ampliarse, se ha vuelto más discriminatorio afectando más a las mujeres que a los hombres, a los jóvenes que a los adultos y, notablemente, a los diplomados y licenciados universitarios (el 57% de la población árabe en paro tiene un nivel de educación secundario o superior, en tanto que en 1984 suponía el 37%) (1).

A todo ello se suma el lastre de los conflictos endémicos que vive Oriente Medio, lo que ha traído consigo una gran desconfianza de la inversión extranjera en esta zona y ha impulsado a los gobiernos respectivos a dedicar una gran parte de sus presupuestos a defensa y gastos militares, en detrimento de los sociales y educativos. La permanente ocupación israelí de los territorios palestinos, la guerra entre Irak e Irán en los ochenta, la Guerra del Golfo en 1991 y la invasión militar estadounidense de Irak en 2003, sin duda han contribuido a limitar las posibilidades del lanzamiento democrático y económico de la región.

Por otro lado, no hay identificación ideológica con los gobernantes. Al entrar en crisis el sistema de valores que movilizó a la primera generación poscolonial, éste no ha sido renovado o sustituido por un nuevo proyecto que movilice a la actual generación. Por el contrario, sólo se ha impuesto un sistema de estrategias para pervivir en el poder que integran inevitablemente políticas de coerción y represión crecientes. En consecuencia, se da un enorme distanciamiento político y cultural entre esta nueva generación y sus gobernantes, al punto de que se puede calificar de “ruptura del consenso entre el Estado y la sociedad”. Según manifiestan las encuestas sociológicas realizadas (2), estas poblaciones, y particularmente los jóvenes, experimentan una gran insatisfacción con respecto a su vida, identificándose escasamente con el discurso político y sintiéndose decepcionados ante la sociedad a la que pertenecen porque no suscita en

(1) ISMAIL SIRAGELDIN (ed): *“Human Capital. Population Economics in the Middle East”*. American University in Cairo Press, 2002.

(2) MONA BENNANI-CHRAIBI (ed): *“Resistencia y protesta en las sociedades musulmanas”*. Barcelona, Ed. Bellaterra, 2003. MEKKI BENTAHAR: *“La jenseuse arabe à la recherche de son identité”*. Rabat, Al Kalam, sd. GEMA MARTÍN MUÑOZ: *“Generational Change, Identity and Democratic Crises in the Middle East”* in R. MEIJER (ed): *“Alienation or Integration of Arab Youth”*. Curzon Press, Richmond, 2000.

ellos sentimientos de identificación suficientes. Por el contrario, en su búsqueda por un nuevo sistema de valores que les represente, una buena parte de estas poblaciones se han orientado hacia un discurso de afirmación de lo “propio” y recuperación de la experiencia endógena. De ahí que se haya popularizado todo un discurso en torno a la “identidad musulmana” y la “autenticidad islámica”. No obstante, esta dinámica no hay que entenderla como un deseo de volver al pasado y estancarse en él, sino como una readaptación e interpretación nueva con la que pretenden lograr su renovación, desarrollo e independencia. Hay que tener en cuenta que, junto a la cuestión de la modernización y la democratización, las sociedades árabo-musulmanas están confrontadas también a la necesidad de satisfacer importantes déficits de confianza; entre otros, superar la percepción de que el desarrollo y la modernidad es fruto de la experiencia del “Otro”.

Por tanto, el concepto de autenticidad cultural es un criterio sustancial de credibilidad para buena parte de esas sociedades divididas entre la revalorización de lo que es “autóctono” y la negación de lo que es “importado”. Por ello, la nueva generación del islamismo reformista no excluye la búsqueda de acomodación entre valores modernos y legitimidad islámica y es un actor político que debe formar parte de la reforma política democratizadora, como apuntaremos más adelante.

Otro factor de alejamiento entre gobernantes y gobernados en la región del Norte de África y Oriente Medio, consecuencia de esta situación de crisis, es la creciente tendencia a la fragmentación y división regional, bloqueando las posibilidades de creación de estructuras de cooperación e integración política, económica y de seguridad entre los países que constituyen esta zona. Es más, mientras en todas partes del mundo se ha observado una marcada tendencia a mejorar el regionalismo (UE, MERCOSUR, NAFTA) estos países ni han sido capaces de reforzar las estructuras multilaterales ya existentes a nivel regional y subregional ni de establecer otras nuevas con el fin de afrontar en común los nuevos desafíos y oportunidades que la globalización plantea. La falta de compatibilidad económica y las profundas diferencias políticas de los respectivos Estados tienen un peso determinante, a lo que se une su resistencia a abrir sus fronteras al libre movimiento de personas y productos por el férreo ejercicio de control político y social que la supervivencia del autoritarismo exige. De ello se deriva su dificultad para actuar como conjunto regional y tener influencia en la comunidad internacional para defender las “causas árabes”, como por ejemplo lograr una solución justa para los

palestinos, o haber evitado la invasión de Irak, lo que les acarrea una pérdida aún mayor de legitimidad ante sus sociedades.

No obstante, otras son también las causas que explican este fracaso en la construcción de estructuras comunes de integración y cooperación, como el papel desempeñado por los EEUU, sobre todo en relación con los temas de seguridad. Desde la Guerra del Golfo los países árabes están más divididos que nunca, a la vez que la posición hegemónica de los EEUU en la región nunca había estado más garantizada, tanto por la dependencia militar y económica que la mayor parte de los países de la región tienen de EEUU, como porque, a pesar de la competencia comercial, los países de la Unión Europea no le suponen ningún desafío político, y Rusia en esta zona está sobre todo interesada en estrechar lazos con Israel como vía de acceso a los mercados americanos y europeos. Es más, Rusia prefiere competir con EEUU en la zona del Cáucaso y Asia central, que desde finales del siglo pasado están emergiendo como una principal región de producción energética y en competencia con el Medio Oriente en importancia estratégica.

La visión y actuación norteamericanas en Oriente Medio, con respecto a la seguridad y la estabilidad, ha potenciado el bloqueo de cualquier movimiento hacia la formación de instituciones multilaterales que pudieran situar a aliados en desventaja y proveer a reales o potenciales rivales beneficios estratégicos y comerciales. En consecuencia, su opción ha sido la de promover la creación de ejes estratégicos y alianzas bilaterales. La influencia de la concepción de la seguridad que Israel tiene de la región, quien a su vez es el aliado incondicional norteamericano, motiva buena parte de estas contradicciones y, lo que es más grave, afecta predominantemente a la fragmentación endémica de la zona. Esa relación privilegiada con Israel explica que en 1995 los EEUU le permitiese escapar a la presión para integrarse en el Tratado de no-proliferación nuclear, a pesar de la crisis que ello ocasionó con Egipto, y que en 1996 emergiese bajo inspiración norteamericana el eje militar-estratégico Turquía-Israel, con el fin de debilitar a Siria en la región. Así mismo, los EEUU se opusieron a la institucionalización de grupos de trabajo multilaterales que formasen parte determinante del proceso de paz árabe-israelí. Por otro lado, desde 1991 Washington ha militarizado a los Estados del Golfo en el supuesto de que necesitaban ser protegidos del Irak de Saddam Husein, peligro hoy desaparecido. Ahora mantienen el principio de la amenaza de Irán, cuando sin embargo las relaciones entre Teherán, Arabia Saudí y los países del Golfo se han normalizado y mejorado notablemente en los últi-

mos años (en abril de 2001 Riad y Teherán firmaron un pacto de seguridad, las relaciones y cooperación comerciales crecen con Kuwait y los Emiratos Árabes y, como muy bien saben sus vecinos, Irán ya no es la potencia militar que fue en el pasado). La progresiva consciencia por parte de los ciudadanos de esos países de que la amenaza ya no es real, unida a un sentimiento nacionalista creciente en contra la presencia militar estadounidense (que, además, acarrea un gasto militar ingente que está acabando con el Estado providencia del que gozaban) está engendrando una oposición interna que coloca en muy difícil situación a sus gobernantes y predice futuras inestabilidades y reacciones, incluidas las violentas.

LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO Y EL ESTADO DE DERECHO

Desde los atentados del 11 de septiembre en la denominada “war on terror” elaborada por EEUU ha prevalecido la adscripción completa a los parámetros establecidos por Washington por parte de sus aliados en la zona árabe e islámica sobre la preocupación por que dicha “guerra” se enmarcase dentro de una acción que tuviese el estado de derecho como referencia unívoca. En consecuencia, las leyes antiterroristas en esos países establecen una definición demasiado ambigua y amplia de los crímenes de terrorismo, niegan el derecho a la libertad de opinión y expresión así como la oposición pacífica democrática bajo el pretexto del terrorismo, y amenazan los derechos de los ciudadanos a la libertad y la seguridad personal, anulando muchas garantías judiciales. Todos estos países han ido presentando sus legislaciones al Consejo de Seguridad de la ONU en virtud de la resolución 1373 que, adoptada el 28 de septiembre de 2001, constituyó un Comité anti-terrorista y pidió a todos los Estados miembros que presentasen un informe sobre las medidas en vigor o las que podrían ser establecidas para luchar contra el terrorismo. La aceptación de dichas jurisdicciones abusivas ha funcionado como mecanismo de legitimación de unas leyes que hasta ahora nunca se habían considerado aceptables en el marco del estado de derecho. Es decir, se da la situación de que la “guerra contra el terrorismo” tal y como se está aplicando no sólo deja de lado la preocupación y promoción de la democracia y el respeto de los derechos humanos sino que ha permitido que se refuerce el nivel de autoritarismo y ejercicio represivo de los gobiernos en la región. Todo ello plantea una considerable contradicción y sobre todo la necesidad de un replanteamiento que aúne promoción de la democracia y Estado de derecho con la lucha contra el terrorismo, tanto para dar credibilidad al discurso sobre la defensa de los valores democráticos como para recuperar

la confianza entre las poblaciones civiles árabes y musulmanas a favor de la lucha contra el terrorismo.

Unido a ello, la invasión y ocupación militar de Irak desde marzo del 2003, utilizando el pretexto del terrorismo y la democracia como justificación, ha generado un aún mayor descrédito en todas las poblaciones árabes y musulmanas hacia la política de defensa de la democracia y de lucha contra el terrorismo de EEUU. Es muy interesante tener en cuenta los resultados de las encuestas de opinión realizadas en los países de Oriente Medio en relación a las aspiraciones democráticas y la credibilidad que esas poblaciones conceden a la lucha contra el terrorismo y a la política internacional en general. Las encuestas realizadas por *The Pew Research Center for the People and the Press* en siete países árabes y Turquía muestran que desde el 2002 en adelante la lucha contra el terrorismo liderada por Washington ha perdido de manera radical crédito en estos países: menos de un cuarto de los encuestados la apoya hoy día. Es decir, la “guerra contra el terrorismo”, tal y como se aplica y formula, no tiene base social en buena parte del mundo donde se tiene que llevar a cabo con éxito dicha “guerra”. Particularmente preocupante es también el creciente descrédito que experimenta la Organización de Naciones Unidas entre estos ciudadanos. Probablemente este sentimiento no sea ajeno a la progresiva desilusión experimentada por estas poblaciones al ver la incapacidad de dicha Organización para imponer a Israel el cumplimiento de sus resoluciones; al hecho de recordar que el embargo que sometió a la sociedad iraquí durante doce años a una catástrofe humanitaria fue impuesto por la ONU; y al hecho de que en la actualidad se da una ambigua situación entre ONU y ocupación estadounidense de Irak a raíz de la resolución 1511.

Pero es de gran importancia señalar que estas consideraciones contrarias a EEUU y la comunidad internacional proceden de valoraciones estrictamente políticas. Es más, lejos de replegarse en actitudes “culturalistas”, existe entre los ciudadanos árabes y musulmanes “un gran apetito de libertades democráticas... y conceden un alto valor a la libertad de expresión, de prensa, al multipartidismo y al principio de la igualdad ante la ley”. Incluso defendiendo muchos de ellos un papel prominente del Islam en la vida política, “no por ello disminuye su apoyo a favor de un sistema de gobierno que garantice las mismas libertades civiles y derechos políticos que gozan las democracias”. Aún más significativo es el hecho de que “quienes defienden un mayor papel para el Islam en la política son los que expresan un mayor interés por las libertades y las elecciones libres

y competitivas”. De ahí que se trasluzca la existencia de una inmensa aspiración social a gozar de libertades, a regirse por el estado de derecho y a controlar su propio destino, a la vez que desconfían de los actores internacionales, sobre todo de EEUU, y defienden la compatibilidad entre Islam y democracia.

REFORMA DEMOCRÁTICA Y PARTIDOS ISLAMISTAS

Todo ello nos lleva a plantear dos importantes cuestiones. Una, la necesidad de construir un proceso político creíble que satisfaga las grandes aspiraciones de democracia y estado de derecho que existe en las poblaciones de Oriente Medio. Teniendo en cuenta que sus frustraciones en este sentido abren enormes riesgos de radicalización e identificación con opciones extremistas, sobre todo entre la gran población joven. Y dos, la participación de los partidos islamistas en esos procesos de democratización. En este sentido hay que clarificar que la tendencia política islamista, que constituye un pensamiento político presente en toda la historia contemporánea de Oriente Medio, está principalmente representada por partidos reformistas respetuosos de la legalidad y explícitamente contrarios a la violencia.

El problema durante mucho tiempo ha radicado en que la visión dominante que se ha extendido sobre el islamismo se ha basado en la selección y sobredimensión mediática de, o bien los defensores del discurso más integrista, o bien de los sectores más radicales y extremistas. Aplicando mayoritariamente estos criterios de selección de los actores islámicos se ha ocultado o silenciado que los partidos islamistas mayoritarios están situados en tendencias reformistas que se ubican en el enorme espacio central que queda normalmente oculto entre los integristas y los violentos.

Sin embargo, el itinerario y evolución de los partidos políticos islamistas reformistas ha sido muy diferente al de las ramas integristas y extremistas. Este islamismo reformista, representa la emergencia de una nueva generación política que es también parte del proceso de modernización experimentado; y por ello, está vinculado a los cambios sociales y políticos que viven las sociedades musulmanas actuales. De hecho, la observación de los comportamientos provocados por la afirmación islámica en el terreno político muestra tres rasgos interdependientes que son considerados en las ciencias sociales como modernos: la autonomización del individuo, la individualización de los actores sociales y la ampliación de las

mujeres al espacio público. En consecuencia, se alejan de las visiones ahistoricistas, en las que el Islam es percibido como un sistema intemporal que potencia el inmovilismo. Por el contrario, son una tendencia muy preocupada por los elementos socio-educativos y por la búsqueda de referencias propias para recuperar una imagen de sí mismos positiva y afirmativa. De Occidente se espera un tratamiento de reconocimiento y respeto, pero no se construye la recuperación del Islam contra Occidente. Lo que sí se cuestiona es que la especificidad del universo cultural occidental haya sido erigida arbitrariamente en referencia universal absoluta. Por ello, cuando en ocasiones este discurso islamista expresa críticas hacia Occidente no es porque desprecie los valores que en él existen de progreso y desarrollo o en relación a las libertades públicas que en él se gozan, sino por su a veces arrogancia y su doble moral a la hora de defender los derechos humanos o la democracia.

En términos de acción política, en la actualidad podemos decir que estamos ante la tercera generación islamista, y esta generación pone de manifiesto tanto su anclaje en el marco territorial del Estado-nación (frente a las visiones panislámicas) como un proceso de maduración política, que los ha impulsado a favor de la cultura del consenso con otros proyectos sociopolíticos distintos del islámico en el marco del pluralismo político, de las elecciones, del gobierno. La aceptación del pluripartidismo y del reparto del poder, así como el reforzamiento de sus posiciones participativas en las instituciones del Estado, corroborada por la participación parlamentaria de los Hermanos Musulmanes en Egipto, Jordania, de Hezbollah en Líbano y recientemente del Partido de la Justicia y el Desarrollo (PJD) en Marruecos, así como claramente constatada en el caso de Turquía donde es un gobierno islamista el que está llevando a cabo una enorme reforma democrática, muestran su adecuación al pluralismo y a los principios democráticos, en tanto que las políticas gubernamentales partidarias de su exclusión van ligadas a las experiencias más dictatoriales (3).

Estos partidos islamistas reformistas deben ser entendidos como actores políticos llamados a participar junto con los otros partidos en el proce-

(3) GEMA MARTÍN MUÑOZ: *“El Estado Árabe. Crisis de legitimidad y contestación islamista”*. Barcelona, Ed. Bellaterra, 2000. JAMES PISCATORI: *“Islam, Islamists, and the Electoral Principle in the Middle East”*. ISIM Papers, nº 1, 2000. NAJIB GHADBIAN: *“Democratization and the Islamist Challenge in the Arab World”*. Boulder, Westview Press, 1997. MAHER AL-CHARIF & SALAM KAWAKIBI (eds): *“Le courant réformiste musulman et sa réception dans les sociétés arabes”*. Damasco, IFPO, 2003.

so de transición democrática, entre otras razones porque cuentan con una importante credibilidad y peso social, de manera que sin su participación el proceso democrático no sería creíble. Su adaptación al gobierno representativo ya se ha constatado y su referencia a la fe, si dejamos de entender de manera “excepcional” lo que procede del Islam, nos daríamos cuenta de que no son muy lejanos a la órbita de los partidos democristianos existentes en todo el mundo occidental. El influyente pensador islamista Yusuf Qardawi se preguntaba por qué los europeos aceptan partidos de denominación y espíritu cristiano y niegan ese derecho a los musulmanes.

En conclusión, no sólo no se puede meter en el mismo saco a los islamistas extremistas con los reformistas (todos los partidos reformistas han denunciado la violencia y condenado los atentados terroristas), sino —lo que es muy importante— la marginación o represión de los reformistas favorece a los extremistas. En momentos de tanta tensión y riesgos como el actual, pueden desempeñar un papel intermediario moderador de unas sociedades excitadas y llenas de hartazgo por el autoritarismo y la marginación socio-económica a las que están sometidas.

Es más, se debería tener en cuenta que el papel del islamismo reformista es ahora más determinante porque su influencia política y social es un factor sustancial para deslegitimar y aislar a los grupos extremistas. De hecho, el islamismo reformista es el peor enemigo sobre el terreno social para los defensores del extremismo y la violencia. Esto les da hoy día un valor de estabilizadores sociales aún mayor. Por el contrario, cualquier política basada en el hostigamiento, el cierre de las políticas integradoras o la represión de los islamistas reformistas no beneficiará más que a los reclutadores extremistas de jóvenes frustrados, desencantados y radicalizados al ver que la vía democrática no logra carta de naturaleza y capacidad de alternativa en el sistema político de sus países.

¿PRIMERO DESARROLLO ECONÓMICO O DEMOCRACIA?

Durante bastante tiempo la idea dominante que ha prevalecido, y que algunos teóricos y tecnócratas aún defienden, es que el primer paso que hay que dar es el de la reforma económica para que se creen los cambios estructurales necesarios que permitan emerger la democracia. Sin embargo, la constatación de que dicho “círculo virtuoso” no da los resultados deseados ha ido abriendo el camino a formulaciones cada vez más extendidas de que la reforma política y la democratización son el motor primordial para que el cambio y el desarrollo económico se afiancen.

El autoritarismo en los países del Norte de África y Oriente Medio ha engendrado comportamientos de patronazgo y clientelismo, así como importantes redes de corrupción. En este marco, se ha buscado combinar la liberalización de sus economías con estrategias que les garanticen seguir manteniendo la dominación política, produciendo procesos de liberalización muy imperfectos e incompletos, tal y como la UE ha podido ir constatando en los últimos años. La liberalización en buena y debida manera, que significaría la autonomización de los actores económicos de los políticos, la competencia, la transparencia y la supresión de comportamientos rentistas y monopolistas, encuentra grandes obstáculos y las privatizaciones han sido poco ambiciosas, entre otras razones porque los gobernantes responsables de la liberalización buscan protegerse de la transparencia y la emergencia de nuevas elites autónomas que les pudieran desafiar políticamente.

En consecuencia, los Estados se resisten a introducir los cambios jurídicos necesarios (el Banco Mundial no ha dejado de plantear insistentemente, aunque con poco éxito, desde la década de los 90 que la reforma y transparencia fiscales son claves para que la reforma del mercado se arraigue en la región) y las elites gobernantes tratan de mantener el papel económico del Estado mientras se incrementa el sector privado, lo que conduce a una preocupante bifurcación de las políticas económicas. Este es el caso incluso en las autoproclamadas economías de libre mercado (Egipto, Jordania, Líbano) donde el sector privado goza de una relación parasitaria con el sector público o se enclava en sectores económicos selectos y poco productivos (comercio, construcción, ropa). Así el Estado conserva su poder y autonomía mientras selectivamente descarga la toma de decisión económica en un mercado protegido. Como resultado, aunque se hayan podido mejorar algunos datos macroeconómicos, no ha habido difusión de los beneficios entre la población. El número de personas que vive con un dólar o dos al día y los que están por debajo del umbral de la pobreza ha crecido de manera preocupante desde los años noventa en el Mediterráneo sur. Es más, en ese período el ingreso medio de cada franja social ha descendido notablemente y, dado que se observa que ese aumento de la pobreza se ha acompañado de un aumento del PIB por habitante, es indudable que se han acrecentado las desigualdades en el reparto de la riqueza y que una parte de la población se hace mucho más rica en tanto que la otra, la mayor, mucho más pobre (4).

(4) C.M. HENRY & R. SPRINGBORG: *"Globalization and the Politics of Development in the Middle East"*. Cambridge University Press, 2003.

Asimismo, la conjugación del crecimiento demográfico con el totalitarismo político y la desigualdad en el reparto de la riqueza está conduciendo a un círculo vicioso de enajenación política y marginalidad económica que invita progresivamente a la oposición violenta. Por esta potencial situación de inestabilidad, el capital privado extranjero no dirige sus inversiones hacia esta región (sólo el 5% de los flujos europeos dirigidos a los países emergentes se orienta al conjunto de los países mediterráneos del sur, y el 1,5 de los flujos mundiales a países emergentes) lo que es reflejo de la desconfianza que se tiene hacia esta zona caracterizada por la falta de cohesión social, sistemas políticos en precario, falta de transparencia y seguridad jurídica, rigidez del mercado laboral, analfabetismo... y en la que “la primacía de lo político” para gestionar la seguridad ha tendido a ser marginada por la “primacía de lo militar”.

EUROPA Y LOS EEUU ANTE LA REFORMA POLÍTICA DEL MUNDO ÁRABE Y MUSULMÁN

La Unión Europea, cuando menos desde la inauguración del Proceso de Barcelona en 1995 (Acuerdo de Asociación Euromediterránea), ha integrado la visión de que los avances en la democratización y el respeto de los derechos humanos son un factor sustancial para lograr establecer una zona de paz y estabilidad en la región mediterránea. Dicha región tiene un gran valor estratégico para los europeos por cuatro fundamentales razones: la emigración, la dependencia energética (la mitad de sus importaciones proceden de esta región), la economía (la UE es el mayor socio comercial de todos los países de esta región, con excepción de Jordania) y la seguridad, con particular atención al contraterrorismo.

No obstante, la UE no ha traducido su discurso a favor de la promoción de la democracia, como tampoco lo ha hecho EEUU, en acciones concretas. En general ha mantenido un perfil muy bajo en su aproximación a esta cuestión, prevaleciendo la visión de la economía primero. Asimismo, los fondos MEDA se han usado principalmente para programas gubernamentales y sólo un 1% han sido dedicados a la reforma política. Las relaciones con las ONG,s árabes no han gozado de prioridad, dedicando lo principal de sus financiaciones a los movimientos decididamente laicos, pro-occidentales o apolíticos. Y el programa específico MEDA democracia acabó siendo suprimido en el 2001.

En realidad, la falta de eficacia del Acuerdo de Asociación Euromediterránea en la promoción de la reforma política procede de diversos fac-

tores. Ha prevalecido la estabilidad a corto plazo y la preservación del statu quo, centrándose en la promoción tranquila de la relación entre gobiernos y eludiendo la potencial inestabilidad o incertidumbre coyuntural que implica el cambio. En este sentido, además, no se dan los mismos intereses entre los países del sur europeo y los del norte. Los primeros, por razones de proximidad, siempre han sido más favorables a no afrontar riesgos ni incertidumbres, en tanto que a los segundos la distancia les permite ser más intransigentes en relación al cumplimiento de lo estipulado en la letra de los Acuerdos con respecto a los derechos humanos y la democratización. Es decir, la UE en la cuestión de la reforma política encuentra dificultades para actuar en concertación y consenso. En consecuencia, se ha dado una considerable resistencia a utilizar la condicionalidad, de manera que las cláusulas escritas en los acuerdos de libre comercio comprometiendo el respeto de los derechos humanos para su aplicación han sido sistemáticamente eludidas. Sólo en el caso de Túnez, este país vio reducida su ayuda MEDA cuando las autoridades de este país bloquearon el trabajo de la UE con un grupo tunecino de derechos humanos. Pero, de manera general, no se ha establecido ninguna relación entre progreso en la reforma y recepción de ayudas financieras.

Desde marzo de 2003 la nueva Política de Vecindad de la UE, cuya última versión fue aprobada en junio de 2004, ofrece un nuevo marco de relación a los países que rodean la UE, con los que se desea establecer una relación privilegiada en la que se compartan los mismos valores democráticos, respeto de los derechos humanos y estado de derecho a cambio de lo cual se les podría ofrecer entrar en su mercado interno y, en última instancia, gozar de la libertad de productos, personas, servicios y capital que gozan sus miembros. Para ello habrán de aplicar reformas políticas, institucionales y económicas significativas. Los primeros países del Acuerdo Euromediterráneo seleccionados han sido Túnez, Jordania, Marruecos, Palestina e Israel, países con los que se está en consultas para activar los primeros planes de acción.

Esta nueva perspectiva avanza sin duda un plan de acción de peso en la promoción de la democracia y los derechos humanos, no obstante nada garantiza su consecución si la UE, y sus miembros individualmente, no muestran un compromiso sostenido en el uso de la condicionalidad como instrumento para la reforma y si no renuncian al mantenimiento del statu quo a toda costa.

Por su parte, EEUU hizo pública en la cumbre del G-8 del 9 de junio su iniciativa de *“Partnership for Progress and a Common Future with the*

Region of the Broader Middle East and North Africa". La propuesta presentada había sido revisada ante las reacciones que causaron las filtraciones del primer borrador en el que la iniciativa norteamericana se presentaba como un acto unilateral, percibido como una imposición que irritó a los regímenes árabes, y al margen de cualquier cooperación con Europa. Una nueva redacción enfatizaba en la importancia del diálogo, la consulta y la cooperación multilateral. No obstante, dicha iniciativa plantea lagunas de gran consideración. EEUU, al igual que Europa, afirma que la promoción de la democracia es un factor crucial para su seguridad y para la estabilidad de la región pero no articula una estrategia clara de aplicación. Deposita la necesidad de la reforma en la predisposición de los gobiernos en promover el cambio. Dado el aspecto voluntario del plan propuesto para la reforma, queda poco claro cómo los gobiernos serán incitados a aplicar dicha reforma.

Es cierto que la presentación pública de la propuesta norteamericana ha tenido el efecto positivo de abrir el debate y la discusión sobre la democratización en los países concernidos y numerosas declaraciones y opiniones sobre la necesidad de la reforma han surgido en la esfera pública, tanto por parte de los gobiernos como de entidades no gubernamentales, y en los medios de comunicación. Y diversos partidos políticos, incluidos los Hermanos Musulmanes, han publicado escritos o constituido plataformas presentando los elementos que consideran esenciales en la reforma de sus respectivos Estados. Asimismo, aunque los regímenes árabes, y de manera más explícita Egipto y Arabia Saudí, reaccionaron en contra del plan inicialmente calificándolo de imposición de valores y perspectivas occidentales, en la cumbre de la Liga de los Estados Árabes del 22-23 de mayo de 2004 se planteó la cuestión y se asumió el principio de la reforma pero empleando de manera muy instrumental el argumento del "home grown democracy". Es decir, las elites dirigentes no rechazan el principio de la reforma pero aplicada de manera limitada, gradual y controlable de manera que se amplíe la visibilidad de la sociedad civil, se permitan márgenes de libertad de prensa, se amplíe el pluripartidismo y mejoren su imagen en el exterior pero sin integrar mecanismos de reparto del poder. A lo sumo se avanzará hacia un "autoritarismo liberal" en que haya índices de representación pero no competencia.

Por otro lado, la iniciativa estadounidense establece tres prioridades de acción: fomento de la democracia y del buen gobierno, construcción de una sociedad del conocimiento y ampliación de las mejoras económicas prestando gran atención a los microcréditos. Esta iniciativa es pre-

sentada como pionera e innovadora, sin embargo todos sus elementos (fomentar los derechos de las mujeres, alfabetismo, asistencia jurídica, sociedad civil, reforma educativa, reforma del sector financiero...) están ya presentes y desde hace mucho tiempo en los programas de ayuda de EEUU en la región, sin que ello haya supuesto una verdadera promoción de la democracia y el estado de derecho.

Otra importante cuestión es la que se deriva de la visión monolítica del Mundo árabe y musulmán que presenta esta iniciativa. Se basa en una plantilla común para una inmensa región, de Marruecos a Pakistán, en que la diversidad de las situaciones internas y, por tanto, las diferentes iniciativas a asumir según los casos, son un ingrediente sustancial. En realidad, aunque quiere presentarse como una respuesta al “choque de civilizaciones”, emana en ella una especie de “Hungrintonianismo positivo” en que, al igual que hace Hungrinton, se interpreta al Mundo islámico como una unidad monolítica y cerrada y al Islam como un todo absoluto y abstracto que unifica a todos por igual. Sin embargo, lo que es verdaderamente necesario es el desarrollo de políticas que reflejen circunstancias específicas en diferentes Estados y regiones, teniendo en cuenta que la democracia responde ante todo a realidades nacionales y depende en primera instancia de factores internos.

En realidad, esta iniciativa trata de responder a un enorme desafío: el creciente sentimiento anti-norteamericano en la región árabe y musulmana, así como compensar la inquietante situación de inseguridad y anarquía que se ha derivado de la intervención militar en Irak. Es decir, la iniciativa reside más en su función que en su contenido. Porque con respecto al contenido se plantea un enorme dilema que frena, cuando no paraliza, la obtención de logros en la promoción de la democracia: cómo potenciar la profunda transformación que necesita la región cuando supondría renunciar a los beneficios que extrae Washington de sus relaciones con los gobiernos autoritarios de dicha región. El dilema está en que son más útiles los autoritarismos sumisos que las democracias independientes.

Asimismo, EEUU para aplicar su iniciativa tendría que afrontar el problema de su credibilidad en la región. El caos y la violencia que dominan en el escenario iraquí, el escándalo de las torturas en Abu Ghraib y Guantánamo y su pasividad complaciente con Israel en el conflicto palestino no sólo son una fuente continua de sentimiento antiamericano sino que sin modificar su política al respecto es utópico pensar que pueda desempeñar un papel activo y creíble en la promoción de la democracia en el mundo árabe y musulmán.

Finalmente, todo esfuerzo por la promoción de la democracia en esta región exige un trabajo de cooperación entre Europa y los EEUU pero diferencias de visión y lenguaje han lastrado esa posible sinergia. Los europeos prefieren los conceptos de “transformar” y “apaciguar”, frente a los de “doblegar” y “enderezar” que defienden los americanos; en vez de la imposición del “ostracismo” que exige EEUU ante los que considera “rogue states” o Estados “bastardos”, los europeos se manifiestan más partidarios de establecer un “diálogo crítico”; la “coerción” que defienden los estadounidenses, los europeos prefieren que sea sustituida por “cooperación”. Incluso la imposición de sanciones, sobre las que no siempre están de acuerdo, será vista en función de criterios distintos. Para los EEUU es un castigo y para Europa un instrumento de presión para la rehabilitación. Es decir, Europa defiende el modelo del “soft power” en tanto que EEUU es proclive a políticas coercitivas como las sanciones e incluso la acción militar en defensa de su concepción de “cambio de régimen”. De ahí el profundo desentendimiento con respecto a la acción militar contra Irak o las discrepancias sobre cómo tratar a Irán y Siria, o sobre la prioridad que los europeos conceden a la solución del conflicto palestino-israelí para afrontar cualquier proceso de estabilidad democrática en la región, o la marcada tendencia estadounidense a identificar individuos que erigen como “líderes” del cambio democrático o de la reforma, en tanto que los europeos son reacios a esta política de selección de personas prefiriendo centrarse en las estructuras, de la misma manera que defienden que la reforma no debe seguir el parámetro de “la misma medida para todos” sino aplicar el principio de “diferentes velocidades” y diferentes aproximaciones según los países. Todas estas distancias diluyen hoy por hoy las posibilidades de trabajar en un proyecto conjunto o coordinado, cuando, sin embargo, sin esa colaboración será verdaderamente difícil obtener éxitos en la promoción de la democracia en la región árabe e islámica.

¿QUÉ CAMBIOS SON NECESARIOS?

Existe un consenso general en la consideración de que en la región del Norte de África y Oriente Medio se acumulan los problemas, las tensiones y los conflictos. Las poblaciones están muy politizadas y los discursos de las opiniones públicas inciden persistentemente en la reivindicación de libertades y estado de derecho. Existe una evidente necesidad de dar respuestas políticas a lo que ocurre en esa parte del mundo, incluyendo también lo que respecta a la lucha contra el terrorismo. Y la democratización

es un factor esencial para remontar tan crítica situación. Sin duda, la democracia no se puede imponer, pero sí se puede favorecer su emergencia progresiva. Es por ello que se deberían modificar ciertos parámetros hasta ahora aplicados y asumir el compromiso de principios innegociables.

Se debería abandonar la tradicional idea de que la democratización será el resultado inevitable de la liberalización económica y asumir que no se puede seguir manteniendo el statu quo regional al servicio de beneficios a corto plazo o intereses particulares. Se debe aplicar una nueva visión basada en los resultados a largo plazo y teniendo en cuenta que la reforma y el desarrollo no pueden afrontarse de manera global sino partiendo de las características específicas nacionales. En este sentido debe darse una mayor voluntad de aplicar la condicionalidad positiva como instrumento para incentivar las reformas y los progresos democráticos. Se necesita también una voluntad política más determinante y exigente para resolver el conflicto palestino-israelí, dada su relevancia en relación a otros factores regionales como la militarización, el autoritarismo, la radicalización... y teniendo en cuenta que la credibilidad tanto de EEUU como de Europa depende de conseguir una solución justa para este conflicto.

Asimismo, es de capital importancia armonizar las políticas de lucha contra el terrorismo y las de promoción de la democracia teniendo como marco el respeto estricto del Estado de derecho. Hay que ser conscientes de que en este sentido se han pasado mensajes contradictorios. Se aplaude la cooperación en seguridad e inteligencia con los gobiernos de esta región en la lucha contra el terrorismo, si bien con frecuencia en nombre de dicha lucha se derivan violaciones de los derechos humanos y un aumento de los comportamientos represivos, y, en paralelo, se proclama y defiende la necesaria democratización de la región. Por tanto, una política de promoción de la democracia debe responder a la crucial cuestión de cómo fomentar la sociedad civil, las libertades y el estado de derecho protegiéndose a la vez del extremismo violento. Y, en este sentido, el respeto de los derechos humanos deben considerarse una cuestión innegociable. Ni Europa ni EEUU pueden reclamar gobiernos democráticos si utilizan o apoyan métodos autoritarios para lograr sus propios objetivos, como tampoco pueden esperar que se desarrolle el imperio de la ley si buscan exterminar la violencia consintiendo los abusos y el uso de lo arbitrario.

Finalmente, toda iniciativa de promoción de la democracia debe tener en cuenta al islamismo reformista, una de las fuerzas de cambio más

poderosas de la región. La reforma es considerada, y con razón, un potente antídoto contra el extremismo, sin embargo no ha sido suficientemente considerado el papel determinante que en este sentido pueden desempeñar los islamistas moderados. Cualquier proceso reformista creíble debe ser inclusivo y su buen progreso demanda una visión renovada que actúe de manera efectiva para implicar en ella a los islamistas reformistas.

PROBLEMAS DE ESTABILIDAD EN EL MAGREB

Por Carlos Fernández-Arias Minuesa

INTRODUCCIÓN

El Norte de África, a diferencia de otras regiones del sur del Mediterráneo, se ha caracterizado por la ausencia de conflictos armados desde que, a finales de los años 80, se estableció el alto el fuego en el Sahara Occidental. Por otra parte, y hasta muy recientemente, el fenómeno terrorista había quedado circunscrito, y en gran medida contenido, en Argelia. Sin embargo, ello no significa que el Magreb no se encuentre libre de desafíos que ponen en riesgo la estabilidad de una región prioritaria España.

El Magreb es una región sometida a profundos procesos de transformación política, económica y social. Sin embargo, las reformas democráticas y los procesos de liberalización de los sistemas económicos impulsados por los gobiernos de la región no parecen avanzar al ritmo deseado ni satisfacer las necesidades de las sociedades. La presión demográfica doblará la actual población, calculada en unos 70 millones de habitantes, en menos de 15 años. Los sectores más jóvenes y numerosos de la población no encuentran satisfacción a sus demandas vitales básicas ni perspectivas de futuro. Ello se traduce en un fenómeno creciente de desencanto y escepticismo frente a los poderes públicos y a las instituciones. Las sociedades del Norte de África se encuentran, más que nunca, alejadas de sus gobernantes y, a pesar de existir más y mejores cauces de participación democrática, la contribución popular a los procesos de reformas sigue siendo escasa.

La inmigración ilegal se manifiesta tanto en los flujos que surgen de las costas del Norte de África hacia Europa, como en la creciente llegada

masiva de inmigrantes subsaharianos que se instalan indefinidamente en estos países, bien sea con la intención de dirigirse hacia Europa, bien sea para quedarse en ellos.

Por último, en los últimos años se ha podido comprobar la influencia del yihadismo internacional en la región. Al salafismo, ya presente en Argelia, se ha unido la presencia de Al Qaeda que encuentra en países como Marruecos un objetivo estratégico por su cercanía geográfica con Europa, por su especial vinculación con los Estados Unidos, y por la existencia de una importante comunidad inmigrante, más de dos millones, residente en occidente.

La evolución de todos estos fenómenos ha podido ser comprobada durante en año pasado y seguirá siendo el principal desafío a la estabilidad del Magreb y a los países vecinos, como España.

LOS CAMBIOS EN EL MAGREB

Con mayor o menos intensidad, todos los países del Magreb, y queremos incluir en este concepto regional a los cinco miembros de la Unión del Magreb Árabe (Argelia, Libia, Marruecos, Mauritania y Túnez) están inmersos en un proceso de cambios políticos. En todos estos casos el principal problema al que se enfrentan los procesos de reforma es la enorme resistencia al cambio por parte de las estructuras tradicionales del poder. Ya se trate del “majzen” en el caso de Marruecos, del ejército o del FLN en el caso de Argelia o Mauritania, del peso aún existente de los juegos tribales o de la simple resistencia de los gobernantes a ceder el poder en sistemas como el tunecino y evidentemente Libia, todos estos países se caracterizan por unas estructuras rígidas que han desembocado en situaciones de anquilosamiento y de enorme inmovilidad política.

Ello no significa que en los últimos tiempos, y también durante el último año, no se hayan concretado nuevas reformas legales y políticas y se hayan desarrollado procesos democráticos. Sin embargo, si tomamos los casos de Argelia, Túnez o Mauritania, países en los que han tenido lugar procesos electorales en el pasado año, podemos constatar una falta clara de entusiasmo por parte del electorado que algunos han querido interpretar como desengaño o falta de credibilidad en el propio sistema político.

En el caso de Mauritania, por ejemplo, se produce la paradoja de que una mayor apertura del régimen del Presidente Taya que ha sabido organizar unas elecciones con observadores internacionales y que han sido

públicamente reconocidas como las más transparentes en la historia del país, se haya visto oscurecida por al menos dos intentos golpistas en los que no han estado ausentes ni las fuerzas tradicionales de la oposición, ni una parte del ejército, ni posibles fuerzas islamistas o rivalidades tribales. A mayor posibilidad de apertura democrática menor utilización de las instituciones por parte de la oposición.

Situación contraria sería la de Túnez donde el Presidente Ben Ali se apoyó en su cómoda y amplia mayoría parlamentaria para modificar la Constitución y garantizar su reelección en unos comicios, celebrados en el mes de octubre, en los que no hubo oposición real y en los que obtuvo más del 95% de los votos emitidos.

Las elecciones Presidenciales de Argelia en el mes de abril, fueron preparadas cuidadosamente por el Presidente Buteflika que supo aglutinar el apoyo de diferentes grupos desde los erradicadores hasta los islamistas moderados, y se empeñó en debilitar, con medios que puede juzgarse de dudosa ética democrática, a su rival y anterior Primer Ministro, Ali Benflis. Si bien Buteflika obtuvo limpiamente una mayoría del 85% de los votos, no deja de preocupar una abstención superior al 40%, mucho más elevada en la capital y en la región de la Kabilia.

Es cierto que se han producido signos alentadores como la reforma de la ley de partidos o el código de familia en Marruecos. Estamos sin embargo lejos de poder proclamar que se esté produciendo un reforzamiento real de la democracia en la región del Magreb.

Algo parecido puede señalarse de los procesos de reforma económicos. Salvo en el caso de Túnez, las economías del Magreb no han sabido salir de la dependencia que caracteriza sus sistemas productivos. Libia y Argelia, que se han visto favorecidas por un aumento considerable de sus ingresos durante el pasado año gracias al aumento de los precios del crudo siguen teniendo enormes dificultades en modernizar sus economías lastradas por el excesivo peso de una administración económica subvencionada, y el incremento del flujo de divisas se ha traducido en un aumento de sus compras exteriores más que en la inversión productiva generadora de riqueza. En todo caso, el distinto ritmo de los crecimientos económico y demográfico sigue sin permitir el despegue económico.

Es cierto que los países del Magreb han conocido recientemente un descenso del crecimiento demográfico. Sin embargo, y de acuerdo con datos el Banco Mundial y del PNUD, estos países deberían ser capaces de crear más de 10 millones de empleos netos en los próximos 15 años

para evitar que la tasa de desempleo aumente, es decir, mantener los actuales niveles, que como media son del 25% (30% en el caso de Marruecos). No olvidemos que más de la mitad de la población de estos países tiene menos de 15 años. Esta creación de empleo requeriría un crecimiento económico constante similar al 8%, de acuerdo con las mismas fuentes del Banco Mundial. Una proyección que ni siquiera fueron capaces de mantener las economías del sudeste asiático durante los años de mayor crecimiento de las mismas.

Si bien la inversión extranjera ha seguido creciendo en los últimos años en países como Túnez, Argelia y Marruecos, esta inversión ha venido impulsada por los intereses de la deslocalización de industrias como el textil o la manufactura que permiten la creación local de mano de obra pero poco aportan a los mercados y a la creación de riqueza.

El principal impedimento para un desarrollo económico sano en estos países sigue siendo la falta de mercados regionales. A penas el 7% del comercio de los países del Magreb se realiza en la región. En casos como el de Túnez sus intercambios comerciales con la UE superan el 90%. Lo más grave es que no parece existir una conciencia clara ni por parte de los operadores económicos locales ni de las autoridades responsables de los beneficios que aportaría un mercado único magrebí.

A medida que aumenta el interés de los países europeos por el Magreb se hace más patente el coste del no-Magreb. Mientras tanto subyacen los problemas económicos más graves que dejan poco espacio para el optimismo a corto plazo. La falta de viviendas y la pobreza de las infraestructuras básicas son los elementos que más cerca tienen las sociedades para juzgar el fracaso de los resultados concretos de las políticas económicas de sus gobiernos.

El Informe del PNUD (2004) sobre Desarrollo Humano situaba a los países del Magreb entre los puestos más bajos de una escala de 177 países (Marruecos el 125, Argelia el 108, Túnez el 92). Las tasas de analfabetismo siguen siendo elevadas, incluso dentro del mundo árabe (90% en Maruecos, 30% en Argelia ó 27% en Túnez).

LOS DESAFÍOS DEL MAGREB

La situación política y socioeconómica antes descrita es en gran medida causa de los principales nuevos desafíos que surgen en el Magreb. Estos desafíos deben considerarse como retos a los propios países del

Norte de África con independencia de la percepción que pueda tenerse de los mismos en Europa. Hay que referirse fundamentalmente al resurgir del terrorismo, al islamismo como alternativa política y a la cuestión de la inmigración ilegal. A estos fenómenos hay que añadir dos cuestiones que siguen teniendo un fuerte peso en la región y cuyos visos de solución siguen siendo inciertos, la cuestión del Sahara Occidental y la integración regional.

El resurgir del terrorismo

No cabe duda de que Al Qaeda lleva años considerando el Norte de África como destinatario de sus actividades. En este sentido, los atentados de Casablanca han marcado un antes y un después en el Norte de África y del mismo modo se puede decir que los atentados del 11-M en Madrid han significado un planteamiento nuevo y necesario de las relaciones de España y de Europa con la región.

Especial preocupación implica la presencia de células terroristas en Marruecos. Este país cuenta con atractivos más que suficientes para que la Yihad internacional se interese en alimentar sus actividades. Su cercanía geográfica con Europa, sus relaciones privilegiadas con EEUU y la existencia de un colectivo de inmigrantes, principalmente en Europa, que excede ya a los dos millones de personas, hacen de Marruecos un destino atractivo para el terrorismo internacional de corte islamista.

Los atentados de Casablanca fueron un durísimo golpe psicológico para la sociedad marroquí. El enemigo estaba dentro conviviendo en las mismas ciudades en las que estaban floreciendo las clases medias. No se podía acusar a ningún país en concreto de haber exportado el terrorismo a Marruecos, sino que éstos los terroristas suicidas habían sido reclutados entre los jóvenes que habitan los peores suburbios de Casablanca, zonas dónde la convivencia civil está organizada de acuerdo a un orden político y religioso distinto del estatal. Se descubre entonces que existen zonas dónde ni siquiera la policía se atreve a entrar y lo que es más grave, en un país dónde el Rey es al mismo tiempo Príncipe de los Creyentes y principal autoridad religiosa, existe un desafío real a dicha autoridad.

Esta característica, que ha sido siempre presentada por Marruecos ante occidente como garantía frente al islamismo radical, no ha impedido el auge de los extremismos religiosos en un país que se consideraba a salvo de los mismos.

El islamismo como alternativa política

Los partidos islamistas han consolidado su presencia en el Norte de África como alternativa al poder. En Marruecos, el Partido de la Justicia y el Desarrollo (PJD) se convirtió en las elecciones del 2002 en la tercera fuerza política con 42 diputados (en las anteriores elecciones de 1997 tan sólo obtuvo 9 escaños) y principal partido de la oposición, a pesar de que esta fuerza política tan sólo se presentó en la mitad de las 91 circunscripciones electorales del país. Resulta aventurado saber qué habría pasado de haberse presentado en la totalidad de las circunscripciones. Sin embargo, este partido se ha convertido en la única fuerza política de bases de Marruecos, con una estructura moderna, un funcionamiento interno democrático y una enorme cercanía con su electorado. No por ello deja de mantener un elevado grado de ambigüedad en sus discursos políticos, reclamando desarrollo económico y social equitativo y, al mismo tiempo, considerando la tragedia del reciente maremoto en Asia con signo de un castigo divino.

En Argelia, el partido "Islah" es también el principal partido de la oposición. Aun a pesar de tener menos escaños que su homólogo marroquí, el caso argelino presenta la circunstancia de que gran parte del voto islámico quedó englobado en la coalición presidencial que apoyaba a Buteflika tanto a través de los movimientos de la Sociedad por la Paz (MSP) y Ennahda como con la sección más islamista presente en el FLN que ha sabido aglutinar el actual Ministro de Asuntos Exteriores, y recién elegido Secretario General del FLN, Sr. Beljadem.

En todo caso, en estos dos países, dónde la democracia está más asentada y la participación ciudadana mejor representada, las fuerzas islamistas moderadas surgen con mayor ímpetu. No cabe duda que el apoyo popular a esta alternativa política obedece a un voto de protesta contra las formaciones tradicionales, de inspiración occidental y sin una fuerza política de base que no han sabido dar satisfacción a las preocupaciones reales de la ciudadanía.

Occidente tiene que aceptar esta realidad e iniciar un diálogo constructivo con estos partidos llamados a jugar un papel político, cuando no de poder, en la región.

La inmigración ilegal

El problema tiene una doble vertiente. El Norte de África ha pasado a convertirse en una región fundamentalmente exportadora de

mano de obra a ser también región destinataria de flujos migratorios de procedentes de África Subsahariana. Las peores consecuencias del fenómeno migratorio en el Norte de África procederían de estos flujos.

La presión migratoria en países como Libia ha adquirido dimensiones susceptibles de desencadenar una crisis nacional. Se considera que los ilegales subsaharianos se elevan a 2 millones en una población de apenas 5 millones de habitantes. También en Marruecos, y hasta cierto punto en Argelia, la inmigración ilegal de origen subsahariano es el origen de los principales problemas de sobrepoblación en las zonas suburbanas de las grandes ciudades.

Si bien estos flujos llegan al Norte de África con la intención última de dirigirse hacia Europa, la vigilancia del Estrecho o de las costas italianas, cada vez más intensa, dificultan el paso hacia el norte e incitan a estos inmigrantes a quedarse en los países de tránsito donde las condiciones de vida son mucho más favorables que las de origen.

EL CONFLICTO DEL SAHARA OCCIDENTAL

Durante el año 2004 no se han producido avances sustanciales en la búsqueda de una solución política a esta cuestión. El acontecimiento más reseñable de este año ha sido la dimisión del Enviado Especial del Secretario General de Naciones Unidas, y antiguo Secretario de Estado americano, Sr. James Baker que expresó, de ese modo, su fatiga y su decepción por la falta de voluntad política de las Partes en negociar sobre el llamado Plan Baker que preveía una solución política entre la integración y la independencia.

Tras la dimisión de Baker las Partes en el conflicto, Marruecos y el Frente Polisario, y Argelia como país especialmente interesado en el mismo, han regresado a sus posiciones maximalistas y han desplegado nuevas ofensivas diplomáticas que han llegado incluso a romper el tradicional consenso que durante casi quince años se había respetado en la adopción de Resoluciones de la Asamblea General de NNUU sobre esta cuestión.

También, y por distintos motivos, tras la dimisión de Baker, los principales países actores en el conflicto, Francia y EEUU, disminuyeron su interés y su actividad diplomática. Francia siguió apoyando las posiciones de Marruecos, los EEUU quedaron a la espera de la nueva administración.

Tan sólo el gobierno español ha querido mantener viva la idea de la negociación como base de una solución política.

Nada hace presagiar un cambio de actitud durante el año 2005. Marruecos sigue culpando a Argelia de la falta de voluntad política y de seguir apoyando al Polisario en “un conflicto artificial”, según la terminología oficial, que vulnera lo que considera su integridad territorial. Argelia por su parte sigue negando tener responsabilidad alguna en el contencioso a pesar de que gran parte de sus esfuerzos diplomáticos los concentre en el mismo. El Polisario considera que ya ha hecho concesiones más que suficientes aceptando los principios del Plan Baker y teme que todo nuevo movimiento juegue en su contra.

La consecuencia más dañina de esta situación de estancamiento es la utilización por Argelia y Rabat del conflicto como pretexto político para no avanzar en la solución de las diferencias que siguen enfrentando a los dos países y que siguen impidiendo la integración regional. Por el momento, ninguno de los dos países parece dispuesto a querer aislar el conflicto del Sahara del resto de sus diferencias y poder avanzar de ese modo en la superación de sus contenciosos bilaterales.

La integración regional

A pesar de un cierto número de reuniones técnicas y de declaraciones bien intencionadas por parte de unos y otros, el desarrollo de la Unión del Magreb Arabe (UMA) sigue siendo una quimera política. La falta de fe en una unión política subregional es menos grave que la falta de percepción de los beneficios que aportaría una integración económica.

Las causas hay que buscarlas de nuevo en el temor al cambio, a la pérdida de privilegios por parte de los actores económicos tradicionales y en la falsa idea por parte de cada uno de estos países de que unas relaciones privilegiadas bilaterales con la Unión Europea o con los EEUU bastan como garantía de un desarrollo económico. De nuevo, el coste del no Magreb es percibido tan sólo por ciertos sectores de la aún escasa clase empresarial magrebí y por los principales socios europeos sin que exista una sensibilidad política en los gobiernos de la región, con la excepción de Túnez, y en menor medida Marruecos.

La cuestión no carece de importancia y se trata posiblemente de una de las claves sin cuya solución difícilmente podrán asumirse de

forma coherente respuestas eficaces a los desafíos que antes se han descrito.

CONCLUSIONES: PERSPECTIVAS DE FUTURO

Al iniciarse el año 2005 nada nos permite presagiar que los principales desafíos que afectan al Magreb vayan a encontrar soluciones a corto plazo. Desde el punto de vista político asistiremos a un reforzamiento de las tendencias más resistentes al cambio tentadas por la utilización de instrumentos coercitivos para enfrentarse a todo aquello que ponga en peligro la estabilidad política, ya se trate del terrorismo, los fundamentalismos religiosos o el fenómeno de la inmigración incontrolada. La batalla por la estabilidad supondrá un difícil equilibrio entre el avance de las reformas democráticas y el respeto de los derechos humanos.

Al mismo tiempo, los gobiernos del Magreb buscarán en el exterior y más concretamente en la UE y en los EEUU solución a gran parte de sus problemas. Por una parte, seguirá la tendencia de sustituir la legitimidad interior, cada vez más debilitada por la falta de credibilidad por parte de la ciudadanía, por una legitimidad exterior que provenga del apoyo de las grandes potencias occidentales que quieran apoyar en el Norte de África unos regímenes árabes moderados enemigos de fanatismos y resueltos en su lucha contra el terrorismo.

El papel de los EEUU y de Europa seguirá siendo esencial en el apoyo de la estabilidad de la región. Una vez más podemos encontrarnos con posiciones distintas a un lado y otro del Atlántico en su estrategia hacia el Norte de África. Los EEUU seguirán sosteniendo políticamente a Marruecos y premiando sus esfuerzos democráticos. Sin embargo, el interés de Washington crecerá significativamente respecto de Argelia y de Libia. En el primer caso, por el creciente papel de liderazgo regional que el Presidente Buteflika está buscando, y adquiriendo, tanto en el continente africano como en el Mediterráneo. En el caso de Libia, porque es el ejemplo que los EEUU pueden presentar de cómo una adecuada mezcla de diplomacia y presión militar pueden hacer cambiar la posición política de un régimen que apoyaba al terrorismo y desarrollaba programas de armas de destrucción masiva en otro que renunciando a su pasado decide integrarse en la normalidad de la Comunidad Internacional de Naciones.

Lo que quizás no conste en la agenda política de Washington es el apoyo a la integración regional. Para la UE, y en particular para España,

sólo un Magreb más unido puede ser garantía de un Magreb más estable. Resulta impensable la eficacia de medidas dirigidas contra los grandes desafíos que amenazan el Norte África y la región de la cual España es parte sin la adecuada coordinación intermagrebí. Los flujos de ayuda de Norte a Sur seguirán siendo esenciales pero no por ello deben de fomentarse las inversiones Sur-Sur, unos intercambios económicos saneados y unos mercados únicos que permitan el florecimiento de la inversión productiva.

La respuesta a los desafíos del Magreb no puede venir sólo de los países de la región. La cooperación seguirá siendo clave a la hora de hacer frente a estos retos. El llamamiento que estos países hacen a los socios europeos debe ser atendido pero hay que superar la creencia arraigada en los países del Magreb de que las soluciones a sus problemas deben venir del Norte. Es preciso fomentar la idea de percepción común de los desafíos y de corresponsabilidad en su respuesta.

El terrorismo, el auge de los fundamentalismos, el reto de la inmigración, las diferencias económicas y sociales son desafíos que afectan al Magreb y a su entorno inmediato en Europa. Sólo una adecuada cooperación será capaz de dar respuestas eficaces.