

## Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos

Taller de Estudios Internacionales Mediterráneos

ISSN: 1887-4460

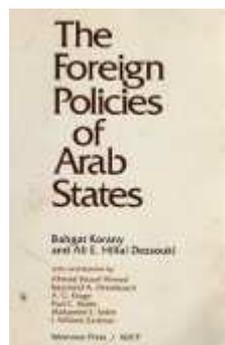
nº2 mayo-agosto de 2007

### RESEÑA:

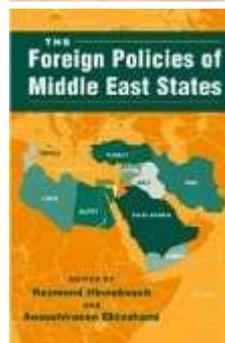
## EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS EXTERIORES ÁRABES: TRES MODELOS CONTAMINADOS

Irene Fernández Molina

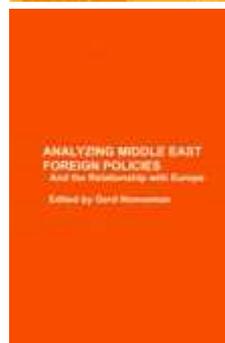
Becaria FPI, Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales (Estudios Internacionales), Universidad Complutense de Madrid.



**Bahgat Korany; Ali al-Din Hilal y Ahmad Yusuf Ahmad: *The foreign policies of Arab States: the challenge of change*, Boulder, Westview Press, 1991 (2ª ed.) 449 pp.**



**Raymond Hinnebusch y Anoushiravan Ehteshami (eds.): *The Foreign Policies of Middle East States*, Londres, Lynne Rienner, 2002 350 pp.**



**Gerd Nonneman (ed.): *Analyzing Middle East Foreign Policies and the Relationship with Europe*, Londres, Routledge, 2005 269 pp.**

### Notas

(1) KORANY, Bahgat: “Review: The Take-Off of Third World Studies? The Case of Foreign Policy”, *World Politics*, vol. 35, nº 3, abril de 1983, p. 465.

(2) Jeanne A. K. Hey: “Foreign Policy in Dependent States”, en NEACK, Laura, HEY, Jeanne A. K., HANEY, Patrick J. (eds.): *Foreign Policy Analysis: Continuity and Change in its Second Generation*. Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1995, p. 202.

(3) MOON, Bruce E.: “The State in Foreign and Domestic Policy”, en NEACK, Laura, HEY, Jeanne A. K., HANEY, Patrick J. (eds.): *Op. cit.*, p. 189.

(4) KORANY, Bahgat: *Op. cit.*, p. 484.

(5) BROWN, L. Carl (ed.): *Diplomacy in the Middle East. The International Relations of Regional and Outside Powers*. IB Tauris, Londres/Nueva York, 2001, p. 304.

(6) Según la fórmula de J. David Singer citada en KORANY, Bahgat: *Op. cit.*, p. 474.

(7) KORANY, Bahgat: *Op. cit.*, p. 487. EVANS, Peter B., RUESCHEMEYER, Dietrich, SKOCPOL, Theda (eds.): *Bringing the State Back In*. Cambridge University Press, Cambridge, 1983.

(8) ROSE, Gideon: “Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy”, *World Politics*, vol. 51, nº 1, octubre de 1998, pp. 144-172. MASTANDUNO, Michael, LAKE, David A.,

descargar en pdf

Han transcurrido más de dos décadas desde que Bahgat Korany llamara la atención sobre “el estudio subdesarrollado de los países subdesarrollados” en el área del Análisis de la Política Exterior (*Foreign Policy Analysis*, en adelante APE) (1).

Desde entonces, y en buena medida gracias al envite pionero de este autor, la investigación en este terreno ha ido reconociendo la dificultad de realizar afirmaciones generales sobre la política exterior que se apliquen a todos los Estados universalmente, dejando al margen variables tan decisivas como su propio nivel de formación estatal, la consolidación de sus instituciones, su

desarrollo económico o su posición más o menos subordinada y dependiente dentro del sistema internacional.

Así, autores inscritos en la autodenominada *segunda generación* del APE, surgida a mediados de los años 90, no dudan ya en afirmar que “los procesos de la política exterior del Tercer Mundo son tan complejos como los del resto del mundo” y que está desapareciendo “la imagen de que las políticas exteriores de los Estados débiles están diseñadas por líderes únicos, generalmente dictatoriales, que tienen pocas opciones aparte de responder a los acontecimientos globales determinados por otros” (2). Uno de sus argumentos recurrentes, en palabras de Bruce E. Moon, es que “el realismo funciona peor a medida que se aleja del núcleo eurocéntrico y el área temática de la seguridad nacional en los que nació” (3), ya que la política exterior fuera del centro tiende ante todo un instrumento para alcanzar objetivos internos como la acumulación de capital, la legitimidad estatal, la estabilidad social o el mantenimiento del gobierno.

Pero ¿qué modelos teóricos y empíricos se han propuesto para enfrentarse al análisis de las políticas exteriores de estos Estados subdesarrollados, dependientes o sencillamente situados al margen del núcleo noroccidental en que surgió la disciplina de las Relaciones Internacionales? En esta reseña me centraré en tres destacados volúmenes colectivos dedicados al estudio sistemático de las políticas exteriores de los países árabes o del *Middle East* (los anteriores más Israel, Turquía e Irán) tratando de identificar y comparar, más allá de los casos concretos, los presupuestos teóricos que los sustentan implícita o explícitamente, sus modelos de análisis y la cartografía de los niveles o contextos en que ubican los condicionantes de la acción de los distintos Estados.

Las tres obras coinciden en dedicar uno o varios capítulos introductorios a definir un modelo de análisis compartido que pautе las aportaciones de los distintos autores y permita su posterior comparación sistemática; si no una teoría en toda regla, sí al menos un mínimo común denominador consensuado sobre “qué tomar y qué dejar de la actual teoría internacional en su *relativa* aplicabilidad al Tercer Mundo” (4). Esta apuesta por la reflexión teórica primordial los distingue de otros volúmenes recientes como el editado por L. Carl Brown, expresamente despreocupado por vincular los distintos estudios individuales de las políticas exteriores de los Estados de la región con cualquiera de los paradigmas dominantes en Relaciones Internacionales o avanzar una propuesta teórica propia (5). En los tres casos que nos ocupan se transita, pues, una senda intermedia entre la conceptualización abstracta y el puro empirismo, entre las “teoría sin datos o la recopilación de datos sin teoría” (6), que ha de hacer posible el progreso y la acumulación de conocimiento en el área del APE.

Varían, eso sí, los enfoques elegidos por cada uno de los

**IKENBERRY, G. John:**  
“Towards a Realist Theory of State Action”, *International Studies Quarterly*, vol. 33, nº 4, diciembre de 1989, pp. 459-461.

(9) **WALTZ, Kenneth N.:**  
“International Politics Is Not Foreign Policy”, *Security Studies*, vol. 6, nº 1, otoño de 1996.

(10) **NEACK, Laura, HEY, Jeanne A. K., HANEY, Patrick J.:** “Generational Change in Foreign Policy Analysis”, en NEACK, Laura, HEY, Jeanne A. K., HANEY, Patrick J. (eds.): *Op. cit.*, pp. 2-5 y 11-12.

(11) **HERMANN, Charles F.:** “Epilogue: Reflections on Foreign Policy Theory Building”, en NEACK, Laura, HEY, Jeanne A. K., HANEY, Patrick J. (eds.): *Op. cit.*, pp. 250-257.

(12) **KORANY, Bahgat:** *Op. cit.*, p. 468.

(13) **HOLSTI, Kal J.:** “National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy”, *International Studies Quarterly*, vol. 14, nº 3, septiembre de 1970, pp. 233-309.

(14) **BROWN, L. Carl:** *International Politics and the Middle East: Old Rules, Dangerous Game*. I. B. Tauris, Londres, 1984.

(15) *Dialogues in Arab Politics. Negotiations in Regional Order*. Columbia University Press, Nueva York, 1998.

(16) **DAVID, Steven R.:** “Explaining Third World Alignment”, *World Politics*, vol. 43, nº 2, enero de 1991, p. 235.

(17) **HOLSTI, Kal J.:** *Op. cit.*

editores. Al observar que el sistema global proporciona a las políticas exteriores árabes más límites ( *constraints* ) que oportunidades, Korany y Ali E. Hillal Dessouki optan por una “perspectiva de la dependencia modificada” que da prioridad al punto de vista macro —en la línea de los análisis neomarxistas del sistema-mundo de Immanuel Wallerstein— e insiste en la posición subordinada de estos Estados dentro de la jerarquía global. Mediante esta lente de gran angular se equilibra en cierto modo la prioridad analítica del agente sobre la estructura que inevitablemente caracteriza al APE: “Aunque la estructura y los procesos internos desempeñan un papel en las sociedades del Tercer Mundo, los cambios más importantes en estas sociedades están en última instancia determinados por fuerzas externas” (p. 30). Pero, al mismo tiempo, los propios autores admiten que un estructuralismo excesivo tiene serias desventajas: primero, sirve más para explicar las dinámicas generales de desarrollo y subdesarrollo que el funcionamiento específico de las políticas exteriores; y segundo, tiende a generalizar y tratar de manera homogénea a todos los países dependientes (p. 31).

De ahí que Korany y Dessouki prefieran matizar y *modificar* algunos aspectos de esta teoría. La primera corrección, en sintonía con el movimiento a favor de la recuperación del Estado como concepto central del análisis político iniciado a mediados de los años 80 (7), es el reconocimiento de la importancia de las fuentes internas de la política exterior: de la estructura social y los procesos políticos internos que ocurren en el seno de la *caja negra* (p. 10). La segunda es la aceptación de cierta especificidad de la región árabe, a pesar de partir de la crítica al “énfasis exagerado en el historicismo y la singularidad de la situación arabo-islámica y el abandono de una auténtica perspectiva comparativa” (p. 2). El componente islámico, el considerable grado de homogeneidad cultural y lingüística, la presencia insoslayable del conflicto palestino-israelí y la concentración de recursos petroleros en la zona son los argumentos de peso invocados en este sentido.

La impureza teórica no es exclusiva de estos dos precursores. Una década más tarde, las hipótesis de Raymond Hinnebusch y Anoushivaran Ehteshami se acercan más a los presupuestos del *mainstream* de la teoría internacional, pues consideran la inseguridad y el poder como los factores dominantes en la configuración de las políticas exteriores de la región, pero de nuevo defienden “una forma de realismo modificada”. Su credo realista asume, por un lado, “que en el *Middle East* , el Estado es el principal actor de la política exterior y que las élites estatales tienen interés en maximizar la autonomía y la seguridad del Estado”; y por otro, “que un rasgo incorporado al sistema de Estados, la anarquía, ha generado una inseguridad profunda y una lucha por el poder generalizada” especialmente manifiesta en este sistema regional (p. 1).

Nada de esto es óbice, sin embargo, para que se señalen varias limitaciones del realismo a la hora de explicar las dinámicas

internacionales presentes en esta región y se eche mano de aportaciones de otras corrientes teóricas mejor equipadas para el análisis de estos aspectos. Primero, el sistema de Estados de la zona está “todavía en *proceso* de consolidación”, por lo que su capacidad de generar pautas uniformes de comportamiento en todas y cada una de las unidades, según las expectativas del neorrealismo, ha de ser relativizada. Segundo, como destacaban Korany y Dessouki, el desarrollo económico tardío de estos países y su situación de dependencia dentro del sistema capitalista mundial restringen en la práctica la soberanía estatal que les presuponemos; lo cual obliga a introducir una corrección estructuralista en el modelo inicial. Tercero, las interacciones entre los actores resultan también condicionadas por el modo en que se construyen las identidades y la tensión entre ideologías transnacionales y comportamientos estatocéntricos experimentada históricamente en la zona (corrección constructivista). Y cuarto, tampoco son estos Estados “unitarios e impermeables, como asume el realismo, sino fragmentados y penetrados, y por tanto menos capaces de perseguir la ‘razón de Estado’ realista” (corrección pluralista) (pp. 1-2).

¿Pueden Hinnebusch y Ehteshami seguir llamándose realistas después de tantas concesiones? La inseguridad reinante y los conflictos abiertos en la región —el árabe-israelí, el por entonces “desafío iraquí”— constituyen en este sentido su principal asidero: “Como sostiene el realismo, sólo cuando la amenaza desciende la búsqueda del beneficio económico desplaza a la seguridad en la cúspide de las agendas estatales. (...) Mientras que estos conflictos continúen generando inseguridad, la extensión de ‘zonas de paz’ no reescribirá pronto las reglas realistas dominantes de la política internacional del *Middle East*” (p. 22). En cualquier caso, su enfoque estaría más cerca de la corriente del *realismo neoclásico* (8) que del neorrealismo de Kenneth N. Waltz (9), ya que se aleja deliberadamente del estructuralismo absoluto de este último y recupera las variables del nivel de la unidad (las fuentes nacionales de la política internacional).

Gerd Nonneman, por su parte, apuesta ya de entrada por la síntesis paradigmática y “un modelo complejo de la política internacional” en el que se combinan ingredientes del pensamiento realista, tanto en su versión neorrealista como en la *neotradicional*, con el énfasis en los factores culturales e ideológicos del constructuismo y las ideas de centro-periferia, dependencia y autonomía estatal reducida propias del estructuralismo (pp. 7-8). La visión pluralista del Estado, en el que no hay “un único ‘interés nacional’ sino un abanico de ‘intereses nacionales’” impulsados por grupos e individuos diversos; la complejidad del proceso de toma de decisiones, afectado tanto por la naturaleza del Estado como por los procesos burocráticos y las percepciones de las responsables políticas implicadas; la interconexión entre política exterior y política interna; y la limitaciones impuestas por las condiciones estructurales son algunas de las premisas de las que parte este

autor cuando propugna una explicación “ *multinivel* y multicausal” de la política exterior (p. 9).

Con esta propuesta, junto con el reconocimiento de la dificultad que entraña toda generalización y la importancia de incorporar en todo momento el contexto, este trabajo se inscribe de lleno en el espíritu de la *segunda generación* del APE. Abrazando el eclecticismo teórico y metodológico, el conjunto heterogéneo de autores que la componen se interesa por las interacciones contingentes y complejas entre los distintos factores de la política exterior, recoge ideas procedentes de la política comparada y los estudios de área, presta una mayor atención a casos no estadounidenses y pretende ser en todo momento consciente de los condicionamientos políticos del trabajo académico (10). Desde los años 90, el signo de los tiempos favorece en esta área de estudio las explicaciones *multinivel* y multicausales, la contextualización en todos los sentidos posibles (análisis de la contingencia e incorporación del cambio, atención a los factores culturales o de género, especificación de tema y el terreno), el redescubrimiento de la política interna, la construcción de teorías de alcance medio que renuncian conscientemente a buscar la aplicabilidad universal y el acercamiento a otras disciplinas (11).

Descendiendo a problemas más prácticos, como el de perfilar un modelo de análisis concreto, Korany y Dessouki critican la habitual indefinición y desatención del *output* (el *qué*) de la política exterior, en comparación con la gran cantidad de trabajos que se contentan con analizar las fuentes o condicionantes de ésta (el *por qué*) (12). En su esquema cuatripartito, descomponen el *output* en dos variables —la concepción del rol (los objetivos, la orientación y la estrategia general del actor) (13) y la realización o representación del rol (el comportamiento específico)— y les suman el contexto interno (geografía, población y estructura social, capacidad económica, capacidad militar y estructura política) y el proceso de toma de decisiones (el *cómo*) (pp. 17-22).

Siguiendo de cerca a los autores anteriores, Hinnebusch propone distinguir entre determinantes, proceso político (*polycymaking*) y comportamiento de política exterior (capítulo 1). No obstante, su libro consagra el grueso de su interés a la identificación de los determinantes, que sitúa en un triple entorno global/internacional, regional e interno — Korany y Dessouki se limitaban al tercero —. En la descripción del nivel global se recuperan los conceptos estructuralistas: tanto los editores como B. A. Robertson, autor del capítulo dedicado al impacto del sistema internacional en el *Middle East*, destacan la ubicación de esta región dentro de la periferia del sistema capitalista mundial y su condición de “sistema penetrado” (14) tanto desde el punto de vista político como desde el económico. El rasgo más relevante en el nivel regional es la complicada relación entre identidades y soberanía estatal, manifiesta en la pervivencia del irredentismo en algunos países y en la influencia

de ideologías supraestatales como el panarabismo y el panislamismo. Los altibajos del primero de estos son repasados siguiendo la lectura constructivista de Michael N. Barnett (15) y la evolución del sistema regional desde el fin de la Segunda Guerra Mundial se estructura en cinco grandes fases: nacimiento del sistema de Estados en situación de cuasi-independencia bajo una multipolaridad oligárquica (1945-1955); auge y caída del sistema panárabe egipcocéntrico (1956-1970); del *triángulo árabe* a la *paz separada* (años 70); un mundo árabe sin centro y conflicto y las periferias (años 80); y la Guerra del Golfo y la destrucción del sistema árabe (años 90). Ya dentro del nivel interno, la variable tratada como prioritaria es el grado de formación estatal, que repercute de manera directa en la legitimidad del régimen establecido y la fortaleza de las instituciones.

Esta cartografía de los tres niveles o entornos es retomada casi punto por punto por Nonneman (pp. 11-14 y 19-29). Eso sí, dados los objetivos y el título de su libro, este autor dedica una parte considerable de su presentación del contexto internacional a las relaciones de los Estados del *Middle East* con la Unión Europea. Añade, por otro lado, una sugestiva hipótesis sobre la jerarquía cambiante de los distintos factores a lo largo de la evolución histórica de la región: mientras que en los años 50 y 60 habría sido prioritario para los dirigentes políticos el control de la *escena doméstica*, en los 70 y 80 habrían primado los condicionantes estructurales; desde los años 90, tales líderes se verían cada vez más atrapados (*sandwiched*) entre las crecientes presiones del sistema internacional y las de la sociedad interna (pp. 13-14).

Lo que Nonneman no incluye explícitamente en su modelo de análisis es la elaboración y el comportamiento en política exterior. En relación con la primera de estas facetas, Hinnebusch pone de relieve la tendencia de los líderes de estos países al *omnibalancing*, es decir la búsqueda del equilibrio entre las presiones a veces contradictorias procedentes del interior y del exterior (16); así como el peso específico de los roles asumidos por cada Estado en su comportamiento exterior, con toda la carga de ideología que incorporan (17) (Nonneman también hace alusión en su marco conceptual a las influyentes teorías de Steven R. David y Kal J. Holsti, pero vinculándolas, respectivamente, a los condicionantes del nivel internacional y el nivel interno). Las percepciones, preferencias y estilo de los líderes, los procesos burocráticos y la influencia de actores económicos o de la opinión pública han de ser también tomados en cuenta a la hora de analizar la elaboración de la política exterior, según Hinnebusch. Si se trata de describir el comportamiento específico, su distinción fundamental es la que opone a Estados revisionistas, movidos por el irredentismo o ideologías supraestatales, y Estados defensores del *statu quo*.

Existe, en definitiva, un hilo de continuidad y un grado considerable de coherencia y complementariedad entre los

modelos de análisis de las políticas exteriores árabes que proponen estos tres trabajos colectivos, marcados invariablemente, más allá de las diferencias entre sus puntos de vista iniciales, por cierta impureza o contaminación teórica. Se trata, sin duda, de tres obras imprescindibles para todo aquel que se interese por las relaciones internacionales de esta región o la evolución política de cualquiera de los Estados que la componen. Para el futuro queda la tarea de construir y aplicar al caso de estos países un modelo completo y satisfactorio de la interacción entre política exterior y política interna y, si el curso de los acontecimientos lo justifica, de la relación entre política exterior y democratización.