

LOS ÓRDENES REGIONALES EN ORIENTE MEDIO
Y EL NORTE DE ÁFRICA (1945-2011)

Jordi Quero Arias

TESI DOCTORAL UPF / 2020

DIRECTORA DE LA TESI

Dra. Caterina García Segura

DEPARTAMENT DE DRET



Universitat
Pompeu Fabra
Barcelona

*A mis padres,
a mi abuela
y a la madre de mi gato*

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo no habría sido posible sin la ayuda sincera y el apoyo incondicional de muchas personas. Por ello, les doy las gracias aquí a todas con la esperanza de haber compartido con ellas la felicidad del trayecto y poder hacerlo con la satisfacción del resultado.

A María del Carmen Arias, Francisco Quero, Pilar Moré y Anna Bardolet. A Alba Doblado, Antonio Rodríguez, Javier Otero, Carlos Priego, Manel Arjona, Miguel Ángel Sánchez, Elizabeth Valls y Andrea Velasco.

A Caterina García, Josep Ibáñez, Pablo Pareja, Silvia Morgades, Marta Abegón, Ángel Rodrigo e Ignasi Torrent. A Eduard Soler, Anna Estrada, Jordi Bacaria, Pol Morillas y al resto de compañeros de CIDOB. A Karim Makdisi y la American University of Beirut.

A Lola Quero, María del Carmen Quero, Manolo Medina, Manolo Aguilar, Lurdes Medina, Yolanda Medina, Cristian Aguilar y Jordi Aguilar. A María Luisa Moré.

A Héctor Sánchez y Cristina Serrano. A Matilde Pérez. A Cristina Vila, Mireia Borrell, Techu Lasa, Carlos G. Santos, Olga Reyes y Sergi Lostao. A Mireia Saltarina. A David García y Marc Jodar.

RESUMEN

La tesis doctoral *Los órdenes regionales en Oriente Medio y el Norte de África (1945-2011)* analiza el conjunto de normas e instituciones primarias que han regulado el comportamiento de los actores internacionales del subsistema regional de Oriente Medio y el Norte de África entre 1945 y 2011. La idea central es que han existido una pluralidad de órdenes regionales solapados, cada uno participado por diferentes actores del subsistema, con normas e instituciones propias y diferenciadas que han establecido los parámetros sobre el comportamiento esperable y legítimo de sus participantes. La tesis estudia el contenido normativo y la evolución de las instituciones del orden intrárabe, el orden árabe-israelí y el orden árabe-iraní, así como las manifestaciones del orden internacional en las relaciones regionales. La primera parte examina las discusiones teóricas sobre las que se basa la investigación y formula las hipótesis de la investigación. La segunda parte analiza las instituciones y normas del orden intrárabe. La tercera parte se centra en los órdenes árabe-israelí y árabe-iraní, así como la localización del orden global en el subsistema de Oriente Medio.

ABSTRACT

The doctoral thesis *Regional orders in the Middle East and North Africa (1945-2011)* analyzes the set of norms and primary institutions regulating the behavior of Middle East and North Africa regional subsystem's international actors between 1945 and 2011. The central argument is that a plurality of overlapping regional orders have coexisted. Each of them has been integrated by different participants among subsystem's actors and has developed its own differentiated norms and primary institutions setting parameters on expected and legitimate behavior. The thesis examines the normative content and the evolution of the institutions constituting the intra-Arab order, the Arab-Israeli order and the Arab-Iranian order as well as the expression of the global order in the regional interactions. The first section scrutinizes the theoretical discussions underpinning this research endeavor and formulates its hypothesis. The second section analyzes the institutions and norms of the intra-Arab order. The third section focuses on the Arab-Israeli and the Arab-Iranian orders together with the localization of the global order in the Middle East subsystem.

ÍNDICE

	<i>Pág.</i>
ÍNDICE DE CUADROS.....	ix
ACRÓNIMOS.....	xiii
INTRODUCCIÓN.....	3

PRIMERA PARTE

MARCO TEÓRICO

CAPÍTULO I. EL ORDEN EN LA DISCIPLINA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES.....	19
---	-----------

I. LA PLURALIDAD DE CONCEPCIONES DEL ORDEN EN LA DISCIPLINA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES.....	19
--	----

- a) *El orden internacional como la totalidad de la realidad global.....*22
- b) *El orden internacional como un ámbito de la realidad global.....*26
- c) *El orden internacional como la estructura global.....*28
- d) *El orden internacional como conjunto de pautas regladas.....*29
- e) *El orden internacional como conjunto de pautas regladas con fines específicos.....*32
- f) *El orden internacional como conjunto de pautas regladas mediante acuerdos normativos.....*36
- g) *El orden internacional como “orden público” global.....*38
- h) *El orden internacional como paz social internacional.....*39

II. LOS ÓRDENES INTERNACIONALES Y SUS COMPONENTES: DEFINICIONES Y MARCO ANALÍTICO.....	43
--	----

- a) *Definiciones.....*43
- b) *Las percepciones y los elementos subjetivos en los órdenes internacionales: Matizaciones desde el constructivismo.....*59

III. CAMBIO Y ÓRDENES INTERNACIONALES.....	62
a) <i>El estudio de los elementos afectados por el cambio.....</i>	64
b) <i>El estudio de los resultados frente al de los mecanismos del cambio.....</i>	69
CAPÍTULO II. EL ORDEN INTERNACIONAL EN EL SISTEMA REGIONAL DE ORIENTE MEDIO.....	83
I. EL TRASLADO DE LA DISCUSIÓN SOBRE LOS SISTEMAS Y SU ORDEN AL NIVEL REGIONAL.....	83
II. LAS RELACIONES ENTRE EL ORDEN GLOBAL Y LOS ÓRDENES REGIONALES.....	91
III. EL ORDEN REGIONAL EN EL SISTEMA DE ORIENTE MEDIO: CONTRIBUCIONES SOBRE SUS INSTITUCIONES Y SU EVOLUCIÓN.....	98
a) <i>El reto ontológico: Discusión sobre qué es Oriente Medio.....</i>	101
b) <i>El reto disciplinar: Entre las Relaciones Internacionales y los Estudios de Área.....</i>	107
c) <i>Relaciones internacionales de Oriente Medio: Estado de la cuestión.....</i>	112
IV. HIPÓTESIS DE PARTIDA SOBRE LOS ÓRDENES REGIONALES EN ORIENTE MEDIO Y EL NORTE DE ÁFRICA.....	121
a) <i>Sobre la existencia y características de los órdenes regionales en Oriente Medio y el Norte de África.....</i>	121
b) <i>Sobre la relación entre el orden internacional global y los órdenes regionales.....</i>	122
c) <i>Sobre el impacto de los órdenes solapados sobre las decisiones y expectativas de los actores respecto del funcionamiento del sistema.....</i>	123

SEGUNDA PARTE

EL ORDEN INTRÁRABE

CAPÍTULO III. EL ORDEN INTRÁRABE Y SUS INSTITUCIONES PRIMARIAS.....	131
I. INSTITUCIONES PRIMARIAS DEL ORDEN INTRÁRABE: NORMAS Y PRÁCTICAS.....	131
a) <i>La soberanía.....</i>	140
b) <i>La solidaridad intraregional y el arabismo.....</i>	151
c) <i>La diplomacia.....</i>	166
d) <i>La gestión privilegiada por parte de los polos de poder regionales.....</i>	176
e) <i>La penetración de potencias extraregionales.....</i>	189
CAPÍTULO IV. LAS “POLÍTICAS DE EQUILIBRIO” COMO INSTITUCIÓN PRIMARIA DEL ORDEN INTRÁRABE.....	201
I. PERSPECTIVAS TEÓRICAS SOBRE EL “EQUILIBRIO DE PODER”.....	201
II. LAS “POLÍTICAS DE EQUILIBRIO” EN EL ORDEN INTRÁRABE EN ORIENTE MEDIO.....	208
a) <i>Primera matización: Equilibrio ante las amenazas.....</i>	214
b) <i>Segunda matización: Amenazas contra los regímenes.....</i>	218
c) <i>Tercera matización: Sobreactuaciones.....</i>	225
d) <i>Políticas de equilibrio en el periodo 1989-2011.....</i>	228
i. <i>Políticas de equilibrio en el marco de la invasión de Kuwait por parte de Irak (1989-1990).....</i>	230
ii. <i>Políticas de equilibrio en las relaciones entre el Líbano y Siria entre 2000 y 2005.....</i>	236
CAPÍTULO V. LAS “GUERRAS POR INTERPOSICIÓN” Y LAS “CRISIS CONTROLADAS” COMO INSTITUCIONES PRIMARIAS DEL ORDEN INTRÁRABE.....	249
I. LA INSTITUCIÓN DE LAS “GUERRAS POR INTERPOSICIÓN”.....	249

a) <i>El estado de la cuestión sobre la discusión teórica y conceptual</i>	249
b) <i>Las guerras por interposición en el orden intrárabe</i>	266
c) <i>Caso de estudio: La guerra civil en Yemen del Norte (1962-1968)</i>	274
II. LAS INSTITUCIÓN DE LAS “CRISIS CONTROLADAS”	285
a) <i>Estudios sobre los “mecanismos de distracción” y el “comportamiento de desviación”</i>	287
b) <i>Estudios sobre la “comunicación tácita” y las “pruebas controladas”</i>	292
c) <i>Estudios sobre los “costes frente a la audiencia”</i>	299
d) <i>Estudios sobre la “paz democrática” y las “estrategias de impermeabilización” de las autocracias</i>	305
e) <i>Caso de estudio: La crisis egipcio-libia de 1977</i>	311

TERCERA PARTE

ISRAEL, IRÁN Y LA MANIFESTACIÓN DEL ORDEN GLOBAL

CAPÍTULO VI. EL ORDEN ÁRABE-ISRAELÍ Y SUS INSTITUCIONES PRIMARIAS.....327

I. INSTITUCIONES PRIMARIAS DEL ORDEN ÁRABE-ISRAELÍ: NORMAS Y PRÁCTICAS.....327

a) <i>Los patrones de amistad/hostilidad</i>	331
b) <i>La soberanía</i>	342
c) <i>La diplomacia</i>	346
i. <i>La “diplomacia entre bastidores” (back-channel diplomacy)</i>	346
ii. <i>El “hiper-bilateralismo”</i>	353
iii. <i>La “política con la periferia” y la “diplomacia de las minorías”</i>	361
iv. <i>La “diplomacia de la segunda vía” (second-track diplomacy)</i>	365
d) <i>Los acuerdos limitados para la gestión de la</i>	

<i>conflictividad armada</i>	366
e) <i>Las políticas derivadas de la disuasión nuclear israelí</i>	370
f) <i>Las “guerras por interposición”</i>	375
g) <i>Las “crisis controladas”</i>	377
h) <i>La penetración de Estados Unidos de América</i>	379

CAPÍTULO VII. EL ORDEN ÁRABE-IRANÍ Y SUS INSTITUCIONES PRIMARIAS.....

I. INSTITUCIONES PRIMARIAS DEL ORDEN ÁRABE-IRANÍ: NORMAS Y PRÁCTICAS.....397

a) <i>La soberanía</i>	405
b) <i>Los patrones de amistad/hostilidad</i>	410
c) <i>La diplomacia</i>	420
d) <i>La solidaridad revolucionaria</i>	426
e) <i>Las “guerras por interposición”</i>	436
f) <i>La penetración de los Estados Unidos de América</i>	438

CAPÍTULO VIII. EL ORDEN GLOBAL Y EL SINCRETISMO NORMATIVO EN EL SUBSISTEMA DE ORIENTE MEDIO.....

I. LAS MANIFESTACIONES DEL ORDEN GLOBAL EN EL SISTEMA REGIONAL: ENTRE LA INCORPORACIÓN Y LA LOCALIZACIÓN NORMATIVAS.....455

a) <i>La incorporación directa de las normas globales</i>	456
b) <i>La difusión y la localización de las normas globales</i>	458

II. TIPOS DE SINCRETISMO NORMATIVO Y SU APLICACIÓN AL SISTEMA REGIONAL DE ORIENTE MEDIO.....465

a) <i>Autonomización</i>	468
b) <i>Aislamiento</i>	473
c) <i>Identificación</i>	479
d) <i>Metamorfosis</i>	483
e) <i>Amalgamación</i>	486
f) <i>Simbiosis</i>	491

CONCLUSIONES.....	497
ANEXO.....	509
BIBLIOGRAFÍA POR MATERIAS Y FUENTES	
DOCUMENTALES	521
I. BIBLIOGRAFÍA SOBRE RELACIONES INTERNACIONALES.....	523
II. BIBLIOGRAFÍA SOBRE ORIENTE MEDIO Y ÁFRICA DEL NORTE ..	551
III. BIBLIOGRAFÍA SOBRE CIENCIAS RELIGIOSAS Y SINCRETISMO	
NORMATIVO.....	578
IV. FUENTES DOCUMENTALES.....	581
<i>a) Tratados y declaraciones internacionales.....</i>	<i>581</i>
<i>b) Resoluciones y otros documentos oficiales de Naciones</i>	
<i>Unidas.....</i>	<i>582</i>
<i>c) Jurisprudencia e informes jurídicos.....</i>	<i>583</i>
<i>d) Artículos de prensa.....</i>	<i>584</i>
<i>e) Bases de datos y cronologías documentales.....</i>	<i>586</i>
<i>f) Otros recursos en línea.....</i>	<i>587</i>

ÍNDICE DE CUADROS

	<i>Pág.</i>
Cuadro 1: Realidad internacional, espacios, sistemas y órdenes.....	55
Cuadro 2: Aproximaciones teóricas al continuo de la realidad internacional (sistema/orden).....	81
Cuadro 3: Estado de la firma y ratificación de los principales tratados del Derecho de los Tratados y el Derecho Diplomático en Oriente Medio y el Norte de África.....	170
Cuadro 4: Principales iniciativas de la diplomacia de <i>second track</i> en el espacio mediterráneo (1990-2013).....	175
Cuadro 5: Alianzas y alineamientos en Oriente Medio propuestos por Stephen Walt (1955-1979).....	217
Cuadro 6: Orígenes de las amenazas y las elecciones de alianza en Oriente Medio propuestos por F. Gregory Gause III (1971-1991).....	224
Cuadro 7: Resumen del caso de estudio sobre Irak y Kuwait (1989-1990).....	236
Cuadro 8: Resumen del caso de estudio sobre el Líbano y Siria (2000-2005).....	246
Cuadro 9: Guerras por interposición entre integrantes del orden intrárabe (1945-2011).....	271
Cuadro 10: Crisis controladas más significativas del orden intrárabe (1945-2011).....	293
Cuadro 11: Guerras por interposición entre integrantes del orden árabe-israelí (1945-2011).....	376
Cuadro 12: Crisis controladas más significativas del orden árabe-israelí (1945-2011).....	378
Cuadro 13: Vigencia de las instituciones del orden árabe-israelí (1948-2011).....	394
Cuadro 14: Ruptura de relaciones diplomáticas de Irán (1979-2011).....	423

Cuadro 15: Guerras por interposición entre integrantes del orden árabe-iraní (1945-2011).....	437
Cuadro 16: Vigencia de las instituciones del orden árabe-iraní (1945-2011).....	452
Cuadro 17: Respuestas locales a normas transnacionales según A. Acharya.....	462
Cuadro 18: Modificación de la propuesta de A. Acharya sobre respuestas locales a normas transnacionales.....	467

ACRÓNIMOS

ACRS	Grupo de trabajo sobre Control de Armas y Seguridad Regional (<i>Arms Control and Regional Security Working Group</i>)
BAIL	Banco Asiático de Inversión en Infraestructura
CENTO	Organización del Tratado Central (<i>Central Treaty Organization</i>)
CCA	Consejo de Cooperación Árabe
CCG	Consejo de Cooperación del Golfo
ECO	Organización para la Cooperación Económica (<i>Economic Cooperation Organization</i>)
FIS	Frente Islámico de Salvación de Argelia
GAFTA	Área de Libre Comercio Árabe Extensa (<i>Greater Arab Free Trade Area</i>)
GECF	Foro de Países Exportadores de Gas (<i>Gas Exporting Countries Forum</i>)
MENWFZ	Zona Libre de Armamento Nuclear en Oriente Medio (<i>Middle East Nuclear Weapons Free Zone</i>)
MERIP	<i>Middle East Research and Information Project</i>
METO	Organización del Tratado de Oriente Medio (<i>Middle East Treaty Organization</i>)
NAFTA	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OCI	Organización de la Conferencia Islámica
OIEA	Organización Internacional de la Energía Atómica
OLP	Organización para la Liberación de Palestina
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPAEP	Organización de los Países Árabes Exportadores de Petróleo
OPEP	Organización de los Países Exportadores de Petróleo
OSCE	Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa

OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PKK	Partido de los Trabajadores de Kurdistán
RAU	República Árabe Unida
TEL	Tribunal Especial para el Líbano
TNP	Tratado de No Proliferación Nuclear
UMA	Unión del Magreb Árabe
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

INTRODUCCIÓN

Los análisis académicos de la región de Oriente Medio y el Norte de África parten, de forma recurrente, de varias premisas no discutidas, y sin embargo discutibles, construidas a lo largo de los años por el imaginario colectivo occidental. La primera es su conflictividad intrínseca. La región es presentada como desordenada, caótica y violenta. Como consecuencia, se presupone que la lucha por la supervivencia condiciona la totalidad de los comportamientos de los actores regionales y las relaciones interregionales quedan reducidas a una mera cuestión de guerra y paz. La segunda premisa del imaginario académico occidental es la excepcionalidad. Son muchos los especialistas que entienden que las relaciones internacionales de esta región responden a lógicas diferentes a las del resto del mundo. La tercera es la supuesta extraordinaria complejidad de la política de la región, que ha llevado a muchos analistas a refugiarse en macronarrativas reduccionistas con las que, paradójicamente, se aventuran a ofrecer explicaciones sencillas para todo lo que allí sucede. Es un ejemplo el esencialismo orientalista en base al cual las divisiones religiosas, sectarias o culturales, ancladas en los individuos hasta constituir un marco mental compartido inamovible, permiten explicar la totalidad de las relaciones políticas regionales. Otro ejemplo sería el historicismo según el cual todo acontecimiento actual responde a causas escondidas en los eones del tiempo pasado.

El problema es que este tipo de enfoques acaban consolidando una comprensión compartida de la realidad que su a vez afecta a cómo nos relacionamos con ella. Así, muchos análisis obvian que los actores regionales se encuentran inmersos en una red de normas e instituciones que condicionan su comportamiento y sobre las que se crean expectativas compartidas. La situación de ausencia de paz o de estabilidad que ha afectado a una parte sustancial de la historia contemporánea de Oriente Medio no debe conducirnos a obviar que, en paralelo, los actores regionales han mantenido unas relaciones especialmente intensas cuantitativamente hablando que han sido progresivamente normativizadas. Entre 1945 y 2011 una multitud de normas fueron gestadas y desarrolladas a fin de establecer cómo

era esperable y legítimo que se relacionasen entre sí los actores regionales, incluidas las normas respecto al uso de la violencia y al recurso al conflicto armado, dando lugar a diversos órdenes regionales.

El objeto de estudio del presente trabajo es, precisamente, el conjunto de órdenes internacionales de alcance regional presentes en Oriente Medio y el Norte de África. El objetivo de la investigación es discernir el conjunto de normas e instituciones primarias que han sancionado el comportamiento de los actores internacionales del subsistema en cuestión entre 1945 y 2011 sin dar por asumidas las premisas de la conflictividad inherente, la excepcionalidad y la extrema complejidad de las relaciones regionales. Especialmente se centra en analizar cómo las relaciones entre los actores, a lo largo de este periodo, han generado unos patrones de comportamiento repetidos e institucionalizados que han forjado expectativas compartidas y, por tanto, las han ordenado. Cuál ha sido el contenido normativo y cómo han evolucionado a lo largo del periodo de estudio estos órdenes constituyen las preguntas centrales de esta investigación.



La elección del tema responde a tres razones fundamentales. La primera razón es la escasez de trabajos académicos centrados en analizar y explicar el grueso de los mecanismos normativos presentes en las relaciones regionales en Oriente Medio antes de 2011. El momento del planteamiento inicial de la investigación doctoral coincide en el tiempo con las primeras discusiones académicas sobre qué había cambiado en Oriente Medio tras las llamadas “Primaveras Árabes” de 2011. Aparecieron una miríada de artículos y monografías sobre las dinámicas internas de los países de la región, que abordaban desde los cambios en las instituciones y los regímenes políticos hasta las transformaciones sociales y culturales en el origen de, u originadas por, las revoluciones. Pero esta producción científica no tomaba en consideración los cambios que se producían en paralelo en el ámbito regional ni internacional. Es cierto que se prestaba atención al fenómeno contagio de las revoluciones sociales entre países, pero escaseaban los trabajos que analizaban cómo había cambiado la acción exterior de los actores de

la región o cómo se estaban transformando las normas e instituciones que hasta la fecha regulaban y ordenaban las relaciones entre ellos.

En ese contexto, el autor tuvo la oportunidad de trabajar como coautor de un capítulo para una monografía que pretendía cubrir las carencias descritas. Durante la investigación, se reveló un problema científico substancial: la dificultad de analizar los cambios en las relaciones internacionales de la región desde 2011 derivaba de la falta de una descripción comprehensiva del punto de partida respecto al que efectuar una comparación. Es decir, para analizar los cambios en el orden o en los órdenes de la región necesitábamos saber cuál o cuáles eran esos órdenes y cuáles sus normas y sus instituciones. La literatura disponible -con algunas excepciones recogidas en esta tesis- era por lo general fragmentaria y centrada en casos de estudio o en periodos temporales tan específicos que dificultaban la extrapolación de conclusiones de aplicación general. Pocas contribuciones nacían con la vocación de ofrecer una imagen general sobre las instituciones y normas que ordenaban las relaciones regionales desde la gestación del subsistema contemporáneo tras la Segunda Guerra Mundial hasta 2011. Tomar conciencia de la escasez de puntos de referencia en ese sentido generó en el autor tanto la curiosidad científica como la sensación de que era necesario, y podía tener valor científico, abordar dicha cuestión.

Una segunda razón tiene que ver con la voluntad científica de, contestando la premisa de la excepcionalidad regional, reivindicar la realidad política regional de Oriente Medio y el Norte de África como una realidad adecuada para la indagación científica en las Relaciones Internacionales. La idea de que esta región constituye una *rara avis* y que por tanto no es válida para producir ni validar planteamientos teóricos de la disciplina está muy extendida entre especialistas y comentaristas de asuntos globales. Son pocos los trabajos que desde las Relaciones Internacionales hacen uso de casos de estudio o ejemplos de Oriente Medio y muchos menos los que utilizan la realidad de la región como punto de partida de la construcción de teoría internacional. Como se aborda a lo largo de este trabajo, una buena parte de especialistas de la disciplina parece entender la realidad regional como demasiado compleja para respaldar sus argumentos generales. La investigación que aquí se

plantea, por tanto, trata al subsistema regional y las relaciones regionales como una realidad ordinaria tan útil como cualquier otra para validar o refutar teorías de las Relaciones Internacionales así como para ser el origen de nuevas teorizaciones. Contribuir a hacer frente al excepcionalismo que rodea la narrativa internacionalista sobre la región es uno de los objetivos fundamentales de este estudio.

La tercera y última razón que justifica este trabajo es el empeño del autor por ofrecer nuevos argumentos para desacreditar la afirmación de las teorías y nociones de la escuela realista de Relaciones Internacionales son las únicas que permiten explicar la política regional de Oriente Medio. En demasiadas ocasiones, por ejemplo, se señalan la supuesta recurrencia del conflicto armado, la ausencia de estabilidad o la falta de mecanismos institucionalizados de seguridad colectiva como razones que demuestran la vigencia de la centralidad de la anarquía y la inevitabilidad de la lucha por el poder y la supervivencia. La región, según los suscriptores de esta aproximación, estaría inmersa en una lucha permanente de sus integrantes por la supervivencia, lo que les impediría desarrollar conductas no determinadas por esa situación estructural. En muchas ocasiones se añade a este análisis una segunda suposición, mucho más sutil, por la que se asume que los actores no serían capaces de superar ese “estado de la naturaleza” confrontacional, sugiriendo que la región se encuentra en un estadio atrasado de desarrollo político que no le permite articular mecanismos de superación o gestión de los conflictos, propios de actores más avanzados. Un análisis pormenorizado de la realidad permite desmentir ambos presupuestos. Por una parte se puede observar un subsistema regional en que, a la par que las guerras y los conflictos, se encuentran múltiples espacios institucionalizados de cooperación y coordinación. Ni es guerra todo lo que sucede en Oriente Medio, ni los conflictos explican toda la política internacional de la región. Se puede observar que las reglas y normas, ideas o identidades son como mínimo igual de importantes para explicar el comportamiento de los actores regionales como la anarquía realista. Por otra parte, incluso dando por cierta la centralidad de las dinámicas conflictivas, el realismo no tiene porque necesariamente estar mejor equipado *per se* para explicarlas. Por desgracia el estudio de la región incorpora demasiadas voces que, desde una pobre comprensión de la complejidad de la Teoría de relaciones internacionales en general

y del realismo en particular, asumen que esta escuela es la única que explica el conflicto y la guerra. Parecen sugerir que el resto de las aproximaciones teóricas de las Relaciones Internacionales se dedican a la investigación científica de otros fenómenos alternativos dejando a los realistas el monopolio de la explicación sobre las causas y las dinámicas de los conflictos armados. Esta investigación nació con la vocación de responder a estos falsos lugares comunes mediante la demostración de la validez de las propuestas de la Escuela Inglesa y del constructivismo en Relaciones Internacionales para el análisis de Oriente Medio.



El trabajo analiza las relaciones de los actores regionales del subsistema de Oriente Medio y el Norte de África. Aunque la pregunta sobre la pertenencia al subsistema regional será abordada en profundidad en el cuerpo de la tesis, es necesario aclarar desde el inicio que se hace uso de una concepción de Oriente Medio y el Norte de África que incluye a Marruecos, Argelia, Túnez, Libia, Egipto, Israel, Palestina, Jordania, Siria, Líbano, Arabia Saudí, Catar, Bahreín, los Emiratos Árabes Unidos, Omán, Yemen, Kuwait, Irak e Irán. Propondremos además la inclusión de los actores no estatales y las potencias extraregionales con capacidad para penetrar el subsistema como miembros del mismo.

El marco temporal del estudio abarca de 1945 a 2011. Se ha escogido 1945 como fecha de inicio por ser el punto de inflexión en la historia regional en tanto que comienzo del proceso de descolonización que daría lugar a la independencia de buena parte de los actores estatales regionales tal como los conocemos en la actualidad. Además, es en ese momento cuando se crean y entran en funcionamiento la mayor parte de las normas e instituciones primarias regionales analizadas en el trabajo. Se ha elegido 2011 como fecha final por coincidir con los procesos revolucionarios y los alzamientos que supusieron los cambios de régimen en Túnez, Egipto y Libia y dieron origen a las guerras en Yemen y Siria. Como se ha explicado en las razones que justifican esta tesis, el trabajo pretende sentar las bases teóricas sobre las que asentar el análisis de las transformaciones de los órdenes regionales a partir de entonces.

Por lo que respecta a su planteamiento teórico, este es un trabajo de Relaciones Internacionales que se nutre de la producción científica de los Estudios de Área en Oriente Medio. Siendo el foco de la investigación las normas e instituciones de los órdenes internacionales regionales en Oriente Medio y el Norte de África el trabajo se alinea con los intereses intelectuales y planteamientos de la Escuela Inglesa de Relaciones Internacionales. Por otra parte, el análisis que se hace del objeto de estudio –los órdenes regionales– en tanto que acuerdos e ideas compartidas, en tanto que constructos sociales intersubjetivos que evolucionan y que pueden cambiar de significado y por tanto, de contenido con el tiempo, identifica el trabajo con el constructivismo.

El marco disciplinar de reflexión en el que se ubica este trabajo también incluye el Derecho internacional público y, específicamente las reflexiones sobre el pluralismo normativo. Esta tesis propone la existencia de órdenes regionales plurales y solapados en el subsistema de Oriente Medio y el Norte de África. La propuesta remite al corpus teórico que examina la coexistencia paralela de una pluralidad heterogénea de normas internacionales que aplican a una misma situación o contexto. La convivencia entre normas y sus efectos sobre la evolución del contenido de las mismas es uno de los elementos teóricos transversales en los que se apoya este trabajo.

Se ha recurrido al método hipotético-deductivo de las Ciencias Sociales, haciendo uso del método histórico para la corroboración de las hipótesis planteadas. El análisis cualitativo de la investigación se cimienta tanto en fuentes primarias (tratados internacionales, documentos y declaraciones oficiales, etc.) como secundarias. En la medida de lo posible la investigación ha incorporado publicaciones y monografías en las lenguas propias de la región, siempre a través de traducciones o de ensayos académicos sobre dichas contribuciones.



El trabajo está estructurado en tres partes. La primera consta de dos capítulos y la segunda y la tercera, de tres capítulos cada una.

La primera parte constituye el marco teórico en el que se basa el trabajo para analizar las instituciones primarias de los órdenes regionales en el subsistema de Oriente Medio y el Norte de África. El capítulo primero revisa la discusión, en las Relaciones Internacionales, sobre el concepto de orden internacional -y sobre cómo éste evoluciona y cambia. Tras diferenciar entre las siete concepciones del orden internacional que conviven en la disciplina, se aborda la definición de los conceptos teóricos sobre los que se estructura la investigación: la realidad internacional y sus ámbitos, los sistemas y los actores internacionales, la estructura, el orden internacional, las normas e instituciones primarias, y los regímenes internacionales. Se propone una visión dinámica del orden internacional en la que se enfatiza especialmente el papel de los actores no estatales y se plantea cuestionar la existencia de unos objetivos compartidos como condición *sine qua non* de su existencia. El capítulo segundo traslada la discusión sobre el orden internacional al ámbito regional y, en concreto, a Oriente Medio y el Norte de África. Presenta la discusión terminológica y conceptual sobre las nociones de región y subsistema y el debate académico sobre cómo se relacionan los órdenes regionales con el orden global. Pasando ya al foco concreto de la investigación, examina el estado de la cuestión de la literatura sobre las relaciones internacionales de Oriente Medio y el Norte de África, centrándose en sus retos ontológicos y disciplinares y ofreciendo una taxonomía para clasificar las contribuciones que sustentan esta investigación. El capítulo presenta a su vez las hipótesis iniciales de la investigación.

La segunda parte está dedicada al análisis del primero de los órdenes del subsistema: el orden intrárabe. El capítulo tercero propone la existencia de un orden regional participado principalmente por los actores árabes compuesto por ocho instituciones primarias. Después de reivindicar su condición normativa en tanto que establecen pautas de comportamiento y generan expectativas, el capítulo inicia el análisis de las cinco primeras: la soberanía, la solidaridad intraregional y el arabismo, la diplomacia, la gestión privilegiada por parte de los polos de poder regionales y la penetración de las potencias extraregionales. Mientras que existe un cierto consenso académico sobre la existencia e importancia de estas cinco instituciones, este trabajo articula sus propuestas más novedosas en relación con las otras tres

instituciones y por ello les dedica dos capítulos específicos. El capítulo cuarto se centra en la institución de las “políticas de equilibrio”. Se examinan las perspectivas teóricas sobre el “equilibrio de poder” antes de caracterizar su manifestación en el orden intrárabe. Para ello la tesis sugiere el término de “políticas de equilibrio” para referirse a un imaginario compartido entre los actores árabes sobre el equilibrio de poder que ha generado, a su vez, unas pautas de comportamiento esperables determinadas. Son presentadas a continuación las tres grandes matizaciones que alejan este planteamiento teórico de las tesis realistas -sobre la construcción social de la amenaza, sobre los regímenes internos como sujetos de la amenaza y sobre las sobreactuaciones-, respaldadas con los casos de estudio sobre la invasión de Kuwait por parte de Irak en 1990 y el asesinato de Rafik Hariri por parte de Siria en 2005. El capítulo cinco examina las dos últimas instituciones del orden intrárabe: las guerras por interposición y las crisis controladas. Los actores árabes las reconocen como marcos referenciales diferenciados que fijan expectativas concretas sobre el comportamiento en momentos de crisis. Esto significa que los actores regionales aceptan un conjunto de premisas respecto a su funcionamiento que son analizadas en este capítulo y corroboradas por el análisis de los casos de estudio de la guerra civil en Yemen del Norte entre 1962 y 1968 y la crisis egipcio-libia de 1977.

La tercera parte examina los órdenes árabe-israelí y árabe-iraní así como la manifestación del orden global en el subsistema regional. El capítulo sexto aborda las ocho instituciones del orden árabe-israelí, a saber, la soberanía, la diplomacia, los patrones de amistad/hostilidad, los acuerdos limitados para la gestión de la conflictividad armada, las políticas derivadas de la disuasión nuclear israelí, las guerras por interposición, las crisis controladas y la penetración de los Estados Unidos. Además de analizarse las instituciones específicas de este orden, sin equivalente en el orden intrárabe, se abordarán las diferencias en cuanto a contenido normativo entre las instituciones primarias que están presentes en ambos órdenes. El capítulo séptimo hace lo propio con el orden árabe-iraní, del que afirma estar integrado por seis instituciones primarias: la soberanía, la diplomacia, los patrones de amistad/hostilidad, la solidaridad revolucionaria, las guerras por interposición y la penetración estadounidense. El capítulo octavo analiza las diferentes manifestaciones del orden global en las

relaciones entre los actores del subsistema de Oriente Medio y el Norte de África y los mecanismos a través de los cuáles algunas normas del orden global entran a formar parte del orden regional. Por un lado, la vía de la “incorporación directa”, por la que los actores regionales adoptan regímenes y normas globales, de tal forma que éstos condicionan su conducta y crean expectativas frente al resto. Por el otro, el proceso de “localización normativa”, por la que los actores transponen normas globales previa modificación y adaptación. Su análisis lleva al uso de las teorías sobre el sincretismo religioso que permiten establecer una tipología propia sobre las diferentes modalidades de localización.

PRIMERA PARTE

MARCO TEÓRICO

El concepto de orden internacional es uno de los conceptos nucleares en la disciplina de las Relaciones Internacionales. El análisis de las normas, instituciones y prácticas que integran los diferentes órdenes internacionales, tanto globales como regionales, ha sido uno de los focos de estudio de la agenda investigadora de la disciplina. En la primera parte de este trabajo se presenta el marco teórico que nos ha de permitir analizar los órdenes regionales en el subsistema de Oriente Medio y el Norte de África.

El capítulo I sitúa la discusión sobre el concepto de orden internacional en la disciplina de las Relaciones Internacionales. Para ello, primero, propone una tipología de las diferentes concepciones del uso del término que conviven en la literatura y que, en ocasiones, generan confusión terminológica. Se sugieren siete concepciones del orden, a saber, el orden como la totalidad de la realidad internacional; como un ámbito de la realidad global; como sinónimo de la estructura global; como un conjunto de pautas regladas entre actores internacionales; como un conjunto de pautas regladas con fines específicos; como un conjunto de pautas regladas mediante acuerdos normativos; como sinónimo de orden público global; o como sinónimo de paz social internacional. En segundo lugar, el capítulo delimita las definiciones de un conjunto de términos generalmente asociados al estudio del orden internacional y que van a ser utilizados en la investigación a lo largo de la investigación (la realidad internacional y sus ámbitos, los sistemas y los actores internacionales, la estructura, las normas e instituciones primarias y los regímenes internacionales). Se presenta en el capítulo la definición de orden internacional que el trabajo usará y reivindicará con su investigación y que, en comparación con otras propuestas, excluye la existencia de unos objetivos compartidos entre los actores como característica idiosincrática del propio concepto y subraya el papel de los actores no estatales. En tercer y último lugar, el capítulo se centra en situar la discusión académica sobre los cambios de y/o en el orden internacional. Para ello propone dividir los trabajos que abordan el tema en dos grandes bloques. El primero incluye los estudios centrados en los elementos del orden afectados por el cambio. El segundo bloque agrupa a los

trabajos que focalizan la atención en los mecanismos de y los resultados producidos por el cambio de y en el orden. El trabajo defiende una concepción menos estática del orden, en la que el carácter ideacional e intersubjetivo de sus normas e instituciones posibilita una comprensión más precisa de la evolución y los cambios en los órdenes analizados en esta tesis.

El capítulo II traslada la discusión sobre el orden internacional al ámbito regional y, en concreto, a Oriente Medio. Para ello, en primer lugar, confronta los conceptos de región y de subsistema para determinar cuál de ellos es más pertinente para delimitar el ámbito de estudio de esta investigación y se decanta por esta última noción por considerar poner el foco en la intensidad de las relaciones y las instituciones compartidas por un conjunto de actores, más allá de las consideraciones meramente geográficas. En segundo lugar, se ofrece una panorámica sobre el estado de la cuestión del estudio de las relaciones entre el orden global y los órdenes regionales. Se propone dividir los trabajos sobre el tema en base al enfoque utilizando dos grupos: el “jerárquico” que agrupa los trabajos que conceden un valor normativo superior al orden global y, en consecuencia, entienden los órdenes regionales como órdenes establecidos en función de los intereses de las superpotencias globales; y el “igualitario”, que agrupa los trabajos que tratan ambos niveles de órdenes en un plano de igualdad y que estudian cómo interaccionan ambos niveles de órdenes y cómo afectan los órdenes regionales al orden global. En tercer lugar, centrándose ya en la región de estudio, el capítulo afirma la existencia de dos retos en cualquier investigación sobre el orden regional en Oriente Medio y el Norte de África: el reto ontológico sobre los límites de la región o el subsistema y el disciplinar sobre la relación entre los Estudios de Área y las Relaciones Internacionales. En cuarto lugar, se presenta una versión adaptada de la taxonomía propuesta por Fred Halliday para dividir la literatura sobre las relaciones internacionales de Oriente Medio y el Norte de África que nos permite visualizar los focos de interés de la agenda investigadora y las principales contribuciones a la misma. En quinto y último lugar, el capítulo segundo acaba con la presentación de las hipótesis iniciales de la investigación.

CAPÍTULO I

EL ORDEN EN LA DISCIPLINA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

I. LA PLURALIDAD DE CONCEPCIONES DEL ORDEN EN LA DISCIPLINA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

La mayoría de los trabajos sobre el estudio del orden en el ámbito internacional suele comenzar reivindicando la centralidad e importancia del concepto en la disciplina de las Relaciones Internacionales y cómo éste ha marcado la agenda investigadora (especialmente de todos aquellos autores que suscriben los postulados de la Escuela Inglesa)¹. El concepto de orden es situado en un lugar privilegiado, junto a otras nociones centrales de la disciplina como la de anarquía, la de sistema internacional, la de poder o la de equilibrio de poder. Aun así, la discusión sobre la noción de orden en las relaciones internacionales está marcada por la inconsistencia en el uso del concepto, no sólo entre diferentes aproximaciones teóricas y diferentes autores sino también dentro de cada una de las contribuciones o monografías que tratan el tema². El

¹ Así, por ejemplo, G. John Ikenberry afirma que la problemática del orden –su diseño, su colapso y su reproducción– es el problema central de las relaciones internacionales. Ikenberry, G. J. (2001), *After victory: Institutions, strategic restraint, and the rebuilding of order after major wars*, Princeton: Princeton University Press, p. 22. Nicholas J. Rengger, en su genealogía de la problemática del orden en el pensamiento político, afirma que el “orden es uno de los temas más antiguos y tratados en la indagación política. Desde la tragedia y la filosofía griega, a las concepciones romanas de *imperium* y *autoritas*, las nociones medievales de fideicomiso y las interrelaciones complejas entre derecho, poder y orden, a los juristas iusnaturalistas del Renacimiento y la primera Modernidad e incluso más allá, ha sido un tema constante y altamente contestado en la reflexión política, filosófica y teológica”. Rengger, N. J. (2000), *International Relations, Political Theory and the problem of order*, Nueva York / Londres: Routledge, pp. 1-2. Todas las traducciones del inglés incluidas en este trabajo han sido elaboradas por el autor. Se ha optado por mencionar el nombre de pila de los y las autoras tan sólo la primera vez que aparecen en cada capítulo.

² John A. Hall y Thazha Varkey Paul señalan que la controversia que rodea cualquier definición del término está relacionada con el hecho de que la noción

concepto de orden se utiliza para referirse a fenómenos o realidades diferentes dentro del ámbito internacional. Los usos diferentes que hacen cada una de las aproximaciones teóricas contribuyen, por un lado, a la disgregación del debate dentro de la disciplina. Pero, sobre todo, dificultan un diálogo fructífero, propio de cualquier ciencia, que haga avanzar el conocimiento. Además, en demasiadas ocasiones las diferentes acepciones del concepto de orden –que examinaremos a continuación- se superponen dentro de un mismo texto, sin una especificación clara por parte de los autores de a cuál de ellas se están refiriendo en cada momento preciso³. Los usos diferentes dentro de un mismo texto contribuyen al desdibujamiento de los límites precisos del concepto, dificultando la validación de los argumentos y conclusiones a las que llegan los autores (al no saber precisamente a qué idea de orden cabe aplicar tales conclusiones).

Una primera dicotomía en el uso del término se puede encontrar en la clásica diferenciación tratada por Hedley Bull entre *orden internacional* y *orden mundial* (u *orden global*, dependiendo la traducción que se haga del inglés de los términos *world order*). El orden internacional es definido por el autor como “la pauta de actividad acorde con los fines elementales o primarios de la sociedad de estados, es decir, la sociedad internacional”⁴. La *sociedad de estados* es entendida como un sistema internacional en términos de *Gesellschaft* tal como la presentan Ferdinand Tönnies y Max Weber⁵. El orden mundial, por su parte, es definido como

suele tener asociadas “connotaciones normativas e ideológicas basadas en concepciones particulares sobre cómo deberían estructurarse los sistemas sociales, políticos y económicos”. Paul, T.V. y Hall, J. A. (1999), “Introduction”, en Paul, T.V. y Hall, J. A. (eds.), *International order and the future of world politics*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 1-15, en p. 2.

³ Es difícil llegar a una conclusión clara sobre si este uso indiscriminado de las diferentes acepciones del concepto es, en el caso de algunos autores, el resultado consciente –aunque no verbalizado- de una concepción plural del orden o por el contrario descansa en una cierta superficialidad y/o indiferencia inconsciente en el trato de dicho concepto.

⁴ Bull, H. (2005), *La sociedad anárquica: Un estudio sobre el orden en la política mundial*, Madrid: Los Libros de la Catarata, p. 60. Los pormenores de esta definición se discuten más adelante en este capítulo.

⁵ Para la discusión sobre el uso de los conceptos *Gesellschaft* y *Gemeinschaft*, véase Truyol i Serra, A. (2004), *La sociedad internacional*, segunda edición,

“aquellos patrones o disposiciones de la actividad humana acorde con los objetivos elementales o primarios de la vida social que operan en la humanidad en su conjunto”⁶. Éste es característico de la *comunidad global*, que cabría equiparar a la idea de *Gemeinschaft*, y que evoca a una “membresía a una comunidad moral universal”⁷ formada, no por Estados, sino por todos y cada uno de los individuos de la humanidad. Esta aproximación revolucionista, ligada al universalismo cosmopolita, trasciende al sistema de estados como sujeto principal de estudio de la Teoría de Relaciones Internacionales⁸. Normalmente son los autores que se centran en el estudio de esta dicotomía (ya sean *pluralistas* o *solidaristas*⁹) los únicos que no tratan los dos conceptos como sinónimos en la literatura especializada.

Pero más allá de la clásica diferenciación entre orden internacional y orden global, esta tesis propone una tipología con siete conceptualizaciones diferentes del término orden internacional/global que son utilizadas regularmente en la literatura

Madrid: Alianza; Giner, S. (2001), *Teoría sociológica clásica*, Barcelona: Ariel, pp. 183-187. Sobre la relación entre estos dos términos y las respectivas aproximaciones a la realidad del neorrealismo y de los ‘institucionalistas clásicos’ de la Escuela Inglesa, véase Wendt, A. y Duvall, R. (1989), “Institutions and international order”, en Czempiel, E. O. y Rosenau, J. N., *Global changes and theoretical challenges: Approaches to world politics for the 1990s*, Lexington: Lexington Books, pp. 51-73, en pp. 52-54.

⁶ Bull, H. (2005), *Op. cit.*, p. 71.

⁷ Linklater, A. y Suganami, H. (2006), *The English School of International Relations: A contemporary reassessment*, Cambridge: Cambridge University Press, p. 222.

⁸ Buzan, B. (2014), *An introduction to the English School of International Relations. The societal approach*, Cambridge: Polity, p. 13.

⁹ Barry Buzan afirma que *pluralismo* representa “la disposición comunitaria hacia un modelo de asociación estatocéntrico en el que la soberanía y la no intervención sirven para contener y sostener la diversidad cultural y política”. Según el autor, los pluralistas aceptarían la idea de que el orden es una condición previa para la consecución de justicia. Por su parte, el *solidarismo* representa “la disposición, o bien de trascender el sistema de estados mediante algún otro modelo de asociación, o de hacer avanzar el sistema de una lógica de coexistencia a una de cooperación en proyectos compartidos”. Los solidaristas subrayan que un orden sin justicia es insostenible e indeseable. *Ibid.*, p. 16.

especializada¹⁰: el orden internacional como la totalidad de la realidad global; como un ámbito específico de la realidad global; como la distribución global del poder; como un conjunto de pautas regladas; como un conjunto de pautas regladas con fines específicos; como un conjunto de pautas regladas mediante acuerdos normativos; como sinónimo de orden público global; y como estado de los asuntos públicos que garantiza la paz social¹¹. Éstas son categorías ideales que se proponen aquí con el fin de ordenar la discusión pero que, en la realidad del uso del término, se entremezclan y confunden, difuminando en ocasiones sus límites conceptuales.

a) El orden internacional como la totalidad de la realidad global

Una primera acepción del concepto es aquella que define el orden internacional como la totalidad de la realidad global en general o en un determinado momento en particular¹². Así entendida, la noción

¹⁰ Raymond Aron, en una famosa intervención como moderador de una conferencia del año 1965 sobre el orden mundial (recogida por Stanley Hoffman), distinguió entre cinco usos diferentes del concepto: (1) el orden mundial como cualquier disposición de la realidad; (2) como las relaciones entre las partes en la política mundial; (3) como las condiciones mínimas para la existencia (entiéndase, supervivencia); (4) como las condiciones mínimas para la coexistencia; y (5) como condiciones para la *buena vida*. Hoffmann, S. (1968), "Report on the Conference on Conditions of World Order – June 12-19, 1965, Villa Serbelloni, Bellagio, Italy", en Hoffmann, S. (ed.), *Conditions of world order*, Boston: Houghton Mifflin Company, pp. 1-24, en pp. 1-2.

¹¹ En esta clasificación hemos decidido dejar fuera concepciones del orden que integran simultáneamente dimensiones internas e internacionales. Son buenos ejemplos las aproximaciones de Michel Foucault y de Robert W. Cox -en determinados textos se aleja de esta concepción, como veremos más adelante - que, vinculados a posiciones *gramscianas*, entienden el orden como la configuración de fuerzas a nivel interno y transnacional que sustentan la dominación de unos grupos sobre otros en los ámbitos políticos, económicos, culturales, etc.. Véase Smith, S. (1999), "Is the truth out there? Eight questions about international order?", en Paul, T. V. y Hall, J. A. (eds.), *International order and the future of world politics*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 99-119, en pp. 102, 112.

¹² Algunos ejemplos del uso mayoritario de esta acepción son: Kagan, R. (2008), *The return of history and the end of dreams*, Nueva York: Alfred A. Knopf (su noción de orden incluye lo que el autor llama la *realidad política y la económica*); Garsten, C. y Lindh, M. (eds.) (2008), *Transparency in a new global order: Unveiling organizational visions*, Northampton: Edward Elgar Publishing;

haría referencia al conjunto de todos los actores internacionales (no necesariamente sólo los Estados) y la distribución de capacidades y de poder; la totalidad de las relaciones que se establecen entre ellos; los valores y principios que sustentan dichas relaciones; y las normas y regímenes internacionales que las rigen. El orden en este sentido aludiría las relaciones internacionales en su conjunto o, dicho de otra forma, a todo lo que existe y sucede en el ámbito internacional. Según Steve Smith, esta aproximación considera el orden como “una condición de la humanidad en su conjunto” y no como “una relación entre estados”¹³. La acepción resta vinculada a la aproximación grecolatina clásica al término de orden político que venía a subrayar la unidad entre cada uno de los elementos que integran la totalidad, en aquel caso del mundo y el cosmos¹⁴. Esta

Khanna, P. (2008), *The second world: Empires and influence in the new global order*, Nueva York: Random House; Nye, J. S. (2007), *Understanding international conflicts: An introduction to theory and history*, sexta edición, Nueva York / San Francisco: Pearson Longman (esta acepción aparece especialmente en el capítulo 9, “A new world order?”, pp. 261-285; en otras ocasiones también utiliza la noción de orden como sinónimo de estabilidad, *ibid.* p. 279); Savran, S. (2004), “Globalisation and the new world world: The new dynamics of imperialism and war”, en Freeman, A. y Kagarlitsky, B. (eds.), *The politics of empire: Globalisation in crisis*, Londres / Ann Arbor: Pluto Press, pp. 117-153; Suter, K. (2003), *Global order and global disorder: Globalization and the nation-state*, Wesport / Londres: Praeger (estudia cómo el desdibujamiento del Estado soberano moderno está poniendo fin al orden westfaliano, tratando a los actores, su naturaleza y sus capacidades como parte del orden); Gill, S. (2003), *Power and resistance in the new world order*, Nueva York: Palgrave Macmillan; Snow, D. M. (1997), *Distant thunder: Patterns of conflict in the developing world*, segunda edición, Armonk / Londres: M. E. Shape (el centro de su análisis es el *nuevo orden global*); Chomsky, N. (1997), *World orders, old and new*, Londres: Pluto Press; Singer, M. y Wildavsky, A. (1993), *The real world order*, Chatham: Chatham House Publishing (dividiendo la totalidad de la realidad internacional entre zonas de paz y zonas de crisis); Alting von Geusau, F. A. M. (1975), *European perspectives on world order*, Leyden: A. W. Sijthoff; y Kahn, H. (1962), “The arms race and world order”, en Kaplan, M. A. (ed.), *The revolution in world politics*, Nueva York: John Wiley and Sons, pp. 332-351 (en ocasiones también habla de cómo conseguir “un orden más estable”, *ibid.* p. 351). Hall incluye elementos de la estructura de distribución de poder en su comprensión del término al señalar que: “el orden internacional contemporáneo es una mezcla única e interesante (...) Una característica elemental de la *polis* mundial resulta de la emergencia de características propias de la multipolaridad”. Hall, J. A. (1996), *International Orders*, Cambridge: Polity Press, pp. 169.

¹³ Smith, S. (1999), *Op. cit.*, p. 101.

¹⁴ Rengger, N. J. (2000), *Op. cit.*, p. 4.

definición se asemeja también a lo que James G. March y Johan P. Olsen han denominado “la vida política” (*political life*), añadiendo el matiz de su carácter internacional¹⁵. Nociones como *orden Westfaliano*, *orden estatocéntrico*, *orden de la Guerra Fría*, *orden capitalista* y en general (*nuevo*) *orden global* –salvo en los casos que se vincula explícitamente con el orden kantiano/cosmopolita descrito anteriormente- suelen denotar aproximaciones al orden en esta línea.

Cabe hacer cuatro comentarios en relación con esta acepción. Primero, el orden internacional se transforma así en el sujeto de estudio de la disciplina de Relaciones Internacionales. Su aproximación holística y expansiva tiene como consecuencia que no exista en la realidad internacional nada más allá del orden internacional, convirtiéndose en un sinónimo de los asuntos globales (*global affairs*) o su situación en un momento concreto.

Segundo, definiéndolo de esta forma, siempre existirá un orden internacional. No cabe la posibilidad de la no existencia de la realidad internacional, indiferentemente de su contenido específico en términos de agentes, estructura y procesos y cómo se relacionan entre sí¹⁶. Además, el orden internacional será siempre uno: las discusiones sobre la existencia de diferentes órdenes internacionales –en plural- no tendrá ningún sentido ya que esa realidad holística a la que se refieren es por definición una, no varias.

¹⁵ March, J. G. y Olsen, J. P. (1998), “The institutional dynamics of international political orders”, *International Organization*, vol. 52, núm. 4, pp. 943-969.

¹⁶ En este mismo sentido es ilustrativa la definición que hace Cox del *orden global* en los siguientes términos: “Utilizo el término *orden global* en contraste con ‘sistema interestatal’ ya que es relevante para todos los periodos históricos (y no sólo de aquellos donde los Estados han sido los entes definitorios) y en contraste con ‘sistema global’ ya que es más indicativo de una estructura con una duración temporal determinada y evitando cualquier connotación de equilibrio propia de los ‘sistemas’. La noción de ‘global’ designa la totalidad relevante, limitada geográficamente por el espectro de todas las interacciones probables (algunas ‘globalidades’ pasadas limitadas al Mediterráneo, a Europa, a China, etc.). ‘Orden’ es usado en sentido de la forma en que normalmente suceden las cosas (no como ausencia de turbulencias); por tanto, el desorden está incluido en el concepto de orden”. Cox, R. W. (1981), “Social forces, states and world orders: Beyond International Relations theory”, *Millenium: Journal of International Studies*, vol. 10, núm. 2, pp. 126-155, en p. 128, nota 4 [las cursivas son propias].

Tercero, el orden internacional no estará reñido con las condiciones de anarquía o jerarquía. La noción de orden no excluye de ninguna manera la posibilidad de un sistema anárquico¹⁷ o un sistema jerárquico -incluso marcado por la hegemonía¹⁸. Anarquía y

¹⁷ Este trabajo utiliza el término de *anarquía* como la ausencia de una autoridad superior a los actores de un sistema con capacidad para imponer su voluntad. Esta definición está basada en las versiones más ortodoxas en la disciplina, aunque eliminando cualquier rémora de estatocentrismo. Waltz, K. N. (1979), *Theories of International Politics*, Reading: Addison-Wesley Publishing Company; Bull, H. (2005), *Op. cit.*

¹⁸ Este trabajo utiliza el término de *jerarquía* como aquella situación donde una unidad del sistema ejerce autoridad sobre otra u otras unidades subordinadas y es capaz de imponer su voluntad sobre éstas. Se utiliza así la definición ofrecida por David A. Lake pero introduciendo una modificación para evitar su mención específica a los Estados soberanos y substituirlo por unos términos que nos permitan examinar también a los actores no estatales. Lake, D. A. (2007), "Escape from the state of nature: Authority and hierarchy in world politics", *International Security*, vol. 32, núm. 1, pp. 47-79, en p. 50. En obras anteriores Lake había propuesto definiciones alternativas al concepto de jerarquía como por ejemplo la situación donde "una parte -el miembro dominante- posee el derecho de tomar decisiones residuales, mientras que la otra parte -el miembro subordinado- carece de tal derecho", Lake, D. A. (1996), "Anarchy, hierarchy, and the variety of international relations", *International Organization*, vol. 50, núm. 1, pp. 1-33, en p. 7. Otra definición bastante utilizada en la disciplina es la ofrecida por Ian Clark quien habla de "una disposición social caracterizada por la estratificación en la que (...) las sociedades son clasificadas en sucesivos grados subordinados". Clark, I. (1989), *The hierarchy of states: Reforms and resistance in the international order*, Cambridge: Cambridge University Press, p. 2. Sobre los problemas en la conceptualización del concepto, véase MacDonald, P. K. y Lake, D. A. (2008), "Correspondence: The role of hierarchy in international politics", *International Security*, vol. 32, núm. 4, pp. 171-180; y Onuf, N. y Klink, F. F. (1989), "Anarchy, authority, rule", *International Studies Quarterly*, vol. 33, núm. 2, pp. 149-173. Ni la anarquía ni la jerarquía son entendidas por tanto como elementos de la estructura de cualquier sistema: la existencia o no de una autoridad con capacidad de imponer su voluntad no está necesariamente ligada a la distribución de poder. Un actor que concentre la gran mayoría de las capacidades puede decidir no establecer unas relaciones hegemónicas, o marcadas por la asimetría jerárquica, con el resto de las unidades (y poner fin a la anarquía), de la misma manera que estructuras de poder muy descentralizado podrían teóricamente engendrar relaciones de jerarquía entre las unidades del sistema, con la prevalencia de unos sobre otros no basada en la acumulación de capacidades. El constructivismo ya ha señalado que la anarquía -y añadiríamos la jerarquía- pueden ser condiciones sistémicas pero que las consecuencias que de ellas se deriven dependen de lo que los Estados quieran que sean. Véase Wendt, A. (1992), "Anarchy is what states make of it: The social construction of power politics", *International Organization*, vol. 46, núm. 2, pp. 391-425; y Wendt, A.

jerarquía se convertirían en una más de las características que describirían el orden internacional en un determinado momento y espectro geográfico. Esta acepción del orden internacional no tiene tampoco implicaciones sobre el carácter pautado y recurrente (o no) de las relaciones entre los actores internacionales, ni sobre la tipología de la estructura internacional y, ni mucho menos, sobre la continuidad en el tiempo de ambas.

Por cuarto y último lugar, aquellos que utilizan esta aproximación al concepto de orden internacional suelen evitar verbalizar una definición precisa de su sujeto de estudio y, así, en ocasiones lo asimilan –y utilizan indiscriminadamente como sinónimos- a las nociones de *orden mundial/global*¹⁹, *sistema internacional*, o la propia *realidad internacional*, generando de esta forma un mayor desdibujamiento de los términos. En general, este uso de la noción de orden internacional es recurrente en monografías y artículos de naturaleza no puramente académica, sino más divulgativa, donde se rehúye cualquier debate terminológico propio de la Teoría de relaciones internacionales en aras de llegar a un público más amplio.

b) *El orden internacional como un ámbito de la realidad global*

La segunda acepción de orden internacional se refiere también a todos los elementos que incluye la primera acepción (actores, distribución de capacidades y poder, relaciones entre ellos, reglas, normas, valores, etc.) pero en este caso sólo concernientes a un ámbito concreto de la realidad internacional²⁰. Se utilizará la noción

(1999), *Social theory of international politics*, Cambridge: Cambridge University Press. A la luz de las definiciones propuestas de anarquía y jerarquía, este trabajo acepta la posibilidad señalada por Joseph M. Parent y Emily Erikson de que ambos conceptos pueden convivir en el espacio y en el tiempo. Parent, J. M. y Erikson, E. (2009), “Anarchy, hierarchy and order”, *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 22, núm. 1, pp. 129-145, en p. 131.

¹⁹ Desvinculando la noción de *orden mundial/global* de la definición tradicional que la Escuela Inglesa ha hecho de él, comentada anteriormente en este capítulo.

²⁰ Kenneth N. Waltz habla de las tres *esferas* de las relaciones internacionales: el orden internacional de seguridad, el orden económico internacional y un tercero relativo a la gestión de los problemas globales. Waltz, K. N. (1979), *Op. cit.*; Ruggie, J. G. (1983), “Continuity and transformation in the world polity: Toward a neorealist synthesis”, *World politics*, vol. 35, núm. 2, pp. 261-285, en p. 267.

de orden internacional para referirse a la totalidad de la realidad internacional en el ámbito de la seguridad (*orden internacional de seguridad* o *militar*)²¹, de la economía (*orden económico internacional*), de lo político (*orden político internacional*)²², de lo jurídico (*orden legal internacional*)²³ o de lo cultural (*orden cultural global*)²⁴, por nombrar sólo los ejemplos más reiterados. Esta acepción puede generar ciertas confusiones al obviar los autores en muchas ocasiones el calificativo referente al ámbito preciso de la realidad al que se refieren, pasando así a tratarlo bajo la noción general de orden internacional. Cabe entender que este

²¹ En el ámbito de la seguridad, Emanuel Adler y Patricia Greeve utilizan esta acepción cuando hacen referencia a los *órdenes de seguridad* a nivel global (llamando a la totalidad de las pautas de comportamiento *gobernanza de la seguridad*). Adler, E. y Greve, P. (2009), “When security community meets balance of power: Overlapping regional mechanisms of security governance”, *Review of International Studies*, vol. 35, pp. 59-84, en p. 62. También usan esta acepción: Frazier, D. y Stewart-Ingersoll, R. (2010), “Regional powers and security: A framework for understanding order within regional security complexes”, *European Journal of International Relations*, vol. 16, núm. 4, pp. 731-753; y Goh, E. (2008), “Hierarchy and the role of the US in the East Asian security order”, *International Relations of the Asia-Pacific*, vol. 8, pp. 353-377. Krause utiliza la fórmula de *orden militar global*. Krause, K. (1996), “Insecurity and state formation in the global military order: The Middle Eastern case”, *European Journal of International Relations*, vol. 2, núm. 3, pp. 319-354.

²² En ocasiones, Stanley Hoffmann, al referirse al orden internacional como contraposición al orden interno, parece implícitamente apelar a una noción del orden internacional que engloba la totalidad del ámbito político (los actores, sus relaciones, los elementos materiales e ideacionales de la realidad internacional, etc.). Hoffmann, S. (1987), “Is there an international order?”, en *Janus and Minerva: Essays in the theory and practice of international politics*, Boulden/ Londres: Westview Press, pp. 85-121. Algo parecido sucede en ocasiones con March, J. G. y Olsen, J. P. (1998), *Op. cit.* Otros ejemplos incluirían: Bellamy, A. J. y Williams, P. (2005), *Peace operations and global order*, Londres/ Nueva York: Routledge.

²³ Por ejemplo, véase Van Hoecke, M. (2004), “Legal orders between autonomy and intertwinement”, en Ladeaur, K. L. (ed.), *Public governance in the age of globalization*, Aldershot: Ashgate, pp. 177-194; y Young, R. (1966), “Political and legal systems of order”, en Farrell, B. (ed.), *Approaches to comparative and international politics*, Northwestern University Press, pp. 293-300.

²⁴ Jacinta O’Hagan define el concepto como “asunciones sobre las interacciones entre identidades culturales generales a nivel global, las más importantes de las cuales son referidas como identidades civilizacionales”. O’Hagan, J. (2002), *Conceptualizing the West in International Relations: From Spengler to Said*, Houndmills: Palgrave, p. 3.

fenómeno probablemente se produzca por un principio de economización del lenguaje pero, aun así, la falta de especificación sobre todo a la hora de trazar conclusiones científicas dificulta, en ocasiones, aseverar si éstas son tan sólo aplicables al ámbito material de la realidad en el que se centran las aportaciones o van más allá y deben entenderse como válidas también para el orden internacional general.

Esta fragmentación de la noción de orden internacional es una estrategia de compartimentación de la realidad que no conlleva necesariamente una negación de la existencia de un orden internacional holístico entendido como la suma de las diferentes partes. Parece tautológico afirmar que esta concepción acepta por definición la existencia de diferentes órdenes. Por tanto, y en relación con los comentarios hechos sobre la primera definición, en este caso el sujeto de estudio de las Relaciones Internacionales será la suma de los análisis de los diferentes órdenes.

c) El orden internacional como la estructura global

Algunos autores utilizan el concepto de orden internacional para apelar a lo que la escuela neorrealista, siguiendo las contribuciones de Kenneth N. Waltz, ha llamado la *estructura* del sistema²⁵. La *estructura internacional* es definida por una tríada de elementos: el principio organizativo del sistema (en general, la posición del sistema en el binomio anarquía/jerarquía), el principio diferencial de las unidades (en una concepción estatocéntrica de las relaciones internacionales sería la soberanía en tanto que permite diferenciar a

²⁵ Algunos ejemplos donde observamos un uso mayoritario de esta acepción son: Larson, D. W., Paul, T. V. y Wohlforth, W. C. (2014), "Status and world order", en Larson, D. W., Paul, T. V. y Wohlforth, W. C. (eds.), *Status in world politics*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 3-29 (en ocasiones alterna entre esta acepción y la acepción de orden como la totalidad del ámbito político de la realidad internacional); Smith, M. A. (2012), *Power in the changing global order: The US, Russia and China*, Cambridge: Polity (incluso aceptando el poder como constructo social); Goh, E. (2008), *Op. cit.* (el término es utilizado mayoritariamente como sinónimo de estructura pero también como sinónimo de estabilidad/paz y como una parte de la realidad internacional); y Modelski, G. (1975), "World order-keeping: Some alternative structures", en Goodwin, G. L. y Linklater, A. (eds.), *New dimensions of world politics*, Londres: The Centre for International Studies, pp. 54-71 (bascula entre el orden como distribución de poder y orden como estabilidad en esa misma distribución).

los Estados entre sí y a éstos en general de los actores no estatales) y la distribución de capacidades entre las unidades del sistema²⁶. Nociones como *orden hegemónico*, *orden de equilibrio de poder*, *orden unipolar*, *orden bipolar* u *orden multipolar* suelen denotar aproximaciones al orden en esta línea.

Quienes utilizan el término de orden internacional en este sentido suelen aceptar la premisa del realismo estructural por la cual el elemento central para entender el comportamiento de las unidades en el sistema es su posición en la estructura del mismo. Siguiendo la máxima *waltziana*, el comportamiento de los actores –desde su perspectiva, los Estados soberanos- viene marcado de manera principal por su condición relativa como superpotencia, gran potencia, potencia media o ninguna de las anteriores. Al derivarse, por tanto, el comportamiento de los Estados de las características de la estructura (de la unipolaridad derivará un orden hegemónico, de la multipolaridad uno de equilibrio de poder, etc.), no resulta importante trazar ninguna diferencia terminológica entre la estructura y el marco de relaciones que se establece entre los actores internacionales²⁷.

Por último, no existen incompatibilidades entre esta aproximación al orden y los términos de anarquía y jerarquía. Un orden hegemónico suele ser entendido como un orden donde impera un principio de jerarquía muy fuerte entre los actores. El resto de órdenes según la estructura suelen aceptar la existencia de la anarquía como premisa, sin negar la posibilidad de que puedan existir órdenes anárquicos donde concurra una jerarquía circunscrita a ciertos actores. Así, esta acepción aceptaría la existencia de órdenes hegemónicos y órdenes anárquicos con o sin jerarquía.

d) El orden internacional como conjunto de pautas regladas

El concepto de orden internacional puede también utilizarse para hacer referencia al conjunto de pautas de comportamiento o

²⁶ Waltz, K. N., *Op. cit.*, 1979, pp. 88-101.

²⁷ En ese sentido Waltz, en el capítulo 3, “Systemic Approaches and Theories in Theories of International Politics”, sólo traza la diferencia entre la *estructura internacional* y las *unidades participantes* que conjuntamente integran el *sistema internacional*. Waltz, K. N. (1979), *Op. cit.*, pp. 38-59.

actividad regladas (*ruled-based relations*) entre actores internacionales que, mediante su repetición en el tiempo, generan expectativas sobre el resto de actores del sistema internacional de referencia²⁸. El orden en este sentido “es contrario al caos, la inestabilidad o la falta de predictibilidad”²⁹. Sobre esta acepción cabe hacer tres comentarios aclarativos.

El primero es que de su propia conceptualización se desprende que el orden internacional no encapsulará la totalidad de las interacciones de los actores internacionales dentro de un sistema. Quedará fuera toda acción de éstos que no esté pautada (normalmente formalizada e incluso positivizada ya sea con mecanismos de *hard* o *soft law*) y reforzada gracias a su repetición en el tiempo. Dicho de otra forma, el comportamiento espontáneo o novedoso, que no esté anclado en la reiteración de una conducta pasada, no estará incluido en esta noción del orden.

²⁸ Un ejemplo claro cabe encontrarlo en la definición que Ikenberry hace del *orden político internacional* como “las disposiciones ‘gubernamentales’ entre un grupo de estados, incluidos sus reglas fundamentales, principios e instituciones (...). Esto limita el concepto de orden a disposiciones establecidas entre estados que definen las relaciones entre ellos y las expectativas mutuas sobre sus interacciones (...)”. Ikenberry, G. J. (2001), *Op. cit.*, p. 23. También Clark define el orden de una manera parecida al decir de él que comprende “ciertos mecanismos diseñados, y ciertas normas sobre el comportamiento desarrolladas, en un esfuerzo por gestionar las relaciones entre estados”, Clark, I. (1989), *Op. cit.*, p. 13. Otros ejemplos de uso de esta acepción lo encontramos en: Heater, D. y Berridge, G. R. (1993), *Introduction to international politics*, Hertfordshire: Harvester & Wheatsheaf (véase p. 147); Rosenau, J. N. (1992), “Governance, order, and change in world politics”, en Rosenau, J. N. y Czempiel, E. O. (eds.), *Governance without government: Order and change in world politics*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 1-29 (el orden global es definido como “las disposiciones rutinarias a través de los que la política mundial pasa de un momento al siguiente”. *Ibid.*, p. 5); Young, O. R. (1989), *International cooperation: Building regimes for natural resources and the environment*, Ithaca: Cornell University Press (define los órdenes internacionales como “amplios marcos de disposiciones que gobiernan las actividades de todos -o casi todos los miembros de la sociedad internacional sobre un amplio abanico de asuntos específicos”. *Ibid.*, p. 13); y Parson, T. (1961), “Order and community in the international social system”, en Rosenau J. N. (ed.), *International politics and foreign policy: A reader in research and theory*, Nueva York: The Free Press of Glencoe, pp. 120-129 (bascula entre esta acepción y la de pautas regladas con fines específicos).

²⁹ Hurrell, A. (2007), *On global order: Power, values, and the constitution of international society*, Oxford: Oxford University Press, p. 2.

Segundo, suscribir esta acepción significa aceptar que en ocasiones no ha existido orden internacional alguno. En aquellas circunstancias donde las acciones de los actores internacionales y sus relaciones con terceros no han estado constreñidas por unas pautas de acción regladas y repetidas a lo largo del tiempo -ni tan siquiera aquellas más básicas, como la costumbre-, no existirá orden internacional alguno. Las acciones serán entendidas como fruto de eventualidades, circunstanciales por naturaleza, e imprevisibles tanto para el resto de los actores internacionales como para los internacionalistas. Pese a que en el plano teórico esta idea tenga pleno sentido, cabría aclarar que en términos históricos esta situación es casi inconcebible en el sistema político internacional contemporáneo, tras la expansión y consolidación de las instituciones del orden internacional europeo en los últimos cuatro siglos. Para acabar con este segundo punto hay que matizar que es quizás en este espacio recién descrito donde tenga más sentido el uso de la noción de *desorden* entendida como falta de patrón de conducta de los actores internacionales³⁰.

Por último, es necesario especificar que aquellos que utilizan esta significación del concepto de orden internacional pueden a su vez ser divididos en dos grupos. Un primero, entiende que el orden internacional existe siempre y cuando las pautas de conducta que constriñen el comportamiento sean reconocidas –de manera formal o informal- por parte de los propios actores internacionales (*ruled-based relations*, como relaciones basadas en normas). El segundo, engloba a aquellos autores que, desde una perspectiva científica e historicista, entienden que siempre y cuando el comportamiento se repita podríamos hablar de orden internacional, indiferentemente de cuál sea el nivel de reconocimiento que los propios actores internacionales hacen al respecto (*ruled-based relations*, como relaciones basadas en una repetición recurrente y una regularidad discernible científicamente)³¹. La diferencia fundamental estriba en

³⁰ Esta noción del orden no la convierte en antónimo ni de anarquía ni de jerarquía. Pueden haber pautas de comportamiento regladas entre actores internacionales en sistemas anárquicos al igual que jerárquicos.

³¹ Esta aproximación se asemeja a algunas concepciones implícitas del orden desde posiciones realistas o neo-realistas, como por ejemplo cuando el propio Waltz dice que la *textura* de la política internacional “permanece altamente constante, los patrones son recurrentes, y los acontecimientos se repiten de una manera infinita”. Waltz, K. N. (1979), *Op. cit.*, p. 66. Randall L. Schweller

el grado de conocimiento y aceptación que los actores internacionales tienen sobre las pautas -no si éstas existen o no-, y si para poder considerarlas como tal nos valdría tan sólo con el reconocimiento científico (externo) de que un comportamiento se está repitiendo a lo largo del tiempo³².

e) El orden internacional como conjunto de pautas regladas con fines específicos

La cuarta definición de orden es la propuesta por Bull en su obra de referencia, *La Sociedad Anárquica*. Como ya hemos señalado anteriormente, Bull define el orden internacional como “la pauta de actividad acorde con los fines elementales o primarios de la sociedad de estados, es decir, la sociedad internacional”³³. La

presenta las dos aproximaciones mencionadas como los dos extremos de un continuo y asocia cada una de ellas con las concepciones *bullianas* y *waltzianas* del orden. En un extremo encontramos “un orden basado en normas, deliberado, que es explícitamente diseñado y altamente institucionalizado para el cumplimiento de unos fines sociales y valores universalmente aceptados” (aproximación *bulliana*). En el otro, “el orden social es patrón recurrente accidental y no institucionalizado sobre el que los actores y el mismo sistema muestran conformidad pero que no sirve a los objetivos de ninguno de los actores o, como mínimo, no lo hace de una forma deliberada” (aproximación *waltziana*). Schweller, R. L. (2001), “The problem of international order revisited: A review essay”, *International Security*, vol. 26, núm. 1, pp. 161-186, en p. 169. Existe aun así en la contribución de Schweller una diferencia fundamental con lo propuesto aquí: el extremo *bulliano* donde las normas son reconocidas por los integrantes de un orden está ligado a la existencia de unos objetivos y fines compartidos, aproximando más esta conceptualización a la quinta acepción de orden internacional identificada por este trabajo (tratada a continuación). Algunos usos del orden como sinónimo de “reglas de juego” (*rules of the game*) también cabría vincularlos a esta segunda aproximación. Véase Djelic M. L. y Sahlin-Andersson, K. (2006), “Institutional dynamic in a re-ordering world”, en Djelic M. L. y Sahlin-Andersson, K. (eds.), *Transnational governance*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 375-397 (su concepción en ocasiones también incluye a los actores internacionales y sus relaciones).

³² James N. Rosenau vincula esta aproximación a la aceptación de una suerte de ‘mano invisible’ de Adam Smith en el ámbito de la política internacional. Rosenau, J. N. (1990), *Turbulence in world politics: A theory of change and continuity*, Princeton: Princeton University Press, p. 51.

³³ Bull, H., *Op. cit.*, 2005, p. 60. Curiosamente, se puede desprender de Bull una versión de definición mucho más minimalista –cercana a la tercera acepción descrita por este trabajo– si tan sólo nos fijamos en su aproximación al concepto de *sociedad internacional* y huyendo de una lectura holística de su obra. Bull

diferencia fundamental con la acepción anterior tiene que ver con la inclusión de la mención de los objetivos del orden³⁴. Más allá del patrón de conducta, los objetivos se transforman en un elemento idiosincrático de la propia definición de orden: no podemos hablar de orden internacional sin que la regulación de las relaciones entre los actores internacionales persiga necesariamente la consecución de unos objetivos concretos. No es una inclusión funcional, que declare que la existencia de orden internacional pueda o suela tener unas consecuencias concretas. Al incluirlos en su definición, los objetivos se convierten parte integral del orden y sin los cuales no podemos llegar a hablar del mismo³⁵. Además, esta aproximación es

define la *sociedad de estados* (o *sociedad internacional*) como “un grupo de estados, conscientes de sus intereses y valores comunes, forman una sociedad en el sentido de que se consideran unidos por una serie de normas comunes que regulan sus relaciones y de que colaboran en el funcionamiento de instituciones comunes”. Bull, H. (2005), *Op. cit.*, p. 65. Entendiendo que, según el propio autor, lo que diferencia a un sistema internacional de una sociedad internacional es precisamente que esta segunda dispone de un orden internacional deliberado (ni espontáneo ni natural, como en el caso del sistema), la definición recién citada parece que necesariamente ha de contener una definición del concepto de orden internacional. Al definir sociedad internacional Bull no incluye la mención a los objetivos del orden (social e internacional) sino que sólo menciona la condición vinculada a la creación de unas normas comunes basadas en la repetición de pautas de comportamiento. Decir que los integrantes de la sociedad tienen “intereses y valores comunes” no es lo mismo que decir que las pautas de comportamiento de las que se dotan estén destinadas a tal consecución. Ello sería falaz al aceptar de manera velada que sus objetivos y su consecución pasan necesaria y exclusivamente por la regulación de sus relaciones, dejando fuera de cualquier consideración que los objetivos comunes a los que apela la definición puedan referirse a elementos fuera del alcance de los integrantes o relacionados con actores que no son partícipes del orden.

³⁴ Jon Elster, desde una aproximación sociológica, ya diferencia entre el orden como hecho y el orden como valor: la primera versión se asemeja a nuestra cuarta acepción mientras que la segunda lo hace al orden como conjunto de pautas regladas con fines específicos. Elster, J. (1989), *The cement of society: A survey of social order*, Nueva York: Columbia University Press. Citado en Hurrell, A. (2003), “Order and justice in international relations: What is at stake?”, en Foot, R., Gaddis, J. L. y Hurrell, A. (eds.), *Order and justice in international relations*, Oxford: Oxford University Press, pp. 24-48. De una manera muy similar, Richard A. Falk diferencia entre orden como proceso y como substancia. Falk, R. A. (1978), “The World Order Models Project and its critics: A reply”, *International Organization*, vol. 32, núm. 2, pp. 531-545.

³⁵ Para Richard Little y Robert D. McKinlay “la conceptualización del orden tan sólo como un patrón es inadecuada si nos centramos en sistemas que involucran intervención humana. La razón es que los humanos otorgan a su comportamiento

constitutiva, o dicho de otra manera, implica necesariamente que el orden se crea a partir de acciones finalistas que llevan a cabo los actores internacionales, destinadas específicamente a regular sus relaciones. Es el orden lo que es funcional según esta aproximación. Éste no puede ser el producto tan sólo de la agregación de acciones individuales que persigan objetivos particulares de los actores internacionales, ya que entonces los comportamientos no cumplirían en todos los casos con los objetivos generales propios del orden en sí. El orden es por tanto una construcción consciente y deliberada de los actores, resultado de la acción activa, y no el resultado contingente de acciones individuales agregadas con objetivos no sistémicos³⁶.

Entre aquellos autores que utilizan esta acepción tiene lugar un debate sobre cuáles son esos objetivos precisos que marcan la diferencia entre lo que cabe ser considerado como orden y lo que no. Esto queda muy claro en el caso de Bull cuando indica que “el orden que los individuos buscan en la vida social no consiste en una pauta o regularidad en las relaciones entre individuos o grupos sino en una pauta que conduce a un resultado determinado, a una organización de la vida social que promueve determinados fines o valores”³⁷. Para Bull, el orden internacional ha de cumplir seis objetivos diferentes, tres objetivos elementales propios de cualquier orden social³⁸ y tres específicos de la sociedad internacional: (1) la restricción de la violencia; (2) el mantenimiento de las promesas (el principio de *pacta sunt servanda*); (3) la estabilización de la posesión mediante el reconocimiento cruzado de los derechos soberanos de los Estados; (4) la conservación de la propia sociedad internacional; (5) preservar la soberanía externa de los Estados; y (6) la ausencia de guerra entre los Estados de la sociedad

un propósito y un significado. El comportamiento humano está orientado a unos fines y es necesario incorporar el finalismo en la conceptualización del orden”. McKinley, R. D. y Little, R. (1986), *Global problems and world order*, Londres: Frances Pinter, p. 15.

³⁶ Bisley, N. (2004), “Counter-revolution, order and international politics, *Review of International Studies*, vol. 30, pp. 49-69, en pp. 63-64.

³⁷ Bull, H. (2005), *Op. cit.*, p. 56.

³⁸ Bull define el orden en la vida social como “unas pautas de actividad humana que cumplen con unos fines elementales, primarios o universales para la vida social”. *Ibid.*, p. 57.

internacional³⁹. Versiones más minimalistas, como las utilizadas por Joseph M. Parent y Emily Erikson, John A. Hall, Thazha Varkey Paul, Stanley Hoffmann o Pablo Pareja, acotan los objetivos a la reducción de la frecuencia e intensidad de la violencia entre los actores participantes en el orden internacional en cuestión⁴⁰. Estas visiones ponen de manifiesto las diferencias ya señaladas por Hoffmann entre aquellos que piensan que el orden implica tan sólo un mínimo de condiciones para evitar la guerra y garantizar la coexistencia entre Estados, y los que añaden objetivos de prosperidad compartida entre las unidades, muchas veces reducidos en los debates de la Escuela Inglesa a la discusión entre *pluralistas*

³⁹ *Ibid.*, pp. 68-71. Según Cox, con la inclusión de los objetivos en su definición de orden, Bull “introduce demasiada especificidad normativa”. Cox, R. W. (1996), “Towards a posthegemonic conceptualization of world order: Reflections on the relevancy of Ibn Khaldun”, en Cox, R. W. y Sinclair, T. J. (eds.), *Approaches to world order*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 144-173, en p. 148.

⁴⁰ Parent y Erikson dicen que “un sistema social estará ordenado en tanto que la frecuencia y la magnitud de las internaciones violentas sean limitada”. Parent, J. M. y Erikson, E. (2009), *Op. cit.*, p. 132. Hall identifica cinco *tipos ideales de orden internacional* –que vincula a *cinco teorías sobre el orden internacional*–, a saber: el orden internacional realista o de equilibrio de poder; el del realismo sofisticado o del concierto entre superpotencias; el liberal-kantiano; el orden de la teoría de la interdependencia; y el orden de la estabilidad hegemónica. Cada uno de estos órdenes está compuesto por una amalgama de mecanismos que tienen por objetivo el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Hall, J. A., *Op. cit.*, 1996, pp. 10-11. (A lo largo del texto Hall también hace un uso expansivo del término equiparándolo a la totalidad de la realidad internacional). Paul y Hall hacen una clasificación muy parecida con la salvedad de incluir el orden anti-hegemónico marxista y el orden del institucionalismo liberal. Paul, T.V. y Hall, J. A. (1999), *Op. cit.* (a lo largo del texto se refieren a estos también como *mecanismos del sistema de estados*). Hoffman, en referencia al orden de la Guerra Fría, lo define como reglas y limitaciones establecidas por parte de las superpotencias, tras mecanismos de prueba y error, que tenían por objetivo evitar la confrontación militar directa. Hoffman, S. (1992), “Delusions of world order”, *New York Review of Books*, 9 de abril. Disponible en: <http://www.nybooks.com/articles/1992/04/09/delusions-of-world-order/> [última consulta: 22/07/2017]. Pablo Pareja reduce los objetivos de cualquier orden internacional a la reducción de la violencia entre los participantes del mismo. Pareja, P. (2010), *Actores y orden en las Relaciones Internacionales. El papel de la República Popular China y Japón en la construcción del orden regional de Asia oriental (Tesis doctoral)*, Barcelona: Universitat Pompeu Fabra. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10803/7326> [última consulta: 22/07/2017].

y *solidaristas*⁴¹. Otros autores como Edward Keene, partiendo de esta acepción del orden, han investigado la existencia de una pluralidad de órdenes globales, que conviven en el tiempo y el espacio, y que tienen objetivos que llegan a ser en ocasiones contradictorios⁴².

f) El orden internacional como conjunto de pautas regladas mediante acuerdos normativos

La sexta acepción viene marcada por un uso parecido a la de las dos últimas significaciones pero limitando el término solo a las pautas de comportamiento o actividad regladas que son el resultado de un proceso de negociación y diálogo entre los diferentes actores internacionales. Esta aproximación se asemeja a las categorías de *orden normativo-contractual* de Muthiah Alagappa y de *orden constitucional* de G. John Ikenberry⁴³. El rasgo diferencial cabe

⁴¹ Hoffman, S. (ed.) (1970), *Conditions of world order*, Nueva York: Simon & Schuster, p. 2. Citado en Paul, T. V. y Hall, J. A., *Op. cit.*, 1999, p. 2. Sobre el debate entre pluralistas y solidaristas, véase Linklater, A. y Suganami, H. (2006), *Op. cit.*, (especialmente el capítulo 4, “Progress ant its limits: System, society, and community in world politics”, pp. 117-154); Buzan, B. (2014), *Op. cit.*, (especialmente la parte 3, “Normative orientations: Pluralism and solidarism”, pp. 81-167).

⁴² Keene, E. (2004), *Beyond the anarchical society: Grotious, colonialism and order in world politics*, Cambridge: Cambridge Universtiy Press.

⁴³ Muthiah Alagappa dice sobre el orden normativo-contractual que “enfatisa las normas y la ley, limita el rol de la guerra, y persigue conseguir paz y seguridad mediante la promoción de la interdependencia económica y la cooperación. (...) Las reglas en el mundo racional-liberal están basadas en un contenido moral y la obligatoriedad” que, en su relato y en el propio término, el autor relaciona con ideas del contractualismo social. Alagappa, M. (2003), “The study of international order: An analytical framework”, en Alagappa, M. (ed.), *Asian security order. Instrumental and normative features*, Stanford: Stanford University Press, pp. 33-69, en p. 50. Ikenberry define el orden político internacional como “los principios, las reglas y las instituciones *explícitas* que definen las relaciones centrales entre los estados que son parte del orden”. Ikenberry, G. J., *Op. cit.*, 2001, p. 23 [las cursivas son propias]. Tal como señala Schweller esta definición promulga una aproximación al orden demasiado centrada en lo que el propio Ikenberry llama *órdenes constitucionales* y aparentemente dejando fuera cualquier tipo de orden alternativo (el propio Ikenberry se contradice a lo largo del artículo al hablar de *órdenes hegemónicos*, que no cumplirían con la definición ofrecida de orden, señalando que en el fondo pervive en su aproximación un significado de orden mucho más amplio del verbalizado). Schweller, R., *Op. cit.*, 2001, pp. 169-170. Esta acepción también es

encontrarlo en el proceso de gestación del propio orden, donde la participación –más o menos activa, pero siempre con el consentimiento de las partes- determina el contenido de las normas de comportamiento. El orden internacional es asimilado pues a una suerte de norma constituyente internacional fruto de un contrato social materializado entre las diferentes partes, que suelen ser consideradas como iguales o equivalentes⁴⁴. Trasladan así al ámbito internacional nociones del contractualismo social y el constitucionalismo normalmente utilizadas en el análisis de las realidades internas. En el fondo, se dibuja como elemento definitorio del orden un mínimo grado de legitimidad de las normas que resulta de la participación de los actores en su proceso de gestación.

Esta acepción suele negar la categorización de orden a todas aquellas pautas de actividad propias de acciones no consentidas, que sean el resultado mecánico del sistema (como, por ejemplo, siguiendo la aproximación neorrealista, un orden que genere estabilidad como consecuencia de una distribución de poder equilibrada). El corolario de esta aproximación, desde una óptica de la Escuela Inglesa, sería que es imposible aceptar que los sistemas tienen un orden ya que su carácter natural o espontáneo lo hace incompatible con la idea de consentimiento. Se limita de esa forma la aplicación de la noción a condiciones donde existan elementos societales entre las unidades.

similar a la definición de *gobernanza* en Rosenau entendida como “un sistema reglado basado en significados intersubjetivos y en constituciones y cartas formalmente sancionadas (...) que sólo funciona si es aceptado por la mayoría (o, como mínimo, por los más poderosos entre aquellos a los que afecta)”. Rosenau, J. N. (1992), *Op. cit.*, p. 4.

⁴⁴ Helio Jaguaribe define el orden global como: “la custodia de los intereses generales del mundo mediante un sistema de normas que son válidas y aplicables en una escala planetaria. Para que sean válidas, estas normas deben de ser ampliamente aceptadas por aquellos a los que están destinadas, y debe existir un sistema adecuado para su elaboración, ratificación y observancia (...). Entonces, cualquier orden global debe de consistir tanto en un sistema definido de normas legales como un sistema definido de agencias que lleven a cabo las funciones legislativas, ejecutivas y judiciales necesarias para la validación y aplicación de cualquier sistema jurídico”, en Jaguaribe, H. (1968), “World order, rationality, and socioeconomic development”, en Hoffmann, S. (ed.), *Conditions of world order*, Boston: Houghton Mifflin Company, pp. 208-227, en p. 208.

g) *El orden internacional como “orden público” global*

Una concepción alternativa al orden internacional la encontramos en aquellos usos del término como sinónimo de ausencia de conflictos armados en la esfera internacional, trazando un paralelismo con las nociones de orden público a nivel interno⁴⁵. La guerra es entendida como una ruptura del orden internacional (como *desorden*)⁴⁶, en ningún caso como un recurso de los actores internacionales que, de ser utilizado con recurrencia y fijar patrones de comportamiento y expectativas, incluso puede ser parte integrante del orden. La paz no es una de las metas del orden ni de sus instituciones, sino que se convierte en la condición definitoria *ex ante* para poder aceptar que existe orden. La ausencia de

⁴⁵ Parent y Erikson utilizan esta acepción en diferentes puntos de su texto, por ejemplo, cuando aseguran que: “los estados poderosos *mantienen el orden* en sus esferas de la misma manera –aunque en un grado menor- que lo hacen las autoridades centrales en política interna. Hasta donde pueden, los estados *matienen el orden entre ellos* también convirtiendo el conflicto en pernicioso”. Parent, J. M. y Erikson, E. (2009), *Op. cit.*, p. 135 [las cursivas son propias]. La idea de que el orden se mantiene y que ello se consigue mediante la evitación del conflicto está entrañablemente ligada a una concepción del orden como orden público. También encontramos esta acepción en algunos fragmentos de Schweller y de Clark, por ejemplo, cuando el primero dice que “los órdenes sociales varían en relación a la cantidad de *orden que muestran*”; mientras que en su primera mención la autora se refiere al orden en sentido *bulliano*, en la segunda la autora parece hacer referencia al orden internacional como orden público y estabilidad [las cursivas son propias], o en el segundo cuando asevera que “el orden internacional se consigue mediante el control del conflicto violento”. Schweller, R. (2001), *Op. cit.*, p. 169; y Clark, I. (1989), *Op. cit.*, p. 28. Otros ejemplos del uso de esta acepción se encuentran en: Doran, C. F. (1991), *Systems in crisis: New imperatives of high politics at century's end*, Cambridge: Cambridge University Press (especialmente en el capítulo 6, “Prerequisites of world order: International political equilibrium”); Kissinger, H. A. (1957), *A world restored*, Londres: Weidenfeld and Nicolson (según el análisis que hace Bisley del texto de Henry A. Kissinger, éste bascularía entre concepciones del orden como ausencia de conflicto y como paz social internacional. Bisley, N. (2004), *Op. cit.*); y Morgenthau, H. J. y Thompson, K. W. (1952), *Principles and problems of international politics*, Nueva York: Knopf (véase p. 103). El uso de nociones como el *orden de Pax (Romana, Britannica, Americana, etc.)* están íntimamente ligadas a esta aproximación. Véase Clark, I. (1989), *Op. cit.*, p. 29.

⁴⁶ En este sentido, véase Anderson, B. (1992), “The new world disorder”, *New Left Review*, vol. 193, mayo-junio, pp. 3-13; y Grayson, K. (2011), “Human security: Sovereignty and disorder”, en Chandler, D. y Hynek, N. (eds.), *Critical perspective on human security*, Londres / Nueva York: Routledge, pp. 172-185.

conflicto armado calificaría como orden incluso aunque responda a causas de naturaleza diversa –convergencia de intereses espurios, por ejemplo – o incluso ser una eventualidad, sin que se exija por tanto la convergencia de mecanismos normativos que reduzcan las posibilidades del conflicto.

Esta concepción tiene la dificultad de tener que lidiar con una realidad internacional donde los conflictos armados son una constante y, por tanto, el uso del término es relativamente limitado. La solución parece pasar por una diferenciación entre “guerras totales” o “guerras sistémicas” y el resto de los conflictos armados interestatales: se afirma entonces que estamos ante una situación ordenada en todas aquellas coyunturas donde el sistema no está inmerso en un conflicto del primer tipo⁴⁷. Los episodios esporádicos de violencia armada o de guerras que no puedan ser catalogadas como sistémicas o totales no son suficientes para considerar que el orden ha desaparecido.

h) El orden internacional como paz social internacional

Existe una séptima aproximación que cabría vincular a las conceptualizaciones de orden social interno utilizadas desde posiciones políticas conservadoras⁴⁸. El orden no es así definido

⁴⁷ Edward Keene, al tratar el orden europeo posterior a 1648, en ocasiones habla del “orden público europeo” y de “patrón tradicional de orden público en sistema político europeo”, utilizando esta acepción, más allá de cualquier reconocimiento de la recurrencia del conflicto armado no sistémico o total después de esa fecha. Keene, E. (2004), *Op. cit.*, pp. 18, 25, 21.

⁴⁸ Por ejemplo, en su denuncia del orden internacional contemporáneo (al que en ocasiones también llama *orden global*) y en su defensa de *concepciones subalternas del orden y la justicia globales*, Mohammed Ayoob asocia la noción de orden internacional a un estado concreto de los asuntos internacionales que promueve la estabilidad en la desigualdad entre unidades. Se puede observar de una forma muy clara, por ejemplo, cuando afirma que: “una gran tensión entre las perspectivas hegemónicas y subalternas del orden internacional puede ser resumida de la siguiente forma: mientras que la primera enfatiza el *orden* entre Estados y la justicia dentro de ellos, la segunda subraya el *orden* dentro de los Estados y la justicia entre ellos”. Ayoob, M. (2010), “Making sense of global tensions: Dominant and subaltern conceptions of order and justice in the international system”, *International Studies*, vol. 47, núm. 2-4, pp. 129-141, en p. 130 [las cursivas son propias]. A lo largo del texto el autor también utiliza el concepto de orden internacional para designar la totalidad del ámbito político-normativo de la realidad. Un ejemplo parejo cabe encontrarlo en la presentación

como orden público sino que es vinculado a la paz social, o como aquella condición o estado de los asuntos sociopolíticos que sustenta una estratificación social no cuestionada entre diferentes agentes sociales, generalmente entre depositario de derechos y propiedades (*ley y orden, sociedades ordenadas y gente de orden*)⁴⁹. En el ámbito internacional se traduce en una acepción de orden internacional como sinónimo de una situación internacional dada, donde no se cuestiona la presente distribución de la propiedad de los Estados (el irredentismo como elemento perturbador del orden, en contra de los principios de supervivencia y propiedad), ni los acuerdos alcanzados (violación del principio de *pacta sunt servanda* como elemento perturbador del orden)⁵⁰. Esta acepción, además, entiende el orden no como un conjunto de patrones de comportamiento específico sino como el resultado de esos mismos patrones⁵¹. Implícitamente, se entiende que la estabilidad social a su vez suele reducir los niveles de violencia y por tanto contribuir al orden público (interno o global)⁵².

que Erich Weede hace sobre el orden en tanto que autoridad capaz de preservar los derechos de propiedad como bienes públicos intra e intersociales y la creación de incentivos al trabajo. Weede, E. (1989), "Collective goods in an interdependent world: Authority and order as determinants of peace and prosperity?", en Czempiel, E. O. y Rosenau, J. N., *Global changes and theoretical challenges: Approaches to world politics for the 1990s*, Lexington: Lexington Books, pp. 221-249, en pp. 222-232.

⁴⁹ Martin Wight, al tratar el tema de la sociedad internacional, la define como una suerte de contrato social entre diferentes entes que a su vez son fruto de un contrato social interno. Los enfoques contractualistas suelen estar vinculados a una defensa del *status quo* de la organización de lo político que esta acepción de orden también incluye. Wight, M. (1991), *International theory: The three traditions*, Leicester: Leicester University Press / Royal Institute of International Affairs. Citado en Buzan, B. (2014), *Op. cit.*, pp. 12-13.

⁵⁰ Edward H. Carr denunciaba que "cada doctrina sobre la armonía natural de los intereses identifica lo que es bueno para el conjunto con la seguridad de los poseedores". Carr, E. H. (2004), *La crisis de los veinte años (1919-1929)*, Madrid: La Catarata, p. 167.

⁵¹ Rosenau, al tratar el *orden empírico*, ya menciona como algunos autores no especifican si se refieren al orden como "las actividades regulares de la política mundial o los resultados de tales actividades". Rosenau, J. M. (1992), *Op. cit.*, p. 16.

⁵² Según Parent y Erikson, esta conexión ya aparece de una manera clara en las obras Hobbes, Durkheim o Parsons. Parent, J. M. y Erikson, E. (2009), *Op. cit.*, p. 132. Aron nos ofrece un buen ejemplo de esta idea cuando afirma que "[la

En la obra de Bull, por ejemplo, transpira algo de esta acepción. Si nos fijamos en el contenido específico de los objetivos que tiene que cumplir cualquier patrón de conducta para que sea considerado como orden—analizados anteriormente en este capítulo—, el autor incluye aquí el respeto a tres valores por excelencia conservadores: vida, palabra y propiedad. El fundamento que cimienta esta aproximación es la convicción del vínculo indisoluble entre el orden público y la paz social: el cuestionamiento de la garantía de la supervivencia de los individuos, de que su palabra será cumplida (base de las relaciones contractuales modernas, que a su vez sustentan las relaciones laborales y las relaciones comerciales), y de que la propiedad será garantizada (tanto como concepto como distribución en cualquier momento histórico preciso) sólo puede hacerse mediante el sacrificio del “orden público”. El orden es equiparado a la estabilidad de un *status quo* que no altere la distribución de los recursos y privilegios en una sociedad estratificada y jerarquizada⁵³. Cualquier patrón de conducta que pretenda la consecución de objetivos diferentes no es ni tan siquiera catalogado como orden ya que genera, por el contrario, desorden social⁵⁴. Vida, palabra y propiedad son tratados como valores

historia] ha traído gradualmente un cierto orden en medio de la anarquía común a todos los sistemas internacionales, un orden que favorece la limitación de los conflictos armados, *sujeto a una oligarquía camuflada de fraseología democrática*” y que “el *orden anárquico* es normalmente desigual en tanto que, en ausencia de una ley común o una policía imparcial, los poderosos prevalecen sobre los débiles” [las cursivas son propias en ambos casos]. Aron, R. (1968), “The anarchical order of power”, en Hoffmann, S. (ed.), *Conditions of world order*, Boston: Houghton Mifflin Company, pp. 25-48, en pp. 31-32, 45.

⁵³ Pese a que parece ser que el pensamiento de Bull al respecto cambió a lo largo de su vida, el orden es una cualidad que en muchos sentidos ha de preceder cualquier concepción de justicia en la sociedad internacional. Véase Buzan, B. (2014), *Op. cit.*, p. 16. En este mismo sentido, Andrew Linklater y Hidemi Suganami afirman que “la tendencia primogénita de la Escuela Inglesa de centrarse en los límites del progreso iba de la mano con *su visión despectiva sobre el revolucionismo radical, que era normalmente presentado como al borde del fanatismo, con una falta absoluta de prudencia*”. Linklater, A. y Suganami, H. (2006), *Op. cit.*, pp. 9-10 [las cursivas son propias].

⁵⁴ Rosenau nos sugiere como prueba de fuego para detectar esta aproximación normativa al orden prestar atención a si cualquier propuesta específica de orden internacional entendería que una situación de desorden global permanente (falta de estabilidad y coherencia) ha de ser considerada un orden, al repetirse un patrón aunque sea un patrón de incertidumbre, o no. Rosenau, J. N. (1992), *Op. cit.*, pp. 10-11.

teleológicos, más propios de concepciones jurídico-éticas de derecho natural que no de derecho positivo o consuetudinario⁵⁵, contra los que no cabe objeción legítima⁵⁶. Implícitamente, se puede encontrar un vínculo entre estos posicionamientos e ideas escolásticas del orden universal, donde los planes divinos fijaban un lugar correcto para cada ser humano y para cada cosa en el orbe, estratificando lo divino y lo profano como forma de minimizar la inestabilidad y el conflicto⁵⁷.

Esta noción de orden parece también trasladar a la esfera global algunas de las características definitorias de las *sociedades civilizadas* (según John Stuart Mill éstas son la protección de la vida y la propiedad de los miembros), trazando un vínculo entre orden y civilización⁵⁸. Desde una perspectiva sociológica esta noción de

⁵⁵ Keene ya comparte su sospecha (aunque no la elabora) sobre el vínculo entre estas aproximaciones al orden -en el caso de Bull- y el derecho natural. Keene, E. (2004), *Op. cit.*, nota al pie 7, p. 5.

⁵⁶ Llegados a este punto cabe señalar una diferencia central entre diferentes acepciones presentadas en este capítulo. Según Schweller, los dos valores más vinculados con el orden a nivel internacional suelen ser la *predictibilidad* y la *estabilidad*. Schweller, R. L. (2001), *Op. cit.*, p. 171. La cuarta, quinta y sexta aproximaciones al orden internacional presentadas aquí (el orden como conjunto de pautas regladas, como conjunto de pautas regladas con fines específicos y como conjunto de pautas regladas mediante acuerdos normativos) articulan una definición del orden centrada en la predictibilidad de las acciones de los actores. La séptima y octava aproximaciones (el orden como orden público global y como paz social internacional), por el contrario, sitúan en el centro de su definición la *estabilidad*.

⁵⁷ Rengger, N. J. (2000), *Op. cit.*, p. 6. Posiblemente existe un vínculo entre ciertas doctrinas de órdenes sociales de la escolástica cristiana (agustinianas y tomasinas) y los posicionamientos de algunos de los autores fundacionales de la Escuela Inglesa de Relaciones Internacionales -el propio Bull toma a San Agustín como uno de los puntos de partida en su definición de orden social. Bull, H. (2005), *Op. cit.*, pp. 55-56.

⁵⁸ Mill, J. S. (1997), "Civilization", *Collected works (Essays on politics and society)*, vol. 18, Londres: Routledge, p. 120. Citado en Keene, E. (2004), *Op. cit.*, p. 140. Algunos de los autores clásicos de la Escuela Inglesa ya plantearon el proceso de la construcción del orden global y la expansión de la sociedad internacional en términos de incremento de la civilidad entre los miembros del sistema global. Véase Butterfield, H. (1953), *Christianity, diplomacy and war*, Londres: Epworth; y Watson, A. (1982), *Diplomacy: The dialogue between states*, Londres: Methuen, p. 20. Para una discusión sobre la idea de civilidad en

orden está ligada a su vez con la idea *weberiana* de *dominio por legitimidad tradicional* y el deseo de algunos de su perpetuación en el tiempo⁵⁹. Por último, está conectada con las ideas de homeostasis o homeorhesis en el orden internacional, nociones importadas desde las ciencias naturales que señalan la tendencia natural de cualquier sistema a restaurar su estado natural original (entendido como la condición correcta de los sistemas, que garantiza su viabilidad y continuidad) después de cualquier perturbación⁶⁰.

Pese a poder aceptar la “elasticidad” de algunos conceptos teóricos de uso común en la disciplina⁶¹, el caso del orden se sitúa en un punto donde puede llegar a ser difícil llevar a cabo una discusión académica fructífera al respecto. Para evitar que este trabajo sufra las consecuencias de esa polifonía conceptual la siguiente sección tiene por objeto ofrecer las definiciones precisas y el marco analítico que utilizaremos para aproximarnos al estudio del orden del sistema regional de Oriente Medio.

II. LOS ÓRDENES INTERNACIONALES Y SUS COMPONENTES: DEFINICIONES Y MARCO ANALÍTICO

a) Definiciones

La existencia de definiciones tan desiguales sobre el concepto de orden internacional, detallada en la sección anterior, tiene consecuencias a la hora de definir el resto de los elementos de la realidad internacional propios del estudio de las Relaciones Internacionales. Para evitar precisamente los problemas de polisemia de los términos aquí utilizados, este trabajo pasará a

los autores clásicos de la Escuela Inglesa, véase Linklater, A. y Suganami, H. (2006), *Op. cit.*, pp. 122-134.

⁵⁹ Giner, S. (2001), *Op. cit.*, pp. 300-301.

⁶⁰ Waddington, C. H. (1968), “The desire for material progress as a world ordering system”, en Hoffmann, S. (ed.), *Conditions of world order*, Boston: Houghton Mifflin Company, pp. 228-235.

⁶¹ El término es utilizado por Adler y Greve para describir la pluralidad de usos que parece tolerar la noción de equilibrio de poder. Adler, E. y Greve, P. (2009), *Op. cit.*, p. 66.

continuación a definir y delimitar los contornos concretos de todos y cada uno de los conceptos teóricos que utiliza en su análisis del sistema regional de Oriente Medio.

La totalidad de la *realidad internacional* -verdadero sujeto de estudio de la disciplina de Relaciones Internacionales- puede ser dividida en diferentes *espacios* o *ámbitos de la realidad*. Cada uno de estos espacios se refiere a una de las divisiones de la realidad social en las que podemos clasificar la actividad humana (espacio económico, espacio político y de seguridad, espacio cultural, etc.). Ésta es una división meramente instrumental, pensada para facilitar el análisis científico mediante la fragmentación de la totalidad de la realidad internacional⁶². En ningún caso los espacios se manifiestan de una manera tan definida, con unos contornos tan claramente delimitados, y tan autónomamente como los presentados aquí⁶³. En este sentido tal división no es diferente de la que se realiza en el estudio de las realidades internas que delimita los sujetos de estudio de la Ciencia Política y la Sociología, los estudios en Derecho o las Ciencias Económicas.

Cada uno de los espacios incorpora diferentes *sistemas*⁶⁴. Siguiendo la estela de la propuesta de Bull⁶⁵, este trabajo opta por una

⁶² Cox, R. W. (1981), *Op. cit.*, p. 126.

⁶³ Al respecto, Little asevera que la Escuela Inglesa suele tomar como punto de partida esta fragmentación de la realidad internacional pero que, una vez hecha la afirmación, sus autores suelen concentrarse casi con carácter exclusivo en el estudio de los ámbito políticos y sociales, no prestando suficiente atención a otros espacios como el económico, por ejemplo. Little, R. (2000), “The English School’s contribution to the study of international relations”, *European Journal of International Relations*, vol. 6, núm. 3, pp. 395-433, en p. 414.

⁶⁴ Al decantarse por el término *sistema* este trabajo no está tomando posiciones en el debate sobre la existencia de un *sistema*, una *sociedad* o una *comunidad* internacional, véase García Segura, C. y Vilarriño Pintos, E. (cords.) (2005), *Comunidad internacional y sociedad internacional después del 11 de septiembre de 2001*, Bilbao: Universidad del País Vasco, Universidad Complutense de Madrid, Universitat Pompeu Fabra. No se está tomando partido tampoco en el debate sociológico sobre si cualquier sistema o sociedad es la mera suma de sus miembros (aproximación Margaret Thatcher: “la sociedad no existe. Hay individuos, hombres y mujeres, y hay familias”, en “Margaret Thatcher: A life in quotes”, *The Guardian*, 08/04/2013) o “una realidad específica que tiene sus propias características” (modelo Durkehim, en Durkheim, E. (1982), *The rules of sociological method*, Nueva York: Free Press, p. 116). Cualquier posicionamiento

definición mínima de *sistema* sugerida por Robert Jervis. Según el autor, un sistema vendría definido por dos características, a saber, “(a) un grupo de unidades o elementos interconectados de tal forma que los cambios en algunos de los elementos o en sus relaciones produce un cambio en otras partes del sistema; y (b) la totalidad del sistema exhibe propiedades y comportamientos que son diferentes de los de las partes”⁶⁶. Según esta definición, los sistemas no son excluyentes entre sí por lo que un mismo actor internacional puede ser parte de diferentes sistemas al mismo tiempo, integrados cada uno de ellos por unidades diversas. La preminencia del estudio del sistema internacional global (aquel que comprende la totalidad de

al respecto será abordado en las conclusiones en base a lo observado en el caso de estudio.

⁶⁵ Bull entiende el *sistema internacional*, o *sistema de estados* como la formación de “dos o más estados tienen suficiente contacto entre ellos, y tienen suficiente impacto en las decisiones del otro como para causar que actúen –al menos, de alguna manera- como partes de un todo”, Bull, H. (2005), *Op. cit.*, p. 61. Por tanto, la principal diferencia –como examinaremos en mayor profundidad más adelante en este capítulo- reside en la ampliación de la definición para que incluya a actores internacionales de naturaleza diversa, y no sólo a los Estados soberanos. La definición propuesta se asemeja más a la propuesta por Aron como “el conjunto constituido por unidades políticas [podríamos substituirlo por unidades económicas, culturales, etc.] que mantienen relaciones regulares entre ellos y que son capaces de estar implicados en una guerra generalizada”, al abrir el espectro de la definición para incluir actores diferentes al Estado y fijar un nivel mínimo de interacción (en su caso, apelando a la idea de la guerra generalizada o sistémica). Aron, R. (1967), *Peace and war: A theory of International Relations*, Nueva York: Praeger, p. 94. Oran R. Young define los sistemas como “un grupo de actores que tienen unas relaciones entre ellos caracterizables (estructura), que interactúan en base a unos patrones reconocibles (procesos), y sujetos a diferentes limitaciones contextuales”. Young, O. R. (1982a), *A systemic approach to international politics*, Princeton: Princeton University Press, p. 6. Hoffmann lo define como “un patrón de relaciones entre las unidades básicas de la política mundial [podríamos substituirlo por la economía mundial, la cultura global, etc.], que se caracteriza por alcance de los objetivos perseguidos por tales unidades y por las tareas que llevan a cabo en conjunto, así como por los medios utilizados para conseguir esos objetivos y llevar a cabo esas tareas. Ese patrón viene determinado en gran medida por la estructura del mundo, la naturaleza de las fuerzas que operan entre y dentro de las unidades principales, y las capacidades, patrones de poder, y cultura política de esas unidades”. Hoffmann, S. (1961), “International systems and International Law”, *World Politics*, vol. 14, pp. 205-237, en p. 207.

⁶⁶ Jervis, R. (1997), *System effects: Complexity in political and social life*, Princeton: Princeton University Press, p. 6.

los Estados soberanos en el mundo) en los paradigmas realista y liberal podría llevarnos a pensar que la superposición de la membresía de los sistemas es un elemento analítico novedoso. Todo lo contrario, como veremos más adelante, esta noción parece ampliamente aceptada en aquellas contribuciones que estudian las relaciones entre el sistema internacional global y los (sub)sistemas internacionales regionales, e incluso en algunas formulaciones específicas sobre el papel de las superpotencias en los subsistemas regionales. Por tanto, cada uno de los sistemas estará integrado por actores internacionales y por el cúmulo de relaciones que se establecen entre ellos.

Este trabajo definirá *actor internacional* -tomando como puntos de referencia las contribuciones que, desde un enfoque más sociológico, hacen Marcel Merlé y Caterina García Segura⁶⁷- como cualquier sujeto que tenga capacidad y autonomía suficiente como para movilizar recursos en la consecución de unos objetivos fijados por sí mismo que trasciendan su marco interno, y para influir sobre otros actores internacionales. Esta definición deja atrás cualquier rémora de aproximación al concepto de actor previa a la revolución transnacionalista en la disciplina, superando las limitaciones vinculadas a la restricción de entender los Estados soberanos como únicos actores internacionales. Así, el trabajo entiende que no es una condición *sine qua non* de todo sistema que la totalidad de sus miembros compartan una naturaleza homogénea. Dicho de otra forma, el principio diferencial de las unidades no será utilizado como condición para poder hablar de sistema sino como herramienta para diferenciar entre distintos tipos de actores que en base a su naturaleza se relacionarán de maneras determinadas con algunas de las instituciones de cada uno de los órdenes.

Si nos centramos en las capacidades relativas de los actores, podemos afirmar que cualquier sistema internacional dispone de una *estructura* determinada. Denominaremos *estructura* a “la posición que ocupan unos actores en relación con el resto [y cuyas] variables básicas son el número de actores y la distribución de

⁶⁷ Merlé, M. (1997), *Sociología de las relaciones internacionales*, Madrid: Alianza Editorial; García Segura, C. (1992), “La evolución del concepto de actor en la Teoría de las Relaciones Internacionales”, *Papers: Revista de Sociologia*, vol. 40, pp. 13-31.

poder entre ellos”⁶⁸. Por tanto, se refiere a la distribución de capacidades y poder entre los diferentes actores internacionales que participan de un sistema internacional en un momento determinado. Esta definición incorpora tan sólo uno de los tres elementos mencionados por Waltz como definatorios de la estructura internacional que hemos mencionado en el apartado anterior, el de la distribución de recursos. No incluye por tanto los dos primeros elementos relativos al principio organizativo del sistema y el principio diferencial de las unidades⁶⁹.

Por otro lado, saltando a las relaciones que se establecen entre un grupo determinado de actores internacionales miembros de un sistema, podemos afirmar que éstas se dividen en dos categorías: las relaciones que están ordenadas y aquellas que no. Este trabajo concibe el *orden internacional* como una pauta de comportamiento de los actores internacionales que forman parte de un sistema, forjada en la repetición de un patrón de conducta normativizado o no, y que genera expectativas sobre el comportamiento de esos mismos actores frente al resto. Nótese que este trabajo opta por tanto por la cuarta acepción de la tipología presentado anteriormente, rehusando incluir en la definición cualquier apelación a los objetivos del orden. La realidad internacional puede albergar por tanto múltiples órdenes internacionales circunscritos, que conviven y se solapan en cuatro dimensiones (según la propuesta de Emanuel Adler y Patricia Greeve sobre los *mecanismos de la gobernanza de la seguridad*⁷⁰): (1) temporal/evolutiva, ya que cualquier mutación a lo largo del tiempo de las pautas de comportamiento de un orden no es automática y,

⁶⁸ Brecher, M. y James, P. (1986), *Crisis and change in world politics*, Boulder / Londres: Westview Press, p.10.

⁶⁹ Para los teóricos estructuralistas del neorrealismo existe una correlación causal entre la estructura y el comportamiento de los Estados. Así, “el lugar que ocupan los estados en el sistema internacional explica en gran parte su comportamiento” y “aquello que los estados son [en términos de estructura] determina cómo se comportan”, Waltz, K. N. (1993), “The emerging structure of international politics”, *International Security*, vol. 18, núm. 2, pp. 44-79, en pp. 45, 78.

⁷⁰ Los *mecanismos de la gobernanza de la seguridad* son definidos como “un conjunto de reglas, normas, prácticas e instituciones que coordinan las relaciones entre actores del sistema internacional”, por tanto, existe un claro paralelismo con nuestra definición de orden. Adler, E. y Greve, P. (2009), *Op. cit.*, p. 65.

por tanto, pueden convivir varias pautas al mismo tiempo; (2) funcional, según los ámbitos de la realidad que regulen; (3) espacial, según áreas geográficas; y (4) relacional, según los actores del sistema que participen del orden marcados por criterios no necesariamente geográficos⁷¹.

Por contraposición, todas las relaciones no pautadas (*non-ruled based interactions*) que se establecen entre los actores de un sistema serán consideradas como *relaciones no ordenadas*. Normalmente marcará su condición el hecho de ser acciones puntuales (no lo suficientemente recurrentes en el tiempo como para poder generar expectativas de comportamiento sobre el resto de los actores del sistema) o novedosas (por su naturaleza, forma, contenido o por tener como foco de la acción un fenómeno de la realidad inédito hasta la fecha)⁷².

Todo orden internacional está formado por *normas* que, junto con principios y valores y agrupadas según su temática, integran diferentes *regímenes internacionales*. Una *norma*, llamada también a lo largo del trabajo institución primaria o regla⁷³, es una

⁷¹ *Ibid.*, pp. 72-79. Keene ofrece un ejemplo de comparativa entre sistemas normativos e institucionales que conviven en el mismo lugar y tiempo al confrontar el contenido y los objetivos derivados del orden westfaliano de la tolerancia con aquellos provenientes del orden civilizatorio, desde mediados del siglo XVII hasta la actualidad. Keene, E. (2004), *Op. cit.*

⁷² En general, la existencia de esta segunda categoría de relaciones, basadas en acciones no recurrentes, suele ser obviada por gran parte de la literatura en su esfuerzo por encontrar una pauta recurrente, conforme a normas, obligaciones y principios (y por tanto, explicativa) en la totalidad de las acciones de los actores internacionales.

⁷³ El concepto de *institución primaria* es utilizado por la Escuela Inglesa como sinónimo de “prácticas sociales arraigadas y relativamente perdurables, entendidas más como fruto de la evolución que del diseño. Estas prácticas no sólo deben ser compartidas por los miembros de una sociedad internacional sino que tienen que ser entendidas como el comportamiento legítimo (...). Son constitutivas tanto de los estados como de la sociedad internacional en tanto que definen no sólo la naturaleza básica de los estados sino que también los patrones de comportamiento legítimos en sus relaciones, así como los criterios de pertenencia a la sociedad internacional”, Buzan, B. (2014), *Op. cit.*, pp. 16-17. Según Bull, la lista tradicional de instituciones primarias de la sociedad internacional westfaliana incluye la diplomacia, el equilibrio de poder, la guerra, el derecho internacional y el concierto de las grandes potencias aunque, tal como nos recuerda Buzan, también hay autores que han incluido instituciones

convención intersubjetiva entre actores internacionales que fija un curso de acción deseable, esperable y legítimo o establece limitaciones en el comportamiento⁷⁴. Esta definición en ningún caso establece como condición para que podamos hablar de normas la codificación o positivización de las convenciones intersubjetivas. Tampoco apela a la norma como respuesta o como fomentadora de unos valores compartidos entre los sujetos que se dotan de ella: al definirla como acuerdos intersubjetivos se da margen a la posibilidad de que diferentes actores persigan objetivos divergentes, incluso contradictorios, y crean estar avanzándolos mediante la gestación y obediencia a la norma. En el caso de ser explícita,

alternativas como el nacionalismo, la soberanía o el mercado. *Ibíd.*, pp. 9, 17, 101; Buzan, B. y Gonzalez-Pelaez, A. (eds) (2009), *International society and the Middle East: English School theory at the regional level*, Basingstoke: Palgrave Macmillan; Hurrell, A. (2007), *Op. cit.*; Mayall, J. (1990), *Nationalism and international society*, Cambridge: Cambridge University Press; y James, A. (1986), *Sovereign statehood: The basis of international society*, Londres: Allen & Unwin.

⁷⁴ Una definición muy citada en la disciplina es la ofrecida por Peter Katzenstein quien dice que las normas son codificaciones que “describen expectativas colectivas sobre el comportamiento adecuado de actores con una identidad determinada”. Katzenstein, P. J. (1996a), “Introduction: Alternative perspectives on national security”, en Katzenstein, P. J. (ed.), *The culture of national security: Norms and identity in world politics*, Nueva York: Columbia University Press, pp. 1-32, en p. 5. El paralelismo entre los conceptos de norma e institución -que como ya hemos advertido utilizaremos como indistintamente- lo deja claro Robert O. Keohane al definir las *instituciones* como “conjuntos persistentes de reglas (formales o informales) que prescriben comportamientos, constriñen la actividad y dan forma a las expectativas”, Keohane, R. O. (1989), *International institutions and state power*, Boulder: Westview Press, p. 3. Cox también define institución de una forma bastante pareja: “las instituciones son formas ampliamente entendidas y aceptadas de organizar esferas específicas de la acción social (...). Las instituciones son las formas en las que las prácticas sociales, desarrolladas como respuesta a problemas particulares a los que una sociedad hacía frente, se hicieron rutinarias a través de su materialización en un conjunto de reglas específicas”. Cox, R. W. (1996), *Op. cit.*, p. 149. Desde enfoques más sociológicos, James Coleman entiende que las *normas sociales* “especifican qué acciones son entendidas como correctas, inapropiadas o incorrectas, por un conjunto de personas. Están generadas con un propósito en tanto que las personas que las iniciaron o ayudan en su supervivencia entienden que son beneficiados por la observancia de las mismas o perjudicados por su violación”. Coleman, J. (1990), *Foundations of social theory*, Cambridge: Harvard University Press, p. 242. Citado en Hurrell, A. (2007), *Op. cit.*, p. 14. Aun así, según Buzan, “la Escuela Inglesa necesita trabajar más en los criterios para identificar y definir [las instituciones primarias]”. Buzan, B. (2014), *Op. cit.*, p. 178.

además, el carácter intersubjetivo del lenguaje permite la concurrencia de objetivos esencialmente diferentes incluso en una misma formulación⁷⁵. En el caso de ser tácitas, y que nos encontremos frente a una norma basada en una costumbre en ningún caso formalizada (no necesariamente positivizada), el margen de interpretación de un mismo hecho repetido es todavía mayor⁷⁶.

Se puede diferenciar además entre dos tipos de normas: las constituyentes y las funcionales. Las *normas constituyentes* son aquellas que Christian Reus-Smit identifica con la noción de “estructuras constitucionales” de la sociedad internacional y que definimos como “conjuntos coherentes de creencias, principios y normas intersubjetivos que cumplen dos funciones en el ordenamiento de las sociedades internacionales: definen qué constituye un actor legítimo, con todos los derechos y privilegios de la estatalidad, y definen los parámetros básicos de la acción (...) admisible”⁷⁷. El apelativo constituyente se refiere a su función fundacional de los elementos a los que se refiere, en ningún caso implica necesariamente que este tipo de normas sean el fruto de un proceso similar al descrito por Ikenberry en su explicación sobre la gestación de un “orden constitucionalista”⁷⁸. Existen ciertos vínculos entre la definición propuesta y otros conceptos planteados por Robert W. Cox o Robert Keohane. Cox utiliza la noción semejante, aunque ciertamente algo más amplia, de “estructuras”

⁷⁵ Neumann, I. B. (2002), “Returning practice to the linguistic turn: The case of diplomacy”, *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 31, pp. 627-651.

⁷⁶ Esta discusión se aborda en mayor detalle más adelante, en ese mismo epígrafe.

⁷⁷ En la definición original completa, Christian Reus-Smit habla de “los parámetros básicos de la acción estatal admisible”. Esta tesis prescinde de la mención a los Estados para dar margen a una potencial participación de los actores no estatales de las normas constituyentes. Reus-Smit, C. (1997), “The constitutional structure of international society and the nature of fundamental institutions”, *International Organization*, vol. 51, núm. 4, pp. 555-589, en p. 566. Buzan traza una conexión entre este tipo de normas y el concepto de *formaciones de legitimidad* utilizado por Clark en tanto que éstas fijan los límites a la membresía y la conducta aceptables de la sociedad internacional. Clark, I. (2005), *Legitimacy in international society*, Oxford: Oxford University Press, p. 245; Buzan, B. (2014), *Op. cit.*, p. 35.

⁷⁸ Ikenberry, G. J. (1998), “Institutions, strategic restraint, and the persistence of American postwar order”, *International Security*, vol. 23, núm. 3, pp. 43-78; Ikenberry, G. J., (2001), *Op. cit.*

del orden global de las que dice que “son el producto de patrones de acción recurrentes y expectativas, los *gestes répétées* de la *longue durée* de [Fernand] Braudel. Existen estructuras en el lenguaje, en la manera en la que pensamos, en las prácticas en la vida social, económica y política (...). Las estructuras son por tanto el contexto más amplio donde cabe situar las instituciones [del orden global]”⁷⁹. Keohane, desde el estudio de los regímenes internacionales, habla de “prácticas fundamentales” como el tipo de prácticas duraderas que constriñen la formación y evolución de las instituciones específicas de los regímenes internacionales⁸⁰. Por contra, las *normas funcionales* se referirán al resto de normas del orden, aquellas que fijan pautas de conducta concretas sobre asuntos rutinarios, en base a los parámetros básicos de la acción admisible fijados por las normas constituyentes. James N. Rosenau y el propio Bull, de maneras parejas, diferencian entre *disposiciones fundamentales* y *disposiciones rutinarias*, y los *principios normativos fundamentales*, las *reglas de coexistencia* y las *normas reguladoras de la cooperación entre estados*, respectivamente⁸¹.

Por último, este trabajo utiliza la noción de *régimen internacional* - en los términos propuestos por Stephen D. Krasner, y Stephan Haggard y Beth A. Simmons- para referirse al conjunto de normas y mecanismos de control de la conducta que convergen alrededor de un fenómeno concreto de la realidad internacional⁸². Los regímenes internacionales serán por tanto paquetes de normas funcionales que se refieren a un ámbito específico de la realidad. Suelen asimismo establecer mecanismos de verificación de la conducta de los actores

⁷⁹ Cox, R. W. (1996), *Op. cit.*, pp. 149-150.

⁸⁰ Keohane, R. O. (1988), “International institutions: Two approaches”, *International Studies Quarterly*, vol. 32, núm. 4, pp. 379-396, en p. 385.

⁸¹ Rosenau, J. N. (1992), *Op. cit.*, p. 5; Bull, H. (2005), *Op. cit.*, pp. 67-70. En el sustrato de estas diferenciaciones se puede intuir la diferenciación clásica en la teoría del derecho entre lo que Herbert L. A. Hart llamó las *reglas primarias* (reglas sobre la reglamentación) y las *reglas secundarias* (reglas sobre el comportamiento). Hart, H. L. A. (1961), *The concept of law*, Oxford: Clarendon Press. Paralelismo sugerido en Linklater, A. y Suganami, H. (2006), *Op. cit.*, p. 51.

⁸² Krasner, S. D. (1981), *International regimes*, Ithaca: Cornell University Press; Haggard, S. y Simmons, B. A. (1987), “Theories of international regimes”, *International Organization*, vol. 41, núm. 3, pp. 491-517.

y/o de fiscalización de cualquier comportamiento que se salga de los límites fijados por las normas que lo integran.

El marco analítico propuesto por este trabajo (esquemático en el cuadro 1) se distancia de propuestas anteriores en la disciplina, y por tanto es novedoso, fundamentalmente en cuatro aspectos. Primero, da cabida a los actores no estatales en la discusión sobre el orden internacional. Gran parte de la literatura sobre el orden internacional sitúa a los Estados soberanos como punto de referencia y limita el orden a las pautas de comportamiento entre ellos⁸³. Generalmente esta realidad ha respondido a que una mayoría de los estudios sobre el orden se han centrado en el análisis de un único orden entre todos los existentes: el orden interestatal global, que opera en las relaciones contemporáneas entre todos los Estados del planeta⁸⁴. Desde una aproximación sociológica a las relaciones internacionales⁸⁵ es imposible negar que los Estados soberanos establecen relaciones con actores no estatales en el proceso de consecución de sus objetivos internacionales, y que estas relaciones, al ser parte de la realidad internacional, deben ser incluidas en la agenda de estudio de la disciplina. Estas relaciones, al igual que pasa con cualquier otras, pueden regularizarse –e incluso institucionalizarse informalmente- hasta el punto de que

⁸³ Toda la aproximación pluralista, e incluso la solidarista menos profunda, de la Escuela Inglesa toma a los Estados como único punto de referencia, véase Buzan, B. (2014), *Op. cit.*, pp. 89-90. El mayor esfuerzo realizado hasta la fecha para superar esta limitación cabe encontrarlo en la propuesta de Buzan y Little sobre las diferencias entre los *sistemas pre-internacionales*, los *sistemas económicos internacionales*, los *sistemas jerárquicos o imperiales* y los *sistemas internacionales completos*. Buzan, B. y Little, R. (2000), *International systems in world history: Remaking the study of international relations*, Oxford: Oxford University Press.

⁸⁴ Para Steve Smith existe una elección normativa, generalmente no manifiesta, en situar a los Estados y la soberanía como puntos de referencia de la discusión sobre el orden o incluso “un retorno a posiciones naturalistas sobre el mundo social donde incluso el constructo social es secundario frente a las fuerzas materiales”; así el uso del término no es neutral y privilegia identidades políticas comunitarias frente a alternativas cosmopolitas. Smith, S. (1999), *Op. cit.*, pp. 104-106, 108.

⁸⁵ Stephen D. Krasner asegura que la aproximación de la Escuela Inglesa es “la mejor perspectiva sociológica conocida en las Relaciones Internacionales”. Krasner, S. D. (1999), *Sovereignty: Organized hypocrisy*, Princeton: Princeton University Press, p. 46.

podamos hablar de la existencia de una pauta de comportamiento que genere expectativas sobre el resto de los actores del sistema y, por tanto, de un orden internacional. Tal afirmación no quiere decir que los actores no estatales participen del orden interestatal global. Así, dicho orden tiene como norma constituyente un criterio por el cual sólo podrán participar plenamente de ese orden los Estados soberanos, aunque el resto de los actores se vean afectados por sus principios generales y reglas, y puedan participar de maneras subsidiarias en la gestación de normas funcionales. Lo que se afirma es que, igual que los Estados soberanos se han dotado en sus relaciones de diferentes órdenes internacionales, las relaciones entre actores soberanos y actores no estatales también se han visto ordenadas a base de la repetición de la interacción y de la creación de normas que fijan límites y expectativas de comportamiento. Dicho de otra manera, se entenderá que no es una condición *sine qua non* que todos los actores partícipes de un orden tengan la misma naturaleza⁸⁶ –y mucho menos la restricción de la noción de orden a tan sólo las relaciones que se establecen entre Estados soberanos-, y que existen en la realidad internacional una pluralidad de órdenes entre diferentes tipos de actores.

Segundo, y muy relacionado con el primer punto, este trabajo redefine los criterios diferenciales entre actores como normas de pertenencia a algún orden concreto y no como elementos sistémicos⁸⁷. Expresado de otra forma, cualquier metaprincipio diferenciador de las unidades pasa de ser un elemento propio del sistema (a la *waltziana*, definiendo quién es parte del mismo) a ser un elemento propio de cada uno de los órdenes (estableciendo quién puede participar de las normas de comportamiento específico y convirtiéndose en una suerte de (meta)norma constituyente de cada uno de los órdenes internacionales)⁸⁸. La naturaleza de los actores,

⁸⁶ Por tanto, mucho menos se aceptará como punto de partida la visión de Martin Wight sobre que no podrá existir un sistema “sin la existencia de cierto grado de unidad cultural entre sus miembros” (su afirmación se circunscribe al sistema *westfaliano*, pero nosotros la ampliamos para luego negarla como condición de cualquier tipo de sistema); Wight, M. (1977), *Systems of states*, Leicester: Leicester University Press, p. 33.

⁸⁷ Ruggie, J. G. (1983), *Op. cit.*, pp. 274-275.

⁸⁸ Cabe señalar por tanto que nuestra aproximación no supera de inicio el problema señalado por Alexander Wendt en relación con cómo los neorrealistas “tratan la soberanía de la misma forma en que tratan otras instituciones

así, puede actuar como limitación de entrada para la participación en el funcionamiento de un orden concreto (los ejemplos más claros son aquellos órdenes puramente interestatales de los que no participan en su creación ni en su funcionamiento los actores no estatales).

Como ya hemos señalado, Reus-Smit ya apunta en esta dirección al incluir entre las “estructuras constitucionales” de las “instituciones internacionales modernas” diferentes elementos normativos intersubjetivos que vienen a definir qué constituye un actor legítimo. Pero su propuesta se diferencia del aquí sugerido en dos aspectos: a) su definición de *estructuras constitucionales*⁸⁹ parece indicar que los criterios definitorios de la categoría de actor (*actorness*) legítimo son para ser miembro de un sistema (él habla de “sociedades internacionales”) y no para participar de un orden concreto del mismo⁹⁰; y b) su esfuerzo por definir estos criterios es reduccionista en tanto que equipara criterios de qué constituye un actor legítimo con criterios de estatalidad (así, denomina “propósito moral del Estado” y “principio organizador de la soberanía” al primer y segundo de los elementos normativos que constituyen las estructuras constitucionales). Como corolario de esta aproximación podemos aceptar que existen sistemas integrados por actores de naturaleza diversa y órdenes cuyos participantes no son uniformes en esencia. Nuestra aproximación no toma como punto de partida

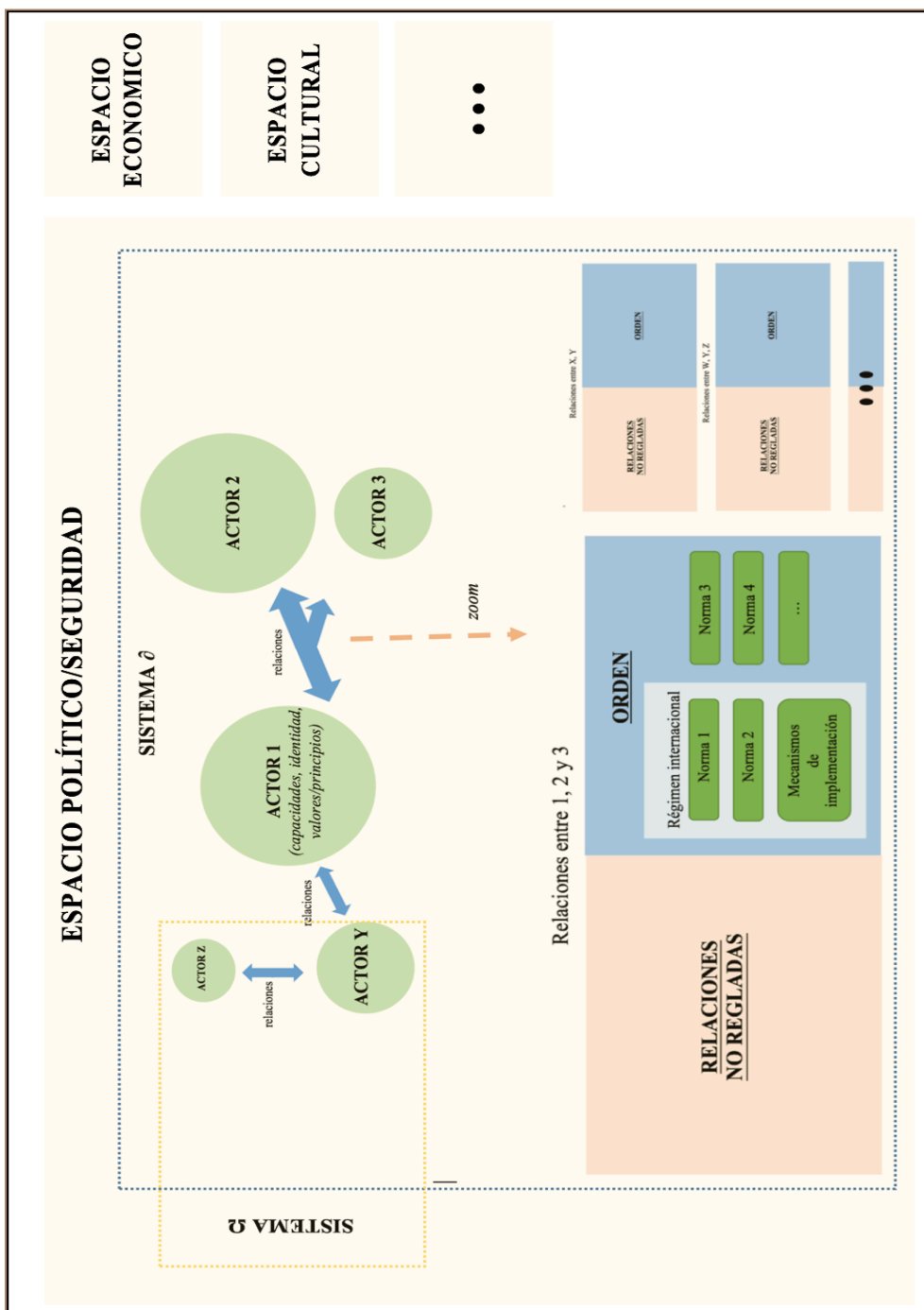
internacionales, es decir, la soberanía como casi totalmente constituida *por* las decisiones de actores estatales preexistentes, en vez de como constitutiva *de* esos mismo actores”. Wendt, A. y Duvall, R. (1989), *Op. cit.*, p. 57. Este trabajo aborda dicho problema más adelante al tratar la soberanía en el orden regional de Oriente Medio.

⁸⁹ Según Reus-Smit las estructuras constitucionales contienen tres elementos normativos intersubjetivos: el propósito moral del Estado, el principio organizador de la soberanía y las normas básicas de justicia procedimental. Reus-Smit, C. (1997), *Op. cit.*, pp. 566-568.

⁹⁰ Ello es consecuencia de una premisa de partida de Reus-Smit por la cual sólo existe un orden en el sistema internacional (de Estados), por tanto, los criterios para ser considerado miembro del primero son a la vez los requisitos para ser partícipe del segundo. Aunque repetidamente hable de “sociedades internacionales” en plural cabe entender que está pensando en términos de comparación histórica (han existido diferentes sociedades a lo largo de la historia) y no de concurrencia de diferentes sociedades/sistemas globales en un momento concreto.

Cuadro 1:
Realidad internacional, espacios, sistemas y órdenes

REALIDAD INTERNACIONAL



Elaboración propia.

que este tipo de metanormas de los órdenes internacionales siempre se materialicen en términos estatales.

Esta segunda novedad es importante para nuestra tesis ya que es una derivada directa del fenómeno del solapamiento de órdenes. Si dentro de un sistema pueden convivir varios órdenes, y no todos los integrantes del sistema participan de todos los órdenes, deja de tener sentido un criterio de pertinencia transversal al sistema más allá de que se sea participe de como mínimo uno de los órdenes solapados en cuestión. Aceptar criterios de pertenencia a un sistema en base a la naturaleza de un actor deriva de una complicación propia del estudio del sistema internacional clásico por la que era fácil confundir la existencia de órdenes de los que sólo participasen Estados con la existencia sistemas dónde sólo participasen Estados. Hoy por hoy, con la centralidad de los actores no estatales, es casi imposible pensar que existan sistemas internacionales de los que no participen aunque sí que aceptamos que hay órdenes de los que no lo hacen, especialmente en su creación y funcionamiento. El resultado de este silogismo, reiteramos, es que los criterios diferenciales entre actores son parte de cada uno de los órdenes concretos y no de los sistemas donde se encapsulan los diferentes órdenes solapados.

Tercero, al separar de una forma tan clara en planos diferenciados los rasgos propios de los actores (su naturaleza, sus capacidades relativas y poder potencial, etc.) de aquello que hacen (su comportamiento, ya sea ordenado o no) se evita cualquier determinismo de partida que vincule inexorablemente los dos planos. Son muchos los análisis que entienden, por ejemplo, que una estructura unipolar engendra necesariamente una pulsión hegemónica, que además se suele traducir en un orden de naturaleza hegemónica. Este trabajo rehúye tal determinismo y se dota a sí mismo de suficiente margen en sus planteamientos teóricos como para aceptar que determinadas distribuciones de poder no siempre generan una categoría concreta de orden, y que la posición de un actor en la distribución de poder de un sistema no engendra un único tipo de comportamiento.

Cuarto, nuestro marco analítico subraya que no todos los órdenes deben tener objetivos compartidos. Contradiendo lo sugerido inicialmente por Bull, no establecemos la persecución coral de unos

objetivos concretos como criterio para poder catalogar un conjunto de relaciones entre actores como ordenadas. Eso no quiere decir que la ordenación del comportamiento mediante el establecimiento de normas no tenga finalidad alguna. Este trabajo acepta como premisa de partida que cada uno de los actores internacionales tienen un comportamiento razonado en la consecución de sus objetivos individuales, como consecuencia de un proceso de toma de decisiones interno donde participan múltiples voces. Lo que se afirma es que cada uno de los actores que participan del orden pueden avenirse al cumplimiento de un mismo conjunto de normas por razones diversas. El carácter intersubjetivo de las normas específicas de comportamiento –especialmente en aquellos casos donde están poco formalizadas- da suficiente margen de interpretación a los actores internacionales como para tener diferentes comprensiones sobre qué objetivos persiguen⁹¹. A modo de ejemplo en el ámbito interno, la prohibición de fumar en un espacio público cerrado como una biblioteca puede ser entendido por el actor A como una medida para proteger la salud de todos los individuos que se congregan en ese espacio, por el actor B como una medida para proteger la salud del fumador fomentando una reducción de su consumo, por el actor C como una medida para evitar incendios y por el actor D como la suma de todas las anteriores. A, B, C y D pueden aceptar la norma y adaptar su comportamiento creyendo que ésta persigue objetivos muy diferentes. En ocasiones, la regulación del comportamiento conlleva la articulación de una narrativa dominante –generada y diseminada por alguno/s de los actores- sobre cuál es la finalidad y la conveniencia de la existencia de unas normas y/o regímenes concretos⁹². Incluso en este caso el margen de interpretación de las

⁹¹ Ikenberry asegura que “un orden estable no requiere necesariamente un acuerdo normativo entre sus miembros (...) El orden puede ser esencialmente espontáneo, *el efecto colateral de los estados actuando separadamente*”. Ikenberry, G. J. (2001), *Op. cit.*, p. 23 [las cursivas son propias].

⁹² Inspirados por las contribuciones de Max Weber y Anthony Giddens, James G. March y Johan P. Olsen dicen sobre el proceso de institucionalización de las normas -por el cual éstas surgen- que implica un proceso de estructuración a través de rutinas, mediante el “desarrollo de códigos de significado, maneras de razonar, y explicaciones” sobre cómo actuar en base a ellas. Así, cabe entender que, como suele pasar en cualquier otro proceso social similar, unas narrativas y significantes se suelen imponer sobre otras alternativas. March, J. G. y Olsen, J. P. (1998), *Op. cit.*, p. 948.

razones señaladas puede ser tan grande (en relación ahora al carácter intersubjetivo y dialéctico de la significación de los elementos del lenguaje, y no de la norma en sí) que los actores no compartan una visión homogénea sobre los objetivos del orden⁹³. Este trabajo incluso pone en duda la existencia de unos objetivos mínimos de cualquier orden –ya sean los *objetivos fundamentales* de todo orden social según Bull o las opciones minimalistas de Parent y Erikson sobre la reducción de la violencia entre las partes o de Watson sobre la *raison de système*⁹⁴. Así, por ejemplo –y reduciendo el orden a la que es posiblemente su mínima expresión–, podremos hablar de un orden internacional en aquellas situaciones donde varios actores internacionales se avengan al respeto de algún tipo de *ius in bello* en su proceso de aniquilación del contrario, por tanto ni tan siquiera acepten la garantía de supervivencia de los integrantes de un orden como uno de sus objetivos fundacionales. En ocasiones, “aquellos que persiguen la consecución de propósitos diferentes y probablemente incompatibles, [pueden quedar] asociados entre ellos, si de alguna manera, tan sólo en el respeto de ciertas restricciones sobre cómo cada uno de ellos va a intentar conseguir sus propios objetivos”⁹⁵.

Más allá de estos cuatro aspectos centrales, los planteamientos de partida nos ofrecen dos ventajas analíticas menores: la definición de sistema y de orden utilizada nos permite explorar la posibilidad de la existencia de órdenes paralelos y coetáneos conviviendo dentro de un mismo sistema; y, al no partir del necesario vínculo entre la existencia de un orden y de relaciones de naturaleza societal entre

⁹³ Little, en su discusión sobre la epistemología propia de la Escuela Inglesa donde confronta las metodologías positivistas con aquellas interpretivistas o hermenéuticas, señala hacia la visión muy extendida entre los autores de esta aproximación que entiende que “las sociedades internacionales necesariamente han de ser exploradas utilizando métodos interpretivistas o hermenéuticos que se centren en *el lenguaje que se encuentra detrás de las reglas, instituciones, intereses y valores constitutivos de cualquier sociedad*”. Little, R. (2000), *Op. cit.*, p. 395 [las cursivas son propias].

⁹⁴ Contrapuesta con la *raison d'état* y definida como el convencimiento que tienen los actores de un sistema (en este caso, uno con algún orden) de que es ventajoso trabajar por la supervivencia del propio sistema. Véase Watson, A. (1992), *The evolution of international society*, Londres: Routledge, p. 14.

⁹⁵ Nardin, T. (1983), *Law, morality, and relations of states*, Princeton: Princeton University Press, p. 9. Citado en Reus-Smit, C. (1997), *Op. cit.*, p. 584.

las unidades de un sistema, no quedamos anclados en el ejercicio de hermenéutica de encontrar la frontera que divide los sistemas de las sociedades.

b) Las percepciones y los elementos subjetivos en los órdenes internacionales: Matizaciones desde el constructivismo

Este trabajo no puede dar por zanjada la cuestión sobre cómo se va a aproximar a los órdenes internacionales sin detenerse antes a hacer algunas matizaciones importantes sobre su naturaleza como construcciones sociales. Al tratar la diversidad de enfoques dentro de la Escuela Inglesa, Barry Buzan nos recuerda que han existido siempre tres maneras de aproximarnos a la sociedad internacional, entendiéndola como “1) un conjunto de ideas que caben ser encontradas en las mentes y el lenguaje de quienes participan del juego de los estados⁹⁶; 2) como un conjunto de ideas que caben ser encontradas en las mentes de los teóricos políticos; 3) como un conjunto de conceptos que definen las estructuras materiales y sociales del sistema internacional en unos términos fijados por académicos”⁹⁷. Este trabajo se aproxima a los diferentes órdenes internacionales en Oriente Medio desde una perspectiva pareja a la primera mencionada: no da por hecho que los elementos que analiza tengan una dimensión estructural-material ni ningún elemento teleológico más allá del plano ideacional. Cualquier elemento social es así reducido a ideas intersubjetivas en las mentes de aquellos individuos que participan del proceso de la política mundial,

⁹⁶ Sobre esta primera aproximación, Linklater y Suganami dicen que “desde una dimensión sociológica, la aproximación de la Escuela Inglesa al estudio de las relaciones internacionales se caracteriza por el énfasis en explicar qué sucede internacionalmente mediante la penetración en las mentes de los actores principales, y el descubrimiento de las asunciones y los motivos que éstas encierran”. Linklater, A. y Suganami, H. (2006), *Op. cit.*, pp. 114-115.

⁹⁷ Buzan, B. (2014), *Op. cit.*, p. 18. Además, Buzan señala a Charles A. W. Manning, Andreas Osiander y Peter Wilson como exponentes de esta aproximación. Manning, C. A. W. (1962), *The nature of international society*, Londres: Macmillan; Osiander, A. (1994), *The state system of Europe 1640-1990: Peacemaking and the conditions of international stability*, Oxford: Clarendon Press; y Wilson, P. (2012), “The English School meets the Chicago School: The case for a grounded theory of international institutions”, *International Studies Review*, vol. 14, núm. 4, pp. 567-590.

acercándonos por tanto a posiciones claramente constructivistas⁹⁸. Andrew Hurrell resume muy bien esta aproximación al decir que:

“aunque las estructuras materiales importan, éstas no pueden ser entendidas fuera del marco del conocimiento y comprensión compartidos por los propios actores internacionales. (...) Una aproximación constructivista [entiende] las estructuras sociales internacionales no como características ‘naturales’ de la política mundial, sino como productos y reproducciones en las prácticas sociales concretas de actores sociales y en los significados intersubjetivos (...) enraizados en la práctica histórica y en unas estructuras normativas históricamente construidas”⁹⁹.

Este fenómeno ya fue reconocido por John Rawls desde una óptica más amplia de la filosofía del derecho, en su estudio sobre *las dos conceptualizaciones de las reglas*, con su famosa analogía sobre el béisbol:

“Muchas de las acciones que uno realiza en el juego del béisbol las podría realizar por sí sólo o con otros, indiferentemente de si se encuentra en un partido o no. Por ejemplo, uno puede lanzar la pelota, correr, o balancear una pieza de madera con una forma peculiar. Pero uno no puede robar una base, o eliminarse, o ganarse una base por bolas, o cometer un error, o hacer una falta en el lanzamiento; aunque sí que podría hacer ciertas acciones que parecerían asemejarse a las anteriores, como deslizarse encima de un trozo de plástico, dejar pasar una pelota entre las piernas, etc. Eliminarsse, robar una base, hacer una falta en el lanzamiento...son todas acciones que sólo pueden tener lugar en un partido. Indiferentemente de qué hiciera una persona, su acción no podría ser descrita como un robo de base o una eliminación o una base por bolas si no pudiera también ser descrito como participando en un partido, y para él hacer eso presupone la práctica reglada que constituye el juego. La práctica es lógicamente anterior al

⁹⁸ Sobre el vínculo entre el constructivismo y el estudio de la sociedad internacional y su orden, véase Dunne, T. (1995), “The social construction of international society”, *European Journal of International Relations*, vol. 1, núm. 3, pp. 367-389; y Reus-Smit, C. (2002), “Imagining society: Constructivism and the English School”, *British Journal of Politics and International Relations*, vol. 4, núm. 3, pp. 487-509.

⁹⁹ Hurrell, A. (2007), *Op. cit.*, p. 17.

caso particular: si no existe la práctica, los términos que se refieren a las acciones especificadas no tienen sentido”¹⁰⁰.

En este trabajo las ideas recién descritas se traducen en aceptar fundamentalmente tres premisas de partida. Primera, tal como sugieren Peter J. Katzenstein y Buzan, la naturaleza co-constitutiva entre las normas y los actores, especialmente sus identidades¹⁰¹. Segunda, que el aprendizaje, la interpretación y la imitación en la práctica de las reglas y normas se desarrollan mediante relaciones intersubjetivas que acaban teniendo un impacto sobre las propias capacidades de los actores, en tanto que estos procesos fijan *ultima ratio* las habilidades de los actores para utilizar las instituciones y normas propias del orden que definen qué pueden hacer¹⁰². Por último, y siguiendo la formulación de March y Olsen, entendemos también que todas las prácticas y normas de los órdenes internacionales están “incrustadas en estructuras de significado y disposiciones de interpretación que explican y legitiman identidades concretas y las prácticas y reglas asociados con ellas”¹⁰³. Por tanto, las mismas prácticas y normas pueden venir engendradas por lógicas y valores diferentes (simultáneamente o lo largo del tiempo), rompiendo así cualquier conexión entre unas prácticas concretas y unos únicos valores específicos y absolutos. El ejemplo más claro en este sentido es la propia institución de la soberanía, aceptando que su contenido específico y los valores que la han

¹⁰⁰ Rawls, J. (1955), “Two concepts of rules”, *The Philosophical Review*, vol. 64, pp. 3-32, en p. 25. Citado en Ruggie, J. G. (1989), “International structure and international transformation: Space, time and method”, en Czempiel, E. O. y Rosenau, J. N., *Global change and theoretical challenges: Approaches to world politics for the 1990s*, Lexington: Lexington Books, pp. 21-35, en p. 33.

¹⁰¹ Katzenstein dice de los “contextos culturales-institucionales” que “no sólo constriñen a los actores al cambiar los incentivos que condicionan su comportamiento. (...) [sino que] también son parte en la construcción del propio actor cuya conducta quieren regular”. Katzenstein, P. J. (1996a), *Op. cit.*, p. 22. Véase Buzan, B. (2014), *Op. cit.*, p. 31.

¹⁰² March, J. G. y Olsen, J. P. (1998), *Op. cit.*, p. 964.

¹⁰³ *Ibid.*, p. 948. Rosenau también reconoce que cualquier orden, más allá de sus dimensiones conductual (sobre las rutinas individuales de los actores) e institucional (sobre las instituciones fruto de la práctica agregada) siempre incluye un nivel de actividad ideacional o intersubjetivo que afecta a cómo las unidades entienden su comportamiento y el del resto. Rosenau, J. N. (1992), *Op. cit.*, p. 14.

sustentado y dado forma a lo ancho del globo no han sido siempre los mismos, y además han ido cambiando con el tiempo¹⁰⁴.

III. CAMBIO Y ÓRDENES INTERNACIONALES

Tan sólo una parte limitada de la producción científica sobre los órdenes internacionales se ha centrado en el análisis sus cambios. Desde una perspectiva disciplinar, y siguiendo los términos propuestos por Joseph A. Schumpeter sobre la evolución de cualquier ciencia, parece no existir un acuerdo sobre si las Relaciones Internacionales han superado ya el estadio del análisis estático para pasar al análisis dinámico, o lo que es lo mismo, del estudio de la continuidad al estudio del cambio¹⁰⁵. En uno de los puntales originales del estudio del cambio en la disciplina, Robert Gilpin sugería cinco razones todavía razonablemente vigentes por las que no han existido teorías del cambio en las Relaciones Internacionales: (1) ésta es una disciplina joven que todavía no ha saltado precisamente del análisis estático al dinámico; (2) el declive de las grandes teorizaciones en favor de contribuciones más limitadas temáticamente; (3) el sesgo occidentalista de la disciplina, que sitúa la experiencia euroamericana en el centro –y ésta, se desprende de su presentación, está más marcada por la continuidad–; (4) el convencimiento de la imposibilidad de tal empeño, al estar condicionado el cambio a una plétora ilimitada de condicionantes contingentes a infinidad de contextos históricos; y (5) la existencia de un sesgo ideológico conservador que ha primado la continuidad

¹⁰⁴ Reus-Smit, C. (1997), *Op. cit.*, pp. 562-566; Ruggie, J. G. (1993), “Territoriality and beyond: Problematizing modernity in international relations”, *International Organization*, vol. 47, pp. 139-174.

¹⁰⁵ Citado en Gilpin, R. (1981), *War and change in world politics*, Cambridge: Cambridge University Press, p. 4. Como nos recuerda Rosenau, tratar continuidad y cambio como términos excluyentes niega una verdad persistente en las relaciones internacionales: la coexistencia de ambas, hallando continuidades que trascienden cualquier proceso de cambio y cambios constantes en periodos donde el *statu quo* parece mantenerse inalterado. Será tan sólo la filosofía de la historia del investigador –en un continuo entre un extremo que enfatiza la vulnerabilidad y cambio de los sistemas y otro que exagera los elementos de continuidad y el automatismo del sistema– la que marque qué elementos son silenciados en cada uno de los análisis. Rosenau, J. N. (1990), *Op. cit.*, pp. 52-53, 72-73.

y la estabilidad en su análisis¹⁰⁶. Por el contrario, Susan Strange y Ronen Palan plantean respectivamente que las Relaciones Internacionales o su tradición crítica superaron hace tiempo la limitación temática impuesta por la ortodoxia de la disciplina por la cual su sujeto de estudio era la guerra y la paz internacionales. Según Strange, la Relaciones Internacionales son parte precisamente de una disciplina sociológica transversal que persigue analizar el orden y el cambio social¹⁰⁷. Según Palan, la teoría crítica ha entendido las Relaciones Internacionales como parte de una teoría general transdisciplinar sobre el orden y el cambio social¹⁰⁸.

Pese a las divergencias sobre su centralidad, lo que sí se puede afirmar es que el estudio del cambio en los órdenes internacionales se ha visto afectado por la pluralidad de acepciones del término descrita anteriormente en este capítulo. Se han incluido bajo una misma etiqueta genérica de *cambios en el sistema internacional*, entre otros, estudios sobre cambios en la naturaleza de los actores internacionales, cambios en la estructura de poder en el sistema internacional y cambios en los órdenes internacionales propiamente dichos (en sus normas y regímenes internacionales, en los actores participantes de los mismos, etc.). No en balde, el de cambio “es un concepto difícil y escurridizo, impregnado de ambigüedad y marcado con una simplicidad falaz (...). Pero los cambios, y las continuidades también, no son un fenómeno objetivo. Su existencia adquiere significado a través de la formulación conceptual y no a través de la observación empírica”¹⁰⁹. Para poder justamente

¹⁰⁶ Gilpin, R. (1981), *Op. cit.*, pp. 4-6.

¹⁰⁷ Strange, S. (1988), *States and markets: An introduction to international political economy*, Nueva York: Basil, p. 12. Citado en Palan, R. (2007), “Transnational theories of order and change: heterodoxy in International Relations scholarship”, *Review of International Studies*, vol. 33, suppl. 1, pp. 47-69, en p. 56.

¹⁰⁸ Palan, R. (2007), *Op. cit.*, pp. 50, 68. Ronen Palan define las teorías generales como “esfuerzos sintéticos que tienen por objetivo poner de manifiesto el vínculo razonable entre las teorías de sujeto (o individuales), de colectividades (Estado, sociedad, nación) e internacionales (economía global, civilización, la realidad transnacional)”, *ibid.*, p. 54.

¹⁰⁹ Rosenau, J. N. (1989), “Global changes and theoretical challenges: Toward a postinternational politics for the 1990s”, en Czempiel, E. O. y Rosenau, J. N., *Global changes and theoretical challenges: Approaches to world politics for the 1990s*, Lexington: Lexington Books, pp. 1-20, en p. 15.

ordenar y presentar las contribuciones sobre el tema, este trabajo propone clasificar a los diferentes enfoques en el estudio del cambio internacional en dos bloques: un primero centrado en qué elementos del orden se ven afectados por el cambio y un segundo focalizado en la diferencia entre los estudios sobre los resultados del cambio y aquellos sobre los mecanismos del mismo¹¹⁰.

a) *El estudio de los elementos afectados por el cambio*

Un primer bloque, sugerido originalmente por Gilpin y modificado ligeramente por Katzenstein, incluiría las contribuciones que se centran en el análisis de los principios y prácticas de la realidad internacional a los que afecta el cambio. Partiendo de la aceptación de la dificultad de distinguirlos en la realidad, Gilpin sugiere una tipología que divide entre *cambios de sistema* (los que afectan a la naturaleza de los actores que son parte del sistema), los *cambios sistémicos* (que afectan a la gobernanza del sistema, definida en términos de distribución de poder, jerarquía de prestigio, derechos, obligaciones y normas, y que suponen no un cambio de sistema sino un cambio en quiénes son los actores dominantes de un sistema determinado) y los *cambios en las interacciones* (que afectan a los procesos interestatales *per se* y suelen tener un impacto sobre derechos y obligaciones de los actores del sistema)¹¹¹. Katzenstein, tomando esta propuesta como punto de partida, sugiere una tipología de las concepciones del cambio que divide entre los cambios que afectan al *sistema* (entendidos como un cambio de sistema *alla* Gilpin, como por ejemplo el sucedido con la llegada del sistema interestatal europeo post-westfaliano), los que afectan a

¹¹⁰ Cada una de las aproximaciones se centra en un aspecto concreto del cambio y su objetivo es funcional ya que están pensadas para ayudarnos a clasificar a los autores. Pero cabe tener en cuenta que no son excluyentes: algunas contribuciones podrían –y deberían– ser catalogadas a la vez en dos categorías. Además, hay que aclarar que cada uno de los autores utiliza una terminología propia aunque todos aborden la temática pareja del cambio.

¹¹¹ Gilpin, R. (1981), *Op. cit.*, pp. 39-44. Gilpin reconoce a lo largo del texto otro tipo de cambio, al que llama *cambio en los límites del sistema* que aplicaría básicamente a una modificación en quiénes son parte del sistema y quiénes no. Gilpin afirma que “los límites del sistema se definen por el área sobre la cual las superpotencias [de un sistema] persiguen ejercer su control e influencia”. *Ibid.*, p. 38.

los *actores individuales* (su naturaleza o su posición de poder relativo), a las *normas sistémicas* (la gobernanza del sistema) y a las *interacciones* (los procesos relacionales entre actores)¹¹².

La literatura que podríamos englobar en la categoría de estudios sobre los cambios de sistema incluiría, por un lado, todas las contribuciones que versan sobre la evolución de la soberanía tanto a nivel ideacional como histórico-institucional en tanto que definitoria de la naturaleza de los actores del orden interestatal global¹¹³. Por el otro, también tendría cabida la ola transnacionalista y sus reflexiones sobre la evolución de la naturaleza de los actores (*actorness*) en el sistema internacional -este enfoque ha sido utilizado por ejemplo por Keohane y Joseph S. Nye en su influyente *Power and Interdependence*¹¹⁴ así como por una plétora de autores que basan su análisis en las propuestas de estos dos autores.

La literatura sobre los cambios sistémicos (o de normas sistémicas) es más difícil de delimitar con precisión, principalmente porque algunos estudios del cambio de orden están a caballo entre esta categoría y la siguiente (la literatura sobre los cambios normativos y los cambios de régimen son buenos ejemplos)¹¹⁵. Un caso que

¹¹² Katzenstein, P. J. (1989), "International Relations Theory and the analysis of change", en Czempiel, E. O. y Rosenau, J. N., *Global changes and theoretical challenges: Approaches to world politics for the 1990s*, Lexington: Lexington Books, pp. 291-304. Cabría subrayar que Katzenstein, al diseñar la tipología, en ningún momento afirma que cada uno de los tipos de cambio son una categoría aislada: es lógico aceptar que, por ejemplo, los cambios que afectasen al sistema muy probablemente generarían a su vez cambios de los otros tipos, o que los cambios en las normas pudieran ser causa o también consecuencia de cambios en las interacciones.

¹¹³ Entre todas ellas cabe destacar por su impacto en la disciplina: Krasner, S. D. (1999), *Op. cit.*; y Ruggie, J. G. (1993), *Op. cit.* Véase también Jackson, R. (2007), *Sovereignty: The evolution of an idea*, Cambridge: Polity.

¹¹⁴ Keohane, R. O. y Nye, J. S. (1977), *Power and interdependence: World politics in transition*, Boston: Little; Keohane, R. O. y Nye, J. S. (1971), "Transnational relations and world politics: An introduction", *International Organization*, vol. 25, núm. 3, pp. 329-349.

¹¹⁵ Haggard, S. y Simmons, B. A. (1987), *Op. cit.*; Krasner, S. D. (1983), *Op. cit.*; Haas, E. B. (1983), "Regime decay: Conflict management and international organization, 1945-1981", *International Organization*, vol. 37, núm. 2, pp. 189-256; y Young, O. R. (1982b), "Regime Dynamics: The rise and fall of International regimes", *International Organization*, vol. 36, núm. 2, pp. 277-297.

cabría incluir sin duda aquí son las importantes contribuciones de John Ruggie al estudio de la transformación internacional. Ruggie afirma que “por definición, el estudio de la transformación es el estudio de la estructura. Esto es así porque la estructura concede organización, así como efectos de pericia y constricción, sobre los dominios del discurso social y la acción”¹¹⁶. También, los estudios de cambio de régimen de Keohane. El autor analiza los cambios en los regímenes económicos internacionales aceptando que estos pueden estar motivados tanto por cambios internos como cambios internacionales, descartando explorar los primeros al incluir potencialmente un número de variables causales tan alto que impediría elaborar una teorización parsimoniosa¹¹⁷.

La literatura específica sobre los cambios en las interacciones es algo más plural. Si seguimos la conceptualización economicista del cambio propuesta por John Harsanyi, cabría definir las teorías sobre los cambios en las interacciones como aquellas que persiguen explicar por qué “algunas personas [en nuestro caso, los actores de un sistema internacional] han decidido que sus intereses serán mejor atendidos por un nuevo tipo de disposición institucional”¹¹⁸. Aceptar esta delimitación nos da margen para incluir una serie de autores mucho más heterogéneos. Podríamos incluir a los neorrealistas, como por ejemplo el propio Waltz o John J. Mearsheimer, para quienes los cambios de sistema y los cambios en el sistema suelen ser el resultado de cambios no de sus estructuras sino en las prioridades y acciones de los actores del sistema, en muchos casos ligados a una modificación de su poder relativo fruto de cambios en sus capacidades (por ejemplo, avances tecnológicos,

¹¹⁶ Ruggie, J. G. (1989), *Op. cit.*, p. 21. En este capítulo Ruggie hace una llamada a definir la estructura del sistema en términos más contingentes con el tiempo y el espacio en el que se manifiesta, alejándose de cualquier rémora de ahistoricismo neorrealista.

¹¹⁷ Keohane, R. O. (1980), “The theory of hegemonic stability and changes in international economic regimes, 1967-1977”, en Holsti, O. R., Siverson, R. M. y George, A. L. (eds.), *Change in the international system*, Boulder: Westview Press, pp. 131-162, en p. 135.

¹¹⁸ Harsanyi, J. (1969), “Rational-choice models of political behavior vs. functionalist and conformist theories”, *World Politics*, vol. 21, pp. 513-538, en p. 532. Citado en Gilpin, R. (1981), *Op. cit.*, pp. IX-X.

económicos o políticos)¹¹⁹. También cabría incluir en esta categoría la teorización sobre el cambio en los asuntos centrales de la agenda internacional (entendida en términos de gestión de la gobernanza del sistema) elaborada por John A. Vásquez y Richard W. Mansbach, y su aplicación para explicar otros cambios de comportamiento de las unidades del sistema¹²⁰. Pero son sin duda los estudios del cambio en la segunda imagen *waltziana* desde aproximaciones de Análisis de Política Exterior los que representan de una manera más clara esta categoría¹²¹.

Cabe señalar por último que Rosenau sugiere una aproximación bastante pareja a la de Gilpin y Katzenstein. Él define el cambio como “el desgaste de los patrones establecidos, la disminución del orden, y la fluctuación de la gobernanza hasta el momento de la formación de nuevos patrones y su incrustación en las rutinas de la política mundial”¹²². Esta amplia definición le permite diferenciar entre: (1) los cambios recurrentes en la *forma funcional* (definida como los elementos “que sostienen las interacciones entre colectividades organizadas con diferentes culturas, historias, propósitos, capacidades y jurisdicciones”) y los *límites* del sistema

¹¹⁹ Waltz, K. N. (1986), “Reflections on ‘Theory of international politics: A response to my critics’”, en Keohane, R. (ed.), *Neorealism and its critics*, Nueva York: Columbia University Press, pp. 322-345, en p. 292; Mearsheimer, J. J. (1994), “The false promise of international institutions”, *International Security*, vol. 19, núm. 3, pp. 5-49, en p. 13. Como nos recuerda Ruggie, siendo consecuentes con su teorización, en los neorrealistas subyace por necesidad una segunda opción de cambio no vinculada a una modificación de las capacidades de las unidades: un cambio de sistema al suplantarse la anarquía por la jerarquía (generalmente asociada a la consecución de la hegemonía por parte de algún actor). Ruggie, J. G. (1993), *Op. cit.*, p. 271.

¹²⁰ Vasquez, J. A. y Mansbach, R. W. (1983), “The issue cycle: Conceptualizing long-term political change”, *International Organization*, vol. 37, núm. 2, pp. 257-279.

¹²¹ Por nombrar tan sólo algunos ejemplos representativos, véase Alden, C. y Aran, A. (2017), *Foreign Policy Analysis: New approaches*, segunda edición, Nueva York / Londres: Routledge (especialmente el capítulo 7, “Foreign policy and change”, pp. 125-147); y Walker, S. G., Malici, A. y Schafer, M. (eds.) (2011), *Rethinking Foreign Policy Analysis: States, leaders, and the microfoundations of behavioral International Relations*, Nueva York / Londres: Routledge (especialmente la parte 1, “Foreign Policy Analysis” de Stephen G. Walker, pp. 3-79).

¹²² Rosenau, J. N. (1992), *Op. cit.*, p. 1.

(las circunstancias no humanas que afectan a las interacciones, como la geografía y el clima); (2) los cambios excepcionalísimos en los *parámetros* del sistema (entendidos como las “reglas básicas y los principios organizativos del sistema que prescriben los objetivos, los medios, y los recursos de sus miembros, incluyendo los mecanismos para supervisar su cumplimiento”); y (3) los cambios constantes en las *variables* del sistema (consistentes en las “dinámicas no humanas (como la tecnología y los recursos agrícolas) y las estructuras humanas y los procesos (...) a través de los cuales los colectivos interactúan”¹²³. Para él, cualquier cambio sustantivo en el orden ha de pasar necesariamente por el cuestionamiento de todos los parámetros del sistema que, a su vez, pasan necesariamente por un primer cuestionamiento de las bases ideacionales que sostienen cualquier orden para luego manifestarse en cambios de actitudes y comportamientos¹²⁴.

Además, Rosenau acuña la noción de *turbulencia*. Para él, en ocasiones, la realidad internacional transita por periodos turbulentos “en que las interconexiones que sostienen los parámetros principales de la política mundial están marcadas por una amplia complejidad y variabilidad”¹²⁵. Estos periodos son entendidos también como el interregno entre el cuestionamiento de los parámetros de un sistema y el establecimiento de unos nuevos. Al integrar estos periodos como estadios naturales de la política mundial, y no como excepciones, Rosenau afirma que los periodos de turbulencia son en verdad una forma de orden, desligada de la imprevisibilidad y el caos, que no necesariamente suponen siempre una ruptura total con el sistema anterior¹²⁶.

A modo de conclusión destacaremos que, como se observa de todas estas contribuciones, la gran ventaja analítica que nos ofrecen las aproximaciones que diferencian entre los elementos afectados por el

¹²³ Rosenau, J. N. (1990), *Op. cit.*, pp. 78-79, 80, 83.

¹²⁴ *Ibid.*, pp. 16-17.

¹²⁵ *Ibid.*, p. 78.

¹²⁶ *Ibid.*, pp. 68, 72-73. El autor llega a afirmar que “las colectividades están demasiado profundamente enraizadas en sus propias culturas, sociedades, economías e historias como para que cada crisis conlleve cambios fundamentales”. *Ibid.*, p. 73.

cambio es que pueden trazar una línea bastante clara entre los cambios *de* orden y los cambios *en* el orden. Con ciertas precauciones pero podemos sugerir que, de una manera pareja a la contribución de March y Olsen, más o menos todos los autores de esta corriente trazan la línea que diferencia entre cambios en el orden y cambio de orden en si las modificaciones afectan o no de manera importante a “los principios constitutivos y las prácticas de la vida política internacional” (sea como fuere que se refieren a ellos)¹²⁷.

b) El estudio de los resultados frente al de los mecanismos del cambio

Un segundo bloque en el estudio del cambio nos permite diferenciar entre las contribuciones que tienen por objetivo explicar el *resultado* del cambio (qué ha cambiado) y aquellas que se centran en los *mecanismos* a través de los cuáles tuvo lugar (cómo se ha producido el cambio). La literatura centrada en explicar los resultados del cambio de orden agrupa a aquellos autores que plantean el cambio en términos de mutación de unos órdenes internacionales en otros en base a tipologías ideales de órdenes internacionales¹²⁸. Parte de los autores que han trabajado en esta línea de investigación –y que vamos a tratar a continuación– pueden ser vinculados a la Escuela Inglesa, ya que, desde ésta, al haber hecho pocos esfuerzos por entender los mecanismos de cambio político, normalmente se ha optado por enfoques más historicistas o sociológicos en el estudio del cambio¹²⁹. Parece que desde las Relaciones Internacionales es más fácil teorizar sobre la continuidad

¹²⁷ March, J. G. y Olsen, J. P. (1998), *Op. cit.*, p. 947. Alagappa lo hace de forma explícita. Alagappa, M. (2003), *Op. cit.*, pp. 64-65. Rosenau, por ejemplo, también trata esta diferencia aunque, pese a que parte de concepciones del orden semejantes a las utilizadas en este trabajo, al hacerlo recurre a la terminología de *cambios sistémico* y *cambio dentro del sistema*. Rosenau, J. N. (1992), *Op. cit.*, p. 20.

¹²⁸ Existe una superposición de ideas entre las tipologías de orden y los tipos de distribución de poder de los sistemas (estructuras). A su vez, existe un gran paralelismo entre algunas de estas gradaciones del orden y otros continuos ya explorados por la disciplina como son el de las tradiciones de pensamiento, la tríada sistema/sociedad/comunidad -o su corolario poder/derecho/justicia-moralidad (véase cuadro 2).

¹²⁹ Linklater, A. y Suganami, H. (2006), *Op. cit.*, pp. 107-108.

que sobre el cambio y así, cuando se intenta hablar sobre el cambio, se recurre a la historia o la sociología. Esta aproximación no es una novedad ya que bebe de los trabajos originarios de lo que Andrew Linklater y Hidemi Suganami llamaron la “orientación histórica” de la Escuela Inglesa (en contraposición con las orientaciones “estructurales” y “funcionales”), que incluiría las contribuciones sobre el estudio de la expansión de la sociedad internacional (tratadas más adelante en este apartado)¹³⁰. Entre los autores que han investigado el cambio en tanto que mutación de unos órdenes internacionales a otros destacaríamos a Ikenberry, Buzan, Ian Clark y Alexander Wendt. Entre los autores españoles, cabe destacar la aportación de Pareja, que como veremos introduce ciertas modificaciones a la propuesta de Ikenberry.

Ikenberry diferencia entre el *orden de equilibrio de poder*, el *orden hegemónico* y el *orden constitucionalista*¹³¹. Cada una de estas tipologías es analizada en base a tres características, a saber, su *principio organizativo fundamental*, las limitaciones existentes a la concentración de poder y las fuentes de estabilidad. De esta forma, el orden de equilibrio de poder es un orden anárquico, donde la concentración de poder es evitada mediante las coaliciones y alianzas que contrarrestan cualquier empresa hegemónica, y donde la estabilidad está por tanto relacionada con la capacidad del sistema para conseguir una distribución equilibrada del poder. Los órdenes hegemónicos son jerárquicos, no disponen de mecanismos limitadores de la concentración de poder (el rasgo definitorio es precisamente la acumulación de poder en manos de un único actor) y su estabilidad está relacionada con la continuidad de la preponderancia del poder del hegemón. Por último, un orden constitucional está marcado por el cumplimiento de unas reglas básicas y principios acordados entre las unidades participes, donde el poder es contrarrestado mediante el establecimiento de restricciones legales que limitan en última instancia los rendimientos de cualquier abuso de poder.

Pareja, partiendo de la tipología de Ikenberry, acepta la existencia de *órdenes hegemónicos* y *órdenes de equilibrio*, pero introduce una

¹³⁰ *Ibid.*, p. 43.

¹³¹ Ikenberry, G. J. (2001), *Op. cit.*

modificación en relación con la categoría de órdenes constitucionalistas sugerida por Ikenberry al dividirlos en *órdenes contractuales* y *órdenes pluralistas*. Los *órdenes contractuales* son definidos por unas unidades que “comparten unos mínimos valores en torno a los ideales de justicia e igualdad” -sin que ello signifique ningún tipo de convergencia identitaria- y por la existencia de unos principios y normas compartidas que ordenan las relaciones entre actores¹³². Por su parte, los *órdenes pluralistas* están basados en “unidades que comparten unos mismos valores y una identidad común compatible con sus identidades particulares” que, pese a dotarse de normas como sucede en el orden contractual, éstas “son únicamente un refuerzo de la cooperación, no uno de los elementos centrales para su pervivencia”¹³³. Esta última categoría parece además expandir la categoría de orden constitucionalista de Ikenberry al incluir aquí fenómenos de convergencia identitaria más cercanos a las ideas de órdenes kantianos o de la noción de orden mundial de Bull.

Alagappa propone una tipología que diferencia entre *órdenes instrumentales*, *órdenes normativo-contractuales* y *órdenes solidaristas*¹³⁴. Los primeros son los que tienen como propósito mejorar la convivencia entre unos actores poco o nada cohesionados, que actúan tan sólo en aras de la consecución de sus objetivos individuales. Los segundos persiguen no sólo objetivos individuales sino también comunes mediante la articulación de normas de convivencia y cooperación. Los terceros surgen de la voluntad de unas unidades que confían entre ellas –inmersas en procesos de construcción de identidades colectivas- y que persiguen el bienestar común mediante normas de las unidades frente a la comunidad¹³⁵. Aun así, la gran contribución de Alagappa es que hace el mayor esfuerzo entre los autores analizados por proponer un marco analítico integral para el análisis del orden. El autor diferencia entre las *disposiciones* mediante las cuales se consigue

¹³² Pareja, P. (2010), *Op. cit.*, pp. 35-36.

¹³³ *Ibid.*, pp. 37-38.

¹³⁴ Alagappa, M. (2003), *Op. cit.*, pp. 45-52.

¹³⁵ Aunque existen matizaciones y divergencias, es muy difícil no equiparar cada una de las tipologías propuestas a una de las tradiciones teóricas propuestas por Wight. Wight, M. (1991), *Op. cit.*

ordenar las relaciones –sugiriendo la existencia de disposiciones basadas en la *competición y el poder*, en la *cooperación* y en la *transformación*- y las *vías* específicas que cada una de estas disposiciones incluye –la hegemonía, el equilibrio de poder y el concierto entre potencias son los caminos asociados a disposiciones de competición y poder; mecanismos de seguridad colectiva, los regímenes internacionales y la interdependencia económica y la cooperación son propios de disposiciones basadas en la cooperación; y los procesos de integración y de democratización (asociados a la teoría de la paz democrática) a las disposiciones basadas en la transformación. Además, diferencia entre *instrumentos* (los medios a través de los cuales se negocia y aplican las normas, siendo los principales la diplomacia, el Derecho internacional y la guerra) y las propias *reglas* específicas que éstos engendran (por ejemplo, cada uno de los regímenes internacionales concretos creados utilizando Derecho internacional)¹³⁶.

Buzan establece una tipología de sociedades internacionales marcada por el tipo de instituciones primarias de las que disponen (por tanto examinando los diferentes tipos de orden mediante el análisis de las clases de sociedades internacionales en las que se desarrollan). Diferencia entre cuatro tipologías ideales¹³⁷: las sociedades de *política de poder* son aquellas basadas en la lucha por la supervivencia de las unidades y la existencia de unas instituciones mínimas (generalmente una proto-diplomacia y normas sobre la conducta de guerra, en algunos casos instituciones relacionados con el comercio y el establecimiento de alianzas); las sociedades de *coexistencia* son aquellas descritas por los enfoques *pluralistas* de la Escuela Inglesa donde los Estados disponen de unas instituciones que tienen por objetivo la consecución de los intereses compartidos; las sociedades de *cooperación* van un paso más allá y, como describen los planteamientos *solidaristas* de la Escuela Inglesa, se dotan de instituciones que reflejan unos valores compartidos (desde la economía de mercado a la defensa de los Derechos Humanos); y las sociedades de *convergencia*, donde los niveles de afinidad entre valores impulsan esfuerzos de

¹³⁶ *Ibid.*, pp. 52-64.

¹³⁷ Buzan, B. (2004a), *From international to world society? English School theory and the social structure of globalisation*, Cambridge: Cambridge University Press; Buzan, B. (2014), *Op. cit.*, p. 79-80.

conurrencia entre los sistemas políticos, sociales, legales o económicos internos de los países que participan.

Clark, aceptando de inicio un cierto vínculo entre su tipología del orden internacional y los diferentes paradigmas de las Relaciones Internacionales¹³⁸, diferencia entre: *orden realista*, basado en la jerarquía del poder y el uso de la fuerza como elementos centrales en las relaciones entre Estados; el *orden normativo*, basado en la igualdad soberana entre Estados y en las normas de las que éstos se dotan para limitar el conflicto armado; el *orden económico internacional*, parecido al anterior en su pluralismo pero donde los Estados se centran en establecer un equilibrio en su bienestar, dejando de lado la centralidad de la seguridad (los dos últimos órdenes están vinculados con postulados del paradigma liberal); el *orden económico global*, que saltando a una lógica propia del estructuralismo es descrito como la situación donde opera una jerarquía económica no ya entre Estados sino entre actores internacionales; y el *orden global*, similar al orden kantiano cosmopolita¹³⁹. Según Clark, una de las diferencias fundamentales del sistema internacional frente a las sociedades nacionales –y a su vez una de sus mayores deficiencias- es la “incapacidad [del sistema internacional] de proveerse de medios universalmente aceptables para permitir los cambios pacíficos”¹⁴⁰, ligando de esta manera cualquier potencial de cambio de un orden a otro al uso de la fuerza.

El último de los autores incluido en esta lista, Wendt, se aproxima a la misma noción que nosotros hemos etiquetado en esta sección como orden pero utilizando una noción diferente, a saber, la de cultura de la anarquía. Por tanto su inclusión aquí es fruto de una decisión basada en una lectura propia del autor. Wendt diferencia entre tres tipos de *culturas de la anarquía* que vienen definidas por cómo se concibe que los Estados se relacionan entre ellos, cómo de recurrente es la guerra y qué tipo de estructura internacional tienen

¹³⁸ Clark, I. (1989), *Op. cit.*, pp. 36-43.

¹³⁹ De los autores analizados en esta sección Clark es el que parece que nos ofrece una tipología donde es más difícil presentar cada uno de los tipos ideales de órdenes dentro de un continuo, al introducir de una manera más clara los ámbitos sobre los que operan los órdenes como criterio para diferenciarlos (es por ello que lo hemos dejado al margen en la construcción del cuadro 2).

¹⁴⁰ Clark, I. (1989), *Op. cit.*, pp. 27-28.

asociada (de ahí nuestro ejercicio de subsumirlo con la noción de orden)¹⁴¹. La *cultura hobbesiana* se basa en un entendimiento de los Estados como enemigos entre sí, de la guerra como un estado omnipresente y de cualquier limitación de la misma no como fruto de acuerdos societales entre las unidades del sistema sino como meros cálculos de coste-beneficio individual. La *cultura lockeana* entiende que los Estados son rivales entre ellos, aunque reconocen el derecho a existir del resto y ello engendra nexos societales entre las unidades. Por último, la *cultura kantiana* está basada en una aceptación de que los Estados son amigos entre ellos, se reconocen, renuncian a la violencia, fomentan la cooperación mutua y, por tanto, reproducen una sociedad global cosmopolita. Así, pese a trasladar el foco de la explicación de la realidad internacional objetivada a la percepción que los individuos y las sociedades tienen de la misma, la idea de la mutación de unos órdenes a otros persiste en Wendt: los seres humanos y las sociedades sufren cambios en los hábitos y en la internalización de las culturas de la anarquía, produciéndose así no sólo cambios en cómo éstos construyen su identidad colectiva sino forjando también cambios en el comportamiento de estas unidades a nivel internacional.

Las contribuciones incluidas en esta aproximación suelen compartir en nuestra opinión dos limitaciones. La primera es que no establecen de manera clara y precisa qué cambios particulares, al darse de forma agregada, pueden calificar como un cambio de orden. Dicho de otro modo, no especifican qué modificaciones de las instituciones primarias del orden deberían ser entendidas como un cambio *de* orden y cuáles como un cambio *en* el orden. En general, de los textos emana la idea de que la mutación de aquellas instituciones profundas de cualquier orden (las etiquetadas por Reus-Smit como *estructuras constitucionales* o por Keohane como *prácticas fundamentales* –véase apartado anterior) calificarían como cambio *de* orden. Pero ¿qué pasa en aquellos casos donde los cambios no son de tal calado, donde lo que cambia no es el principio diferenciación de las unidades participes en un orden –ya

¹⁴¹ Wendt, A. (1999), *Op. cit.*, pp. 246-312. Hay que destacar que el propio Wendt aclara que su construcción teórica no pretende en ninguna manera aceptar la inevitabilidad de una evolución progresiva de la cultura política del sistema internacional, rehuyendo cualquier tinte de progresivismo en su análisis. *Ibid.*, p. 311.

sea entendido como un elemento estructural de los sistemas o como una norma fundamental de un orden específico? ¿El cambio agregado de cuántas *instituciones fundamentales alla* Reus-Smit constituiría un paso de un orden *cooperativo* a uno *convergente alla* Buzan?¹⁴². La segunda limitación es que, en el fondo, no establecen cuáles son los mecanismos causales que generan o explican el cambio de un tipo de orden a otro¹⁴³. ¿Cuáles son las razones que explican un cambio de comportamiento de un actor, o la convergencia en el tiempo de varios de ellos, frente a una de las instituciones de cualquier orden? ¿Cómo se explica la renuncia de algunos actores internacionales al mantenimiento de un principio diferenciador concreto de las unidades de cualquier orden en aras de la adopción de uno nuevo?¹⁴⁴. En general, los autores que podríamos englobar dentro de esta perspectiva no suelen centrar sus explicaciones en variables fuera de las propias de la tercera imagen *waltziana*¹⁴⁵ ni relacionar la observación de cualquier cambio con razonamientos propios del Análisis de Política Exterior (en el caso de que se centren en el orden interestatal global). Es cierto, no obstante, que en general no parecen buscar dar respuesta a este tipo de preguntas, por muy inevitables que éstas puedan parecer en un análisis como el que ellos llevan a cabo.

Por su parte, la literatura centrada en explicar los mecanismos del cambio internacional –incluyendo los cambios en el orden– puede a su vez ser dividida en los estudios sobre el cambio *abrupto* y sobre

¹⁴² Alagappa ya se formula esa pregunta en términos muy parecidos. Alagappa, M. (2003), *Op. cit.*

¹⁴³ Esta acusación ya es lanzada por John A. Vasquez y Richard W. Mansbach a las explicaciones (neo)realistas sobre el cambio en el sistema internacional. Según los autores, “una vez el cambio es observado, se sugiere que sus causas se encuentran en cambios de poder previos o coetáneos. No se da una explicación teórica detallada sobre el proceso a través del cual el cambio sucede realmente”. Vasquez, J. A. y Mansbach, R. W. (1983), *Op. cit.*, p. 258.

¹⁴⁴ Es especialmente relevante en un contexto donde “un mundo interconectado e interdependiente produce realidades en las que un cambio en las condiciones ambientales no se refleja de una forma automática o incuestionablemente en un cambio en los órdenes políticos y sus disposiciones institucionales”. March, J. G. y Olsen, J. P. (1998), *Op. cit.*, p. 968.

¹⁴⁵ Waltz, K. N. (1959), *Man, the state and war: A theoretical analysis*, Nueva York: Columbia University Press.

el cambio *evolutivo* o *incremental*¹⁴⁶. La primera corriente, que entiende “la historia como una secuencia irregular de *big bangs* (...) seguidos de largos periodos de relativa calma”¹⁴⁷, incluiría aquellas contribuciones centradas en explicar el impacto de las revoluciones sobre los diferentes elementos del sistema internacional y su orden. Destacan aquí, entre otros, Fred Halliday, Stephen M. Walt, Stephen Chan y Andrew J. Williams y Nick Bisley¹⁴⁸. También incluiría un grupo de autores, más numeroso, centrados en el análisis de la guerra como mecanismo fundamental del cambio internacional. El mejor ejemplo en este sentido lo ofrece la literatura neorrealista centrada en el concepto de *guerras hegemónicas*. Según gran parte de los autores neorrealistas, debido a la necesidad de los Estados de garantizar su supervivencia en un ambiente marcado por la competición propia de la anarquía, los grandes cambios en la distribución de poder no temperados por movimientos de equilibrio suelen engendrar *guerras hegemónicas*, entendidas como conflictos armados totales entre todas o un número sustantivo de superpotencias de un sistema, que suelen movilizar a gran parte del resto de Estados de un bando o de otro y cuya motivación central es la contestación de la legitimidad, naturaleza y gobernanza del sistema. En general, dibujan un proceso por el cual un cambio interno en uno de los actores (un avance tecnológico o un cambio demográfico, por ejemplo¹⁴⁹) modifica sus capacidades relativas, que en seguida quiere traducir en mejoras territoriales, económicas o políticas. El resto de los Estados utilizan mecanismos de reequilibrio de poder para hacer frente al nuevo potencial hegemón, fundamentalmente a través de modificaciones de alianzas y/o guerras contra-hegemónicas. Por tanto, los cambios en el orden se materializan *ultima ratio* mediante las guerras hegemónicas que

¹⁴⁶ Esta división ya es sugerida en cierta forma por Rosenau. Rosenau, J. N. (1990), *Op. cit.*, pp. 71, 82.

¹⁴⁷ Katzenstein, P. J. (1989), *Op. cit.*, p. 296.

¹⁴⁸ Halliday, F. (1999), *Revolution and world politics: The rise and fall of the sixth great power*, Basingstock: Palgrave; Walt, S. (1987), *The origins of alliances*, Ithaca: Cornell University Press; Chan, S. y Williams, A. J. (eds.) (1995), *Renegade states: The evolution of revolutionary foreign policy*, Manchester: Manchester University Press; Bisley, N. (2004), *Op. cit.*

¹⁴⁹ Gilpin afirma que es imposible teorizar sobre las fuentes o razones del cambio a nivel interno ya que existen demasiadas variables cualitativas para acompañarlas de una forma sistemática y exhaustiva. Gilpin, R. (1981), *Op. cit.*, p. 96.

producen a su vez nuevos órdenes más estables -al ser un mejor reflejo de la estructura de poder coetánea¹⁵⁰. Dichas formulaciones se acercan a planteamientos cíclicos de la historia como los propuestos por Oswald Spengler, Arnold J. Toynbee o Paul Kennedy (auge y caída/ciclos de imperios, civilizaciones, sistemas, etc.)¹⁵¹. El ejemplo más notorio de esta aproximación es Gilpin en *War and Change in World Politics* donde el autor llega a afirmar que “el único mecanismo de cambio fundamental posible en el contexto de la política del poder [*power politics*, en el original] es la guerra, por lo que la guerra es reconocida como un instrumento legítimo de la política de los estados. (...) Un enfoque dinámico de las Relaciones Internacionales forzaría a cualquier analista a reconocer que no existe alternativa a aceptar la guerra como el único mecanismo disponible para que se produzca el cambio”¹⁵².

¹⁵⁰ *Ibid.*, pp. 10-11, 199-204, 209-220. Partiendo de la aceptación de esta misma lógica, Ikenberry describe la excepcionalidad del *orden occidental* contemporáneo, también llamado el *orden de postguerra* o el *orden liberal hegemónico americano*, ya que una potencia hegemónica relucante introdujo características constitucionales que limitaban el uso discrecional de su poder y dotaban de una legitimidad de mayor recorrido temporal al orden. Ikenberry, G. J. (1998), *Op. cit.*

¹⁵¹ Spengler, O. (2013), *La decadencia de Occidente*, Tomo II, Madrid: Austral; Toynbee, A. (1985), *El estudio de la Historia*, Volúmenes I y II, Barcelona: Planeta; Kennedy, P. (2017), *Auge y caída de las grandes potencias*, Barcelona: Debolsillo.

¹⁵² Gilpin, R. (1981), *Op. cit.*, p. 6. Gilpin vincula esta idea a Burton, J. (1965), *International Relations: A general theory*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 71-72. Curiosamente, a la par, Gilpin afirma que “la naturaleza fundamental de las relaciones internacionales no ha cambiado a lo largo de los milenios. Las relaciones internacionales continúan siendo una lucha recurrente por la riqueza y el poder entre actores independientes en un estado de anarquía”, mostrando el carácter ahistórico de la escuela neorrealista. *Ibid.*, p. 7. En nuestra opinión esta afirmación sitúa a Gilpin –y por extensión a muchos autores de la escuela neorrealista- ante la paradoja de aceptar la guerra como el rasgo más recurrente de la política internacional y a la vez como único motor de cambio del sistema, sin que ello conlleve la aceptación de que a lo largo de la historia se han producido cambios fundamentales en el sistema, incluyendo paradójicamente la limitación y prohibición de la guerra (los dos axiomas de este silogismo parecen no llevarnos lógicamente al resultado esperado). Gilpin refinó la tesis de la guerra hegemónica en Gilpin, R. (1988), “The theory of hegemonic war”, *The Journal of Interdisciplinary History*, vol. 18, núm. 4, pp. 591-613.

Por lo que respecta a la perspectiva evolutiva¹⁵³, siguiendo lo sugerido por Katzenstein, cabría englobar en esta aproximación a algunos autores posestructuralistas que entienden el cambio como una constante, ya que:

“las sociedades están siempre inmersas en un proceso de auto-reflexión sobre su propia historicidad. El cambio nunca acaba. (...) El conflicto y la cooperación emergen así de un proceso inacabable de redefinición de las identidades sociales y políticas que genera estándares de acción compartidos consensualmente y apropiados a cada contexto”¹⁵⁴.

Aun así, el ejemplo más claro y relacionado con algunos puntos de partida planteados en esta tesis es la literatura de la Escuela Inglesa sobre la expansión de la sociedad internacional europea al resto del globo. Destacan aquí *System of States* de Wight, *The Expansion of International Society* de Bull y Adam Watson, *The Standard of Civilization in International Relations* de Gerrit W. Gong y *The Evolution of International Society* de Watson¹⁵⁵. También cabrían aquí los análisis sobre la difusión normativa inaugurados por Marta Finnemore y Kathryn Sikkink¹⁵⁶. La limitación en relación con los cambios en el orden más importante de estos trabajos, y de los enfoques evolucionistas en general, es que suelen necesitar un punto

¹⁵³ La definición de esta perspectiva como evolutiva no implica necesariamente que las contribuciones incluidas en ella sean evolucionistas o partan de concepciones donde el progreso es entendido como inevitable y siempre positivo. Tampoco guarda relación con concepciones lineales o circulares del tiempo y la historia.

¹⁵⁴ Katzenstein, P. J. (1989), *Op. cit.*, p. 295.

¹⁵⁵ Wight, M. (1977), *Op. cit.*; Bull, H. y Watson, A. (eds.) (1984), *The expansion of international society*, Oxford: Clarendon Press; Gong, G. W. (1984), *The standard of 'civilisation' in international society*, Oxford: Clarendon Press; Watson, A. (1992), *Op. cit.*

¹⁵⁶ Finnemore, M. y Sikkink, K. (1998), “International norm dynamics and political change”, *International Organization*, vol. 52, núm. 4, pp. 887-917. Véase también Keck, M. E. y Sikkink, K. (1998), *Activist beyond borders; Advocacy networks in international politics*, Ithaca: Cornell University Press; Acharya, A. (2004), “How ideas spread: Whose norms matter? Norm localization and institutional change in Asian regionalism”, *International Organization*, vol. 58, núm. 2, pp. 239-275; Risse, T. (2016), *Domestic politics and norm diffusion in international relations: Ideas do not float freely*, Londres / Nueva York: Routledge.

de ruptura para poder reconstruir analíticamente qué ha ido sucediendo durante el largo periodo preliminar. Dicho de otra forma, en palabras de Rosenau, “durante el cambio evolutivo, pocos reconocen que las alteraciones incrementales se dirigen en una dirección particular, pero sólo cuando los acontecimientos culminan en un punto de ruptura [entiéndase, abrupto] queda revelada tal trayectoria”¹⁵⁷.

Para acabar con las diferencias entre los estudios sobre el cambio abrupto y el evolutivo, cabe subrayar que estas dos aproximaciones no son incompatibles sino que centran su atención en fenómenos diferentes. Reelaborando una idea propuesta por Ruggie, la teorización sobre el cambio evolutivo es a las Relaciones Internacionales lo que la mecánica newtoniana a la física: el estudio del cambio/movimiento dentro de los límites de la experiencia ordinaria. Las teorizaciones sobre el cambio abrupto, por su parte, serían una suerte de mecánica cuántica, centrada en explicar el cambio/movimiento en realidades extraordinarias, en periodos de transiciones políticas fundamentales¹⁵⁸.

A la luz de la heterogeneidad de las contribuciones, y en consecuencia con la definición de orden internacional propuesta, este trabajo conceptualizará el *cambio en el orden* como sinónimo de un cambio normativo que afecte a cualquiera de las normas y/o regímenes que integran un orden internacional específico. Esta definición bebe de la propuesta de Michel Brecher y Patrick James que definen el cambio como “una modificación, o alteración, del patrón de interacción existente entre dos o más actores en la dirección de mayor conflicto o mayor cooperación [y que] es indicado por actos o acontecimientos que exceden los límites de las fluctuaciones normales o los rangos propios de cualquier relación normal”. Los mismos autores entienden a su vez que un cambio

¹⁵⁷ Rosenau, J. N. (1990), *Op. cit.*, p. 84. Ruggie sostiene también algo parecido al afirmar que el estudio de las estructuras ha de adoptar una óptica de *longue durée* braudeliana ya que “cualquier cambio en los elementos de dichas estructuras serán imperceptibles o parecerán insignificantes en un momento particular de la historia. Sólo en la totalidad de la duración de cualquier elemento social se hará aparente su contingencia histórica”. Ruggie, J. G. (1989), *Op. cit.*, pp. 29-30.

¹⁵⁸ *Ibid.*, pp. 28-29.

normativo “incluye un cambio en el contenido de las reglas existentes, la creación o eliminación de normas, y la modificación en el consentimiento de los actores sobre las normas de comportamiento del sistema”¹⁵⁹. La definición aquí propuesta no incluye por tanto los cambios en la distribución de poder que, en caso de ser abordados, serán tratados de una manera diferenciada al no generar necesariamente cambios normativos. Además, tomamos como punto de partida una aproximación dinámica al orden: los órdenes internacionales no son estáticos y por tanto el estudio del cambio ha de entenderse como la comparativa de dos fotografías de la realidad tomadas en momentos específicos diferentes. Tal premisa nos aleja de planteamientos sobre órdenes perennes, que perviven inalterados a lo largo del tiempo, salvo cuando se producen macro-cambios, y nos acerca a nociones dinámicas que se asemejan a planteamientos que, sin centrarse tanto en la existencia de *un* orden, prefieren examinar el conjunto de instituciones *ordenadoras* de la conducta¹⁶⁰.

¹⁵⁹ Brecher, M. y James, P. (1986), *Op. cit.*, pp. 16, 42. Los autores vinculan su definición con aquellas propuestas por Azar, E. E. (1972), “Conflict escalation and conflict reduction in an international crisis: Suez, 1956”, *The Journal of Conflict Resolution*, vol. 16, núm. 2, pp. 183-201; y Azar *et al.* (1977), “A system for forecasting strategic crises: Findings and speculations about conflict in the Middle East”, *International Interactions*, vol. 3, núm. 3, pp. 193-222.

¹⁶⁰ Keene, E. (2004), *Op. cit.*

Cuadro 2:
Aproximaciones teóricas al continuo de la realidad internacional (sistema/orden)

IKENBERRY <i>tipologías de orden</i>	hegemónico	equilibrio	constitucional	pluralista
	hegemónico	equilibrio		
PAREJA <i>tipologías de orden</i>		política de poder	contractual	convergencia
BUZAN <i>tipologías de sistema</i>		instrumental	coexistencia	solidarista
ALAGAPPA <i>tipologías de orden</i>		Hobbesiana	normativo-contractual	Kantiana
WENDT <i>culturas de la anarquía</i>	(3 grados de internalización cultural)	Hobbesiana	Lockiana (3 grados de internalización cultural)	(3 grados de internalización cultural)
WIGHT <i>iradiciones teóricas</i>		realismo	Grociana	Kantiana
CARR <i>análisis de la realidad internacional</i>		realismo		idealismo
VISIONES ORTODOXAS	realismo ofensivo	realismo defensivo	liberalismo	utopianismo
ESTRUCTURAS	mayor concentración			menor concentración
ELEMENTOS DE REFERENCIA	poder	derecho		moralidad / justicia

Fuente: Ikenberry, G. J. (2001), *Op. cit.*; Pareja, P. (2010), *Op. cit.*; Buzan, B. (2004a), *Op. cit.*; Wendt, A. (1999), *Op. cit.*; Wight, M. (1991), *Op. cit.*; Carr, E. H. (2004), *Op. cit.* Elaboración propia.

CAPÍTULO II

EL ORDEN INTERNACIONAL EN EL SISTEMA REGIONAL DE ORIENTE MEDIO

I. EL TRASLADO DE LA DISCUSIÓN SOBRE LOS SISTEMAS Y SU ORDEN AL NIVEL REGIONAL

La noción de orden no ha sido sólo ampliamente utilizada para analizar el sistema global sino que también ha sido aplicada en el estudio de los diferentes subsistemas y realidades regionales. Desde el fin de la Guerra Fría, David A. Lake y Patrick M. Morgan, Mohammed Ayoob, Muthiah Alagappa, Amitah Acharya o Derrick Frazier y Robert Stewart-Ingersoll han ofrecido destacadas contribuciones en ese sentido¹. Sólo en relación con Oriente Medio, podríamos mencionar como ejemplos los trabajos de Michael N. Barnett, Lawrence Potter y Gary Sick, Raymond Hinnebusch, Barry Buzan y Ana Gonzalez-Pelaez o F. Gregory Gause III – a los que iremos haciendo referencia a lo largo de este capítulo².

¹ Lake, D. A. y Morgan, P. M. (1997), *Regional orders: Building security in a new world*, University Park: Pennsylvania State University Press; Ayoob, M. (1999), “From regional system to regional society: Exploring key variables in the construction of regional order”, *Australian Journal of International Affairs*, vol. 53, núm. 3, pp. 247-260; Alagappa, M. (ed.) (2003), *Asian security order: Instrumental and normative features*, Stanford: Stanford University Press [especialmente significativo para esta tesis es el primer capítulo: Alagappa, M., “The study of international order: An analytical framework”, pp. 33-69]; Acharya, A. (2011), “Norm subsidiarity and regional orders: Sovereignty, regionalism and rule making in the Third World”, *International Studies Quarterly*, vol. 55, núm. 1, pp. 95-123; Frazier, D. y Stewart-Ingersoll, R. (2010), “Regional powers and security: A framework for understanding order within regional security complexes”, *European Journal of International Relations*, vol. 16, núm. 4, pp. 731-753.

² Barnett, M. N. (1995), “Sovereignty, nationalism and regional order in the Arab States system”, *International Organization*, vol. 49, núm. 3, pp. 479-510; Barnett, M. N. (1998), *Dialogues in Arab politics: Negotiations in regional order*, Nueva York: Columbia University Press; Potter, L. y Sick, G. (2002), *Security in the Persian Gulf: Origins, obstacles and the search for consensus*, Nueva York: Palgrave; Hinnebusch, R. (2003), *The international politics of the Middle East*, Manchester/ Nueva York: Manchester University Press; Buzan, B. y Gonzalez-Pelaez (eds.) (2009), *International society and the Middle East: English School*

El interés de los últimos treinta años en los órdenes regionales se enmarca en una tendencia mucho más amplia en la disciplina que ha resituado a las regiones en la agenda de investigación. El estudio de las regiones y sus instituciones en general, y del regionalismo en concreto -especialmente del llamado “nuevo regionalismo”-, ha recuperado un espacio de centralidad en la disciplina de las Relaciones Internacionales perdido tras la década de los cincuenta del siglo pasado³. Fue central la sensación compartida de que muchos fenómenos de la realidad internacional no se podían explicar sólo prestando atención al nivel global y obviando lo que sucedía en el nivel regional. Así, algunos de los responsables del resurgimiento han justificado su interés en base a la idea de que “la región es el nivel de análisis más apropiado para examinar asuntos del orden internacional”⁴. Pero el renovado interés también se justifica por cambios en el propio sistema político internacional. La corriente académica del “nuevo regionalismo”, por ejemplo, vino motivada por la emergencia de un regionalismo de nuevo cuño entre actores del Norte y del Sur -el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés) como ejemplo paradigmático-, una heterogeneidad de niveles de institucionalización, su contenido y temática multidimensional y un

Theory at regional level, Basingstoke/ Nueva York: Palgrave Macmillan; Gause III, F. G. (2010), *The international relations of the Persian Gulf*, Cambridge: Cambridge University Press.

³ Rick Fawn sugiere que “la resurrección y la redefinición del regionalismo se encuentran entre las tendencias dominantes en los estudios internacionales contemporáneos”, hecho marcado por la publicación de contribuciones como Fawcett, L. y Hurrell, A. (eds.) (1992), *Regionalism in world politics: Regional organization and international order*, Oxford: Oxford University Press; Breslin, S., Higgot, R. y Rosamond, B. (2002), “Regions in comparative perspective”, en Breslin, S., Higgot, R., Phillips, N. y Rosamond, B. (eds.), *New regionalism in the global political economy: Theories and cases*, Londres: Routledge, pp. 1-18; Mansfield, E. D. y Milner, H. V. (1999), “The new wave of regionalism”, *International Organization*, vol. 53, núm. 3, pp. 589-627; Väyrynen, R., (2003), “Regionalism: Old and new”, *International Studies Review*, núm. 5, pp. 25-51; y Hettne, B. (2005), “Beyond the ‘new’ regionalism”, *New Political Economy*, vol. 10, núm. 4, pp. 543-571; en Fawn, R. (2009), “‘Regions’ and their study: Wherefrom, what for and whereto?”, *Review of International Studies*, vol. 35, pp. 5-34, en pp. 5-6.

⁴ Moti, U. G. (2013), “A review of regional approaches in dealing with security issues”, *International Research Journal of Arts and Social Sciences*, vol. 2, núm. 5, pp. 117-130, en p. 117.

aumento en la conciencia regional coetáneo al “resurgir de las cuestiones de identidad y pertenencia”⁵.

Tal corriente de interés ha hecho frente desde sus inicios a problemas en el estudio de las regiones ya señalados desde los años cincuenta y sesenta del pasado siglo. Un primer escollo que salvar ha sido el de la propia definición de región. La disciplina no se ha dotado de una definición estándar lo suficientemente aceptada y utilizada como para poder tener condición de referencial. Lo más cercano han sido un conjunto de definiciones minimalistas que la definen en tanto que grupo de Estados o territorios conectados entre sí por proximidad geográfica y por compartir algunos elementos comunes, así como ciertos niveles de interacción e interdependencia⁶.

La discusión se centra entonces en cuáles son los elementos comunes mínimos y cohesionadores o los niveles de contacto e interdependencia necesarios para que podamos hablar de región. Ante esa dificultad, Bjorn Hettne ha propuesto pensar en términos de “regionalidad” o condición de región (*regionness*), planteándola como una noción gradual. Un primer nivel de regionalidad sería aquel marcado por la mera pertenencia de un colectivo de Estados a un enclave natural físico diferenciado. Un segundo sería aquel donde los integrantes, además, tienen unas relaciones de seguridad interconectadas y dependientes los unos de los otros. Un tercer nivel se daría cuando se constituyen instituciones regionales formales que canalizan la cooperación regional. Un cuarto nivel supondría la gestación de una sociedad civil transnacional. Y por último, un quinto en el que se produce un proceso de integración marcado por una incipiente identidad compartida y unas instituciones suprarregionales legitimadas para la gestión de controversias⁷. Autores como Peter J. Katzenstein, desde planteamientos

⁵ Hurrell, A. (1995), “Explaining the resurgence of regionalism in world politics”, *Review of International Studies*, vol. 21, pp. 331-358, en p. 332

⁶ Encontraríamos aquí desde clásicos como Russett, B. M. (1967), *International regions and the international system: A study of political ecology*, Chicago: Rand McNally; hasta Fawcett, L. y Hurrell, A. (eds.) (1992), *Op. cit.*; o Lake, D. A. y Morgan, P. M. (1997), *Op. cit.*

⁷ Hettne, B. (1997), “Development, security and world order: A regionalist approach”, *European Journal of Development Research*, vol. 9, pp. 83-106.

constructivistas, han propuesto pensar en las regiones como construcciones sociales en las que diferentes actores internacionales, a través de procesos dialécticos y políticos, definen tanto el significado como los límites de la región en cuestión -y por tanto conceden menos valor a los elementos materiales como idiosincráticos y definitorios por sí solos de qué es una región⁸. Reinterpretando a Alexander Wendt, Lake dice que “las regiones son lo que los actores hacen de ellas”⁹. En ese mismo sentido Rick Fawn dice que las regiones “existen cuando actores, incluidos los gubernamentales, definen y promulgan a terceros una identidad específica”¹⁰. Con un argumento parecido Iver Neumann apela a la necesidad de no perder de vista que las regiones son fundamentalmente “constructos cognitivos compartidos por las propias personas de dicha región”¹¹. Llevando esta línea argumental a su máxima expresión, Nadine Godehardt y Dirk Nabers tratan a las regiones no como colectivos de actores sino como actores en sí mismos y por propio derecho, con una identidad diferenciada de cada una de sus partes¹².

Definiciones más recientes intentan combinar los elementos materiales con los ideacionales en una única definición. Un ejemplo-pensado además para ser aplicado a Oriente Medio- lo hemos ofrecido al definir las regiones como “unidades geográficas compuestas por entidades políticas de base territorial, unidas por altos y persistentes niveles de interacción política, económica, en temas de seguridad o y/o cultural y/o por un sentimiento compartido de pertenencia”¹³.

⁸ Katzenstein, P. J. (2000), “Regionalism in Asia”, *New Political Economy*, vol. 5, núm. 3, pp. 353-368.

⁹ Lake, D. A. (1997), “Regional security complexes: A systems approach”, en Lake, D. A. y Morgan, P. (eds.), *Regional orders: Building security in a new world*, University Park: Pennsylvania University Press.

¹⁰ Fawn, R. (2009), *Op. cit.*, p. 14.

¹¹ Neumann, I. (1994), “A region-building approach to Northern Europe”, *Review of International Studies*, vol. 20, pp. 53-74, en p. 57.

¹² Godehart, N. y Nabers, D. (eds.) (2011), *Regional powers and regional orders*, Abingdon/ Nueva York: Routledge.

¹³ Malmvig, H., Quero, J. y Soler, E. (2016), “The contemporary regional order”, en Soler, E., Colombo, S., Kamel, L. y Quero, J., *Re-conceptualizing orders in the MENA region (MENARA Methodology and Concept Papers)*, núm. 1

Una alternativa al análisis en términos de región es la que se aproxima a las relaciones internacionales entre grupos que no representan la totalidad del globo es la literatura sobre los subsistemas o sistemas regionales. Como ya advertían Michael Brecher y Patrick James en 1986, la nomenclatura utilizada para referirse a esa misma realidad ha sido heterogénea¹⁴: se ha utilizado “sistema internacional subordinado”¹⁵, “sistema estatal subordinado”¹⁶, “subsistema regional”¹⁷, “subsistema internacional”¹⁸, “región sistema-internacional subordinado” (*subordinate system-international region*)¹⁹ o “sistema internacional parcial”²⁰.

Pero más allá de la nomenclatura la discusión de fondo es parecida a la subrayada anteriormente en relación con las regiones y gira entorno a las características necesarias y constitutivas de un

Barcelona/ Roma: CIDOB/ IAI, pp. 33-54, en p. 33. Esta será la definición que esta tesis utilizará al hacer uso del concepto región aunque, como se aclara a continuación, la aproximación a Oriente Medio se hará fundamentalmente en términos de sistema regional.

¹⁴ Brecher, M. y James, P. (1986), *Crisis and change in world politics*, Boulder: Westview Press, pp. 7-8.

¹⁵ Binder, L. (1958), “The Middle East as a subordinate international system”, *World Politics*, vol. 10, núm. 3, pp. 408-429.

¹⁶ Entre otros, Brecher, M. (1963), “International Relations and Asian Studies: The subordinate state system of Southern Asia”, *World Politics*, vol. 15, núm. 2, pp. 213-235; y Zartman, I. W. (1967), “Africa as a subordinate state system in International Relations”, *International Organization*, vol. 21, núm. 3, pp. 545-564.

¹⁷ Entre otros, Modelski, G. (1961), “International Relations and Area Studies: The case of South-East Asia”, *International Relations*, vol. 2, núm. 3, pp. 143-155; y Thompson, W. R. (1973), “The regional subsystem: A conceptual explication and a propositional inventory”, *International Studies Quarterly*, vol. 17, núm. 1, pp. 89-117.

¹⁸ Entre otros, Haas, M. (1970), “International subsystems: Stability and polarity”, *The American Political Science Review*, vol. 64, núm. 1, pp. 98-123; y Dominguez, J. E. (1971), “Mice that do not roar”, *International Organization*, vol. 25, primavera, pp. 175-208.

¹⁹ Cantori, L. J. y Spiegel, S. L. (1970), *International politics of regions*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall.

²⁰ Hoffmann, S. (1963), “Discord in community”, *International Organization*, vol. 17, verano, pp. 521-549.

subsistema o sistema regional. Según un estudio de William R. Thompson sobre publicaciones aparecidas entre 1958 y 1971 -que, aunque anticuado, nos da buena muestra de la idea que aquí se plantea- los sistemas regionales eran definidos por hasta 21 características diferentes entre las cuales sólo se repetían con cierta frecuencia la proximidad geográfica y el carácter regular de las interacciones entre los miembros²¹. Por ejemplo, en textos posteriores, el propio Brecher incluirá a su vez cualidades tales como un número mínimo de tres integrantes, el reconocimiento tanto por parte de los integrantes como por terceros de encontrarse frente a una comunidad distinguible, un poder inferior de sus unidades frente a aquellas del sistema dominante -entendemos que el global- o la necesidad de observar un impacto mayor de los cambios en el sistema dominante sobre el subsistema que no a la inversa²².

Más interesante para el propósito de esta tesis por su vínculo con la noción de orden regional, Michael Haas incluirá como característica de los subsistemas la existencia de “una red relativamente autónoma de interacciones políticas entre los miembros, incluyendo tanto actividades como consecución de objetivos, adaptación, mantenimiento de patrones e integración, que incorpore las relaciones de poder y las interacciones militares”²³. Llevando el argumento de Haas al extremo parte de la literatura ha preferido decantarse por lo que se ha venido a llamar “subsistema temático”, una locución no tan marcada por criterios en último término geoespaciales y que incluiría una red de actores cuyas relaciones sobre un tema concreto se desarrollan de una forma determinada (normas, prácticas, etc.). Esta literatura ha sido etiquetada por Godehardt y Nabers como “intereccionismo”, que conviven con las visiones esencialistas, institucionalistas y reflectivistas de la construcción de las regiones o los sistemas²⁴. Un ejemplo sería el de un supuesto “sistema internacional de los conflictos”, que nos hace pensar en las “comunidades de seguridad plurales” (*pluralistic security communities*) de Karl Deutsch o en las más reciente

²¹ Thompson, W. R. (1973), *Op. cit.*

²² Brecher, M. (1963), *Op. cit.*, p. 220.

²³ Haas, M. (1970), *Op. cit.*, p. 101.

²⁴ Godehart, N. y Nabers, D. (eds.) (2011), *Op. cit.*, pp. 3-9.

“comunidades imaginadas de seguridad” (*imagined security communities*) de Emanuel Adler²⁵. Podrán existir en base a esta propuesta tantos subsistemas como temas o dimensiones de la realidad existan en la esfera internacional y, además, los actores podrán pertenecer a más de un subsistema temático a la vez²⁶.

En este sentido es necesario destacar la influyente contribución que desde los Estudios de Seguridad se ha hecho mediante los análisis sobre la noción de “complejo de seguridad regional” (*regional security complex*), acuñada por Buzan, Lake y Morgan, en tanto que subsistemas temáticos en el ámbito de la seguridad²⁷. Éste es definido como “un conjunto de unidades cuyos mayores procesos de securitización, des-securitización o ambos están tan interconectados que sus problemas de seguridad no pueden ser razonablemente analizados o resueltos de manera separada”. Además, vienen definidos por unas demarcaciones concretas, la estructura anárquica, una polaridad específica y unas construcciones sociales alrededor de las que orbita el comportamiento de los integrantes²⁸. El mundo se dividiría en once de estos complejos

²⁵ Haas, M. (1974), *International conflicts*, Indianápolis: Bobbs-Merrill, p. 329; Deutsch, K. *et al.* (1957), *Political community and the North Atlantic area: International organization in the light of historical experience*, Princeton: Princeton University Press; Adler, E. (1997), “Imagined security communities: Cognitive regions in International Relations”, *Millenium*, vol. 26, núm. 2., pp. 249-277.

²⁶ Véase la discusión sobre los “subsistemas temáticos” en Brecher, M. y James, P. (1986), *Op. cit.*, pp. 8-10. Inspiradas en Lampert, D. E. (1980), “Patterns of transregional relations”, en Feld, W. J. y Boyd, G. (eds.) *Comparative Regional Systems*, Nueva York: Pergamon, pp. 429-481. Nótese el paralelismo entre las nociones aquí señaladas y la acotación de la noción de sistema a cada uno de los espacios de la realidad propuesta en las definiciones utilizadas por esta tesis en el capítulo 1.

²⁷ Buzan, B. (1983), *Peoples, states and fear: The national security problem in international relations*, Londres: Harvester Wheatsheaf; Lake, D. A. (1997), “Regional security complexes: A systems approach”, en Lake D. A. y Morgan, P. M. (eds.), *Regional orders*, University Park: Pennsylvania State University.

²⁸ Buzan, B. y Wæver, O. (2003), *Regions and powers: The structure of international security*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 44, 53. Como aclara David Lake en un artículo posterior, existen algunas diferencias entre la propuesta de Barry Buzan y Ole Wæver y la de Lake y Patrick M. Morgan: la definición de los segundos ofrece la posibilidad de existan actores que son miembros de diferentes complejos de seguridad regional a la vez mientras que los

además de “supercomplejos” –diferentes complejos conectados por dinámicas de interregionalismo construidas alrededor de superpotencias transregionales-, “subcomplejos” –una suerte de subregiones integradas en complejos mayores- o “precomplejos” – donde las relaciones no tienen suficiente intensidad pero parecen estar en proceso.

En ocasiones las discusiones sobre los complejos de seguridad regionales no han hecho más que trasladar al ámbito más limitado de la seguridad conceptos o ideas sugeridos por autores más convencionales de la disciplina para su aplicación a la totalidad de los sistemas. Se puede observar a modo de ejemplo como la propuesta de Morgan sobre los diferentes tipos de órdenes regionales de seguridad²⁹, y la modificación propuesta por Frazier y Stewart-Ingersoll³⁰, se solaparían bastante con las propuestas de G. John Ikenberry sobre la totalidad del sistema internacional y encajarían con una definición del orden casi como sinónimo de la estructura del sistema –véase capítulo uno. Las discusiones sobre los sistemas regionales jerárquicos y su impacto sobre la seguridad de sus integrantes serían un segundo ejemplo³¹.

primeros no dan margen a la superposición de membresía per se; Lake y Morgan también ofrece la posibilidad de considerar como miembros a superpotencias extraregionales, algo que va más allá del reconocimiento del fenómeno de la penetración por parte de Buzan y Wæver. Lake, D. A. (2009), “Regional hierarchy: Authority and local international order”, *Review of International Studies*, vol. 35, pp. 35-58, en p. 35, nota al pie 1.

²⁹ Morgan traza una jerarquía de órdenes según el grado de confianza entre sus integrantes que distingue entre órdenes donde “el poder restringe el poder”, concierto entre superpotencias, órdenes de seguridad colectiva, comunidades de seguridad plural y órdenes de integración. Morgan, P. M. (1997), “Regional security complexes and regional orders”, en Lake D. A. y Morgan, P. M., *Op. cit.*, p. 20-44, en p. 33. Años después, Lake se haría eco de esta jerarquía y se referiría a ella como un “continuo de órdenes regionales”. Lake, D. A. (2009), *Op. cit.*, p. 36.

³⁰ Derrick Frazier y Robert Stewart-Ingersoll hablan de órdenes hegemónicos, de seguridad colectiva, de “poder restringe al poder”, de concierto y desestructurados. Frazier, D. y Stewart-Ingersoll, R. (2010), *Op. cit.*, p. 735.

³¹ Véase, por ejemplo, Garzón Pereira, J. F. (2014), “Hierarchical regional orders: An analytical framework”, *Journal of Policy Modeling*, vol. 36, pp. 26-46. Pese a que no utiliza el concepto de “complejo regional de seguridad” su conceptualización de los sistemas regionales es sumamente pareja.

Este trabajo, en su estudio del orden regional entre actores, se decanta por el uso de las nociones de *subsistema* o *sistema regional*, y no por el de *región*. Ello nos ofrece una ventaja fundamental. La noción de región, pese a la polifonía de definiciones, está inescapablemente ligada a la idea de proximidad geográfica como ya hemos visto. Este trabajo sugiere que esa no es una condición *sine qua non* para la existencia de un orden internacional con una membresía más restringida que la global. El uso de subsistema o sistema regional nos permite así incluir entre sus integrantes actores que no son necesariamente parte de la región geográfica o topográficamente hablando (en nuestro caso, Oriente Medio y el Norte de África). Lo que marca su pertenencia es si cumplen el criterio del impacto sobre el resto de los actores que forman parte, tal como hemos señalado en la definición de sistema en el capítulo anterior. Se da así margen para la inclusión de actores que, pese a no encontrarse en la región geográficamente hablando, participan activamente de las instituciones y normas del orden regional. Aun así, y una vez hecha esta aclaración, nos referiremos a ellos como subsistemas *regionales* para diferenciarlos de una forma clara del sistema internacional global.

II. LAS RELACIONES ENTRE EL ORDEN GLOBAL Y LOS ÓRDENES REGIONALES

La aceptación de la existencia de una pluralidad de órdenes regionales, asociado cada uno a un subsistema específico, plantea la cuestión sobre cómo conviven con el orden internacional de dimensión global³². Las respuestas de la disciplina de las Relaciones Internacionales a la pregunta se articulan entorno a dos grandes aproximaciones o enfoques.

Un primer enfoque, al que podríamos etiquetar como jerárquico, entiende que la relación está marcada por la estructura de poder global y son las superpotencias mundiales quienes perfilan y

³² Sobre la posibilidad de coexistencia y solapamiento de órdenes, véase Adler, E. y Greve, P. (2009), "When security community meets balance of power: Overlapping regional mechanisms of security governance", *Review of International Studies*, vol. 35, núm. S1, pp. 59-84.

sustentan los órdenes regionales. La lógica sería que las superpotencias responsables de la gestación y mantenimiento del orden global lo serían a su vez de la articulación de los órdenes regionales, siendo estos últimos subsidiarios de la distribución de poder en el sistema global y probablemente viendo en sus normas e instituciones un reflejo de aquellas creadas por las superpotencias a nivel global. Ya en 1970 Louis J. Cantori y Steven L. Spiegel llegaron a la conclusión que los Estados Unidos había tenido un alto grado de influencia e intrusismo en la configuración de una docena de sistemas subregionales³³. Hasta el cambio de siglo, la disciplina se aproximaba al estudio de los órdenes regionales mayoritariamente como mera función o resultado de la voluntad de y rivalidades entre las grandes potencias globales o, como mucho, de las relaciones entre éstas con las potencias regionales. Se menoscababa de esta forma la agencia del subsistema o de sus integrantes, y el impacto de sus dinámicas propias y diferenciadas³⁴. Dice Acharya, desde una aproximación poscolonial, que la disciplina “regularmente enfatiza la influencia de dichas potencias” en la construcción de los órdenes regionales³⁵. Y es que, como señala Fawn, la idea de que los sistemas regionales están creados gracias a la acción fundamental de una superpotencia encaja muy bien con la escuela realista, central en la producción científica en gran parte del siglo XX³⁶. Son ejemplos de esta forma de pensar las tesis de John J. Mearsheimer, de Scott Cooper y Brock Taylor, y de Ikenberry. El primero considera que existe una tendencia natural e inevitable de las superpotencias hacia el ejercicio de un dominio coercitivo en las diferentes regiones del mundo, no sólo en aquella a la que pertenecen. Los segundos sugieren que son las superpotencias las que acaban dando forma a las instituciones

³³ Cantori, L. J. y Spiegel, S. L. (1970), *The international politics of regions: A comparative approach*, Englewood Cliffs: Prentice Hall. Citado en Fawn, R. (2009), *Op. cit.*, p. 26.

³⁴ Lembcke, O. W. (2009), “Theorie regionaler ordnungen”, en Gröschner, R. y Lembcke, O. W. (eds.), *Ein beitrag zur analyse internationaler beziehungen: Ordnung(en) in den internationalen und europäischen beziehungen*, Berlín: Berliner Wissenschaftsverlag, pp. 95-185, en pp. 150-151. Citado en Garzón Pereira, J. F. (2014), *Op. cit.*, en nota al pie 2, p. 28.

³⁵ Acharya, A. (2007), “The emerging regional architecture of world politics”, *World Politics*, vol. 59, núm. 4, pp. 629-652, en p. 641.

³⁶ Fawn, R. (2009), *Op. cit.*, p. 31.

regionales de tal forma que los Estados más débiles en la región no tengan alternativa más allá de sumarse, siendo los costes de quedarse fuera demasiado altos. Finalmente, Ikenberry desarrolla su tesis sobre el hegemón benevolente que desarrolla órdenes regionales consensuales que, a la par que limitan su margen de maniobra, legitiman el diferencial de poder a su favor y evitar políticas de (re)equilibrio³⁷.

Todavía dentro de este primer enfoque pero ya no enmarcados en la aproximación realista, Frazier y Stewart-Ingersoll proponen cuatro escenarios de relación posible entre las superpotencias extraregionales y cualquier orden regional –en su caso, referido a los órdenes de seguridad³⁸. El primero es la hipótesis nula en la que las superpotencias extraregionales no tienen ningún papel y los órdenes regionales están regidos por la estructura regional y el comportamiento de las potencias regionales. Un segundo está definido por la forma indirecta de influencia mediante la cual tienen un impacto en el orden a través de la modificación de la estructura de poder regional: relanzando las capacidades de algún actor regional y permitiendo que éste opere algún cambio en el orden gracias a su nuevo poder relativo. El tercero se caracteriza por la influencia potencial de las potencias regionales en el comportamiento de los actores regionales, incentivando, evitando o revirtiendo acciones concretas. El último escenario se da cuando pueden alterar directamente –y casi unilateralmente- los órdenes regionales (el ejemplo utilizado es el de una intervención directa como el de los Estados Unidos en Irak en 2003).

Sin alejarnos de planteamientos que reconocen la centralidad de las superpotencias, Evelyn Goh introduce un matiz importante para esta tesis. La autora abre la posibilidad de pensar en las superpotencias globales no como actores disruptivos foráneos al sistema sino como

³⁷ Mearsheimer, J. J. (2014), *The tragedy of great powers politics*, Nueva York: W. W. Norton, p. 41; Cooper, S. y Taylor, B. (2003), “Power and regionalism: Explaining regional cooperation in the Persian Gulf”, en Laursen, F. (ed.), *Comparative regional integration: Theoretical perspectives*, Aldershot: Ashgate; Ikenberry, G. J. (2000), *After victory: Institutions, strategic restraint, and the rebuilding of order after major wars*, Princeton: Princeton University Press. Citados en Acharya, A. (2007), *Op. cit.*, pp. 641-642.

³⁸ Frazier, D. y Stewart-Ingersoll, R. (2010), *Op. cit.*, p. 734.

integrantes del mismo que actúan de fuerza central en la consolidación de los órdenes regionales³⁹. Ikenberry, focalizando en un solo caso de estudio, hace algo parecido al afirmar que “el tradicional orden hegemónico americano permanecerá como uno de elementos centrales del orden de Asia Oriental en las próximas décadas”, planteando el orden de Asia Oriental como el resultado de la voluntad y las acciones de los Estados Unidos y poniéndole incluso la etiqueta de “el orden anticomunista americano-céntrico de postguerra”⁴⁰.

Como respuesta a este grupo, un conjunto de autores ha rechazado de plano la idea del predominio de las superpotencias en la construcción y evolución de los órdenes regionales. El sustrato común de todos ellos sería aceptar que las regiones y sus órdenes “son construidos mucho más desde dentro que desde fuera”⁴¹ y que, en todo caso, las superpotencias extranjeras generan incentivos para la gestación de órdenes cuyo objetivo es resistir la voluntad hegemónica. Acharya diferencia seis tipos de respuestas regionales a las superpotencias con vocación de dar forma al orden regional: (1) cuando en la región existen superpotencias o potencias regionales con un poder relativo medio, se puede observar disenso normativo o la creación de áreas de influencia por parte de éstos en relación a las superpotencias extraregionales; (2) puede gestarse una competición intraregional por parte de sus potencias regionales siempre y cuando uno se alinee con alguna superpotencia extraregional; (3) pueden convivir estrategias de resistencia, exclusión (coordinación para limitar la capacidad de terceros frente al orden regional) y socialización de las superpotencias extranjeras;

³⁹ Goh, E. (2008), “Hierarchy and the role of the US in the East Asian security order”, *International Relations of the Asia-Pacific*, vol. 8, núm. 4, pp. 353-377.

⁴⁰ Ikenberry, G. J. (2004), “American hegemony and East Asian order”, *Australian Journal of International Affairs*, vo. 58, núm. 3, pp. 353-367, en pp. 354-355. En esa misma página llega a plantearse si los Estados Unidos “continuarán invirtiendo su capital político en su propio orden regional”, atribuyéndole la agencia del orden regional meramente al hegemón extraregional. Es importante señalar, además, que el argumento central de G. John Ikenberry es que el hegemón liberal benigno ha contribuido con su participación en el orden regional a su estabilidad y pacificación en tanto que constructor de alianzas y garante de la supervivencia de los integrantes del subsistema.

⁴¹ Acharya, A. (2007), *Op. cit.*, p. 630.

(4) puede suceder lo mismo frente a potencias regionales alineadas con una superpotencia extranjera; (5) y por último, pueden articularse resistencias a nivel social contra la superpotencia extranjera (por ejemplo, antiglobalización o antiamericanismo) o (6) contra la potencia media regional aliada que incentiven a los actores regionales a reaccionar y no caer de otra forma en una espiral de contestación interna y deslegitimación⁴².

Por anclar este primer enfoque al sujeto central de la tesis, el estudio del orden de Oriente Medio también ha visto la articulación de propuestas centradas en el rol de las potencias extranjeras en su formación. La monografía editada por Abid A. Al-Marati explica el funcionamiento de la política regional en base a un análisis de la política exterior hacia la región de Estados Unidos, el Reino Unido, Francia, la Unión Soviética y China -para luego dedicar un capítulo a las relaciones intrárabes⁴³. Algo parecido sucede en los volúmenes elaborados por Tareq Y. Ismael -de los ocho capítulos cinco son dedicados al rol de actores extraregionales en el sistema regional⁴⁴- y, en menor medida, en el *Diplomacy in the Middle East* editado por L. Carl Brown⁴⁵. Pero son los planteamientos sobre la institución de la “penetración” de las potencias extraregionales en Oriente Medio, que veremos en el siguiente capítulo, los que engarzarían mejor con la citada literatura y trasladarían sus discusiones al sistema regional que es nuestro sujeto de estudio.

El segundo enfoque, que podríamos etiquetar como igualitario, le da la vuelta a la ecuación y se pregunta cómo los diferentes órdenes regionales afectan a la construcción y evolución del orden global. En sí, los autores englobados en él no niegan que la estructura de poder del sistema global tenga un impacto en los órdenes regionales. Pero optan por abordar la pregunta inversa y

⁴² *Ibid.*, pp. 642-650. Este será el punto de arranque de las propuestas sobre la difusión normativa que exploraremos más adelante en esta tesis.

⁴³ Al-Marayati, A. A. (ed.) (1984), *International Relations of the Middle East and North Africa*, Cambridge: Schenkman Publishing Company.

⁴⁴ Ismael, T. Y. (1986), *International relations of the contemporary Middle East*, Syracuse: Syracuse University Press.

⁴⁵ Brown, L. C. (2004), *Diplomacy in the Middle East: The international relations of regional and outside powers*, Londres/ Nueva York: I.B. Tauris.

cuestionarse si realmente la relación entre niveles es unidireccional o bidireccional. Así, tan sólo en los últimos años:

“la observación y percepción de los grandes cambios de poder que tienen lugar en el sistema internacional han llevado a un giro importante en la discusión sobre los órdenes regionales en la política internacional donde los especialistas han empezado a reconocer el papel central que desarrollan los acontecimientos políticos sobre el poder regional a la hora de fijar la naturaleza de la emergente configuración multipolar del sistema internacional”⁴⁶.

Encajarían también aquí con facilidad una plétora de autores que piensan que una de las dinámicas principales del orden global contemporáneo desde el fin de la Guerra Fría es la regionalización de la política mundial (Andrew Hurrell y Acharya serían dos de sus defensores acérrimos)⁴⁷. Las razones de este giro, aunque múltiples, podrían tener que ver, principalmente, con la incapacidad del orden global de dar respuestas efectivas ante algunos de los retos y amenazas contemporáneos, y la mejor disposición para encontrar soluciones y forjar consensos a nivel regional. En 2005 Katzenstein ya advertía de que las regiones podían ser el espacio de gestación de soluciones a problemas a los que el orden global hace frente, poniendo en valor tal regionalización de la política global⁴⁸.

En un plano más concreto, muy importante para este trabajo, la relación de influencia inversa entre lo global y lo regional es también abordada por los trabajos sobre la creación y difusión de las normas que constituyen el orden global. Acharya ha articulado

⁴⁶ Garzón Pereira, J. F. (2014), *Op. cit.*, en p. 28. El autor cita en este sentido a Buzan, B. (2004b), *The United States and the great powers: World Politics in the Twenty-First Century*, Londres: Polity Press, p. 103; Nolte, D. (2006), “Macht und Machthierarchien in den internationalen beziehungen: Ein analysekonzept für die forschung über regionale führungsmächte”, *GIGA Working Papers*, vol. 29, Hamburgo: GIGA, pp. 5-6; y Hurrell, A. (2010), “Regional powers and the global system from a historical perspective”, en. Flandes, D. (ed.), *Regional leadership in the global system: Ideas, interests and strategies of regional powers*, Aldershot: Ashgate, pp. 15-27.

⁴⁷ Hurrell, A. (1995), *Op. cit.*; Acharya, A. (2007), *Op. cit.*

⁴⁸ Katzenstein, P. J. (2005), *A world of regions: Asia and Europe in the American Imperium*, Ithaca: Cornell University Press. Citado en Fawn, R. (2009), *Op. cit.*, p. 6.

propuestas sobre la difusión normativa que, aunque muy centradas en el proceso de localización de las normas transnacionales, reconocen el fenómeno inverso por el cual los agentes locales –en este caso, regionales– tienen un impacto en los emprendedores normativos transnacionales y a través de estos en las normas transnacionales y el orden global donde se integran⁴⁹. En planteamientos posteriores ha sugerido la posibilidad de entender la “subsidiarización” de las normas también como un proceso en el cual “actores locales pueden exportar o ‘universalizar’ normas construidas localmente”⁵⁰ dentro de una perspectiva a la que llama “constructivismo subalterno”⁵¹. Un ejemplo sugerido sería el del “régimen global de la soberanía” y la contribución desde el espacio no occidental a la caracterización y significación de la soberanía como principio rector de las relaciones internacionales post-Westphalia⁵². Algunas revisiones sobre la agencia del mundo no occidental en la creación y expansión de la sociedad internacional llevadas a cabo por Buzan y Richard Little tendrían a su vez ecos de esta reflexión⁵³. Según Acharya, aproximarnos al estudio de las relaciones entre el orden global y los órdenes regionales desde una perspectiva jerárquica y unidireccional (normativamente hablando) “deja fuera de la ecuación (...) la agencia de los Estados del Tercer Mundo en la constitución del sistema de gobierno global y en la gestión de orden internacional”⁵⁴.

⁴⁹ Acharya, A. (2004), “How ideas spread: Whose norms matter? Norm localization and institutional change in Asian regionalism”, *International Organization*, vol. 58, núm. 2, pp. 239-275.

⁵⁰ Acharya, A. (2011), *Op. cit.*, pp. 97-99.

⁵¹ Acharya, A. (2014a), *Rethinking power, institutions and ideas in world politics: Whose IR?*, Londres/ Nueva York: Routledge, p. 24.

⁵² *Ibid.*, p. 29.

⁵³ Buzan, B. y Little, R. (2010), “World history and the development of International Relations Theory”, en Acharya, A. y Buzan, B. (eds.) *Non-Western International Relations: Perspectives on and beyond Asia*, Londres: Routledge.

⁵⁴ Acharya, A. (2011), p. 118.

III. EL ORDEN REGIONAL EN EL SISTEMA DE ORIENTE MEDIO: CONTRIBUCIONES SOBRE SUS INSTITUCIONES Y SU EVOLUCIÓN

La literatura especializada también ha hecho frente al reto de aplicar la noción de orden regional al subsistema de Oriente Medio y el Norte de África, así como de intentar caracterizarlo y determinar sus instituciones más importantes. Pero, a diferencia de lo que ha sucedido con otros sistemas regionales del mundo, en el caso de Oriente Medio no se acepta siempre como un apriorismo la existencia ni tan siquiera de un orden normativo mínimo que se aplique o ancle las relaciones entre los actores de subsistema. Generalmente, esta negativa es consecuencia de una interpretación sesgada o capciosa del concepto de orden: al equipar orden con estabilidad o paz sistémica, éste parece chocar frontalmente con la visión extendida de Oriente Medio como foco continuo de conflictividad. Paul Salem, presidente del *Middle East Institute*, por ejemplo, afirma que “Oriente Medio es la región más desordenada del mundo (...) y carece (...) de un orden regional inclusivo con el que gestionar las relaciones interestatales, desescalar los conflictos y trabajar por la seguridad y la cooperación regional”⁵⁵. Esto engarza con las aproximaciones de aquellos que ven en Oriente Medio “una región ‘inacabada’, que como otras partes del mundo en vías de desarrollo, [tiene] Estados e instituciones débiles, donde el territorio y las fronteras son contestadas, y el conflicto interestatal

⁵⁵ Salem, P. (2019), “Oriente Medio: La devastación del desorden”, *Anuario Internacional CIDOB 2019*, Barcelona: CIDOB, p. 166. Paul Salem ha ido modificando su respuesta a la pregunta sobre la existencia de un orden regional. En un trabajo de 2012 Salem había afirmado que “no existía un ‘orden regional’ árabe o de Oriente Medio significativo antes de las revueltas [de 2011]”. Salem, P. (2012), “The regional order”, en Ülgen, S., Brown, N. J., Ottaway, M. y Salem, P., *Emerging order in the Middle East (Carnegie Policy Outlook)*, mayo, Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, pp. 10-15, en p. 10. En otro de 2014 sugería que “el orden árabe que existió -aunque endeble- durante gran parte de la segunda mitad del siglo XX se desintegró a plazos, fundamentalmente como resultado del declive de Egipto desde 1967”. Salem, P. (2014a), “The Middle East in 2015 and beyond: Trends and drivers”, *MEI Policy Focus Series*, noviembre, Washington D.C.: Middle East Institute, p. 6

persiste”⁵⁶. Incluso entre los que aceptan que ha existido algún tipo de orden regional en algún momento de la historia, se han referido a su estado actual como todavía “emergente” (Louise Fawcett o Sinan Ülgen *et. al*) o en “desarrollo gradual” (Mohammed Nuruzzaman), en constante “erosión” desde el fin de la Guerra Fría (Erzsébet N. Rózsa) o directamente “colapsado” (Chas W. Freeman). Algunos autores sugieren que nos encontramos en un momento de transición entre un orden en colapso y uno en formación (Raffaella Del Sarto *et. al*), retrotrayéndonos a la idea de Antonio Gramsci sobre las anomalías que se dan en el periodo entre la desaparición de un orden y el surgimiento de uno nuevo⁵⁷.

Pero más allá de las dificultades propias de nuestro sujeto de estudio, se puede afirmar que existe una sensación compartida entre los especialistas de área y los politólogos y sociólogos dedicados a esta región sobre la escasez de contribuciones científicas en el ámbito de los estudios de Oriente Medio (que afecta al análisis del orden regional en cuestión). James A. Bill afirmaba en 1996 que la academia estadounidense no había progresado en nada en los últimos cincuenta años en su comprensión de la realidad política de Oriente Medio, llevada al fracaso no sólo por la complejidad de la región sino por la falta de colaboración interdisciplinaria, la falta de habilidades necesarias para la investigación de calidad, la falta de investigadores *senior* sobre el tema o la tendencia hacia la especialización sobre un único país y no la totalidad de la región⁵⁸.

⁵⁶ Fawcett, L. (2019b), “Introduction: The Middle East in International Relations”, en Fawcett, L. (ed.) (2019a), *International Relations of the Middle East*, tercera edición, Oxford: Oxford University Press, pp. 1-15.

⁵⁷ Fawcett, L. (2017), “States and sovereignty in the Middle East: Myths and realities”, *International Affairs*, vol. 93, núm. 4, pp. 789-807, en p. 793; Ülgen, S., Brown, N. J., Ottaway, M. y Salem, P. (2012), *Emerging order in the Middle East*, Washington D. C.: Carnegie Endowment for International Peace; Nuruzzaman, M. (2015), “Middle East: Moving towards a sectarian political order?”, *E-IR*, 1 de diciembre; Rózsa, E. (2013), “Geo-strategic consequences of the Arab Spring”, *PapersIEMed/EuroMeSCo*, núm. 19, Barcelona: IEMed, pp. 14-15; Freeman, C. W. (2014), “The collapse of order in the Middle East”, *Middle East Policy*, vol. 21, núm. 4, pp. 61-68; y Del Sarto, R. A., Malmvig, H. y Soler i Lecha, E. (2019), “Interregnum: The regional order in the Middle East and North Africa after 2011”, *MENARA Final Reports*, Barcelona/ Roma: CIDOB/ IAI.

⁵⁸ Bill, J. A. (1996), “The study of Middle East politics, 1946-1996: A stocktaking”, *The Middle East Journal*, vol. 50, núm. 4, pp. 501-512.

Su análisis seguía una estela histórica de influyentes artículos sobre el estado de la cuestión del estudio de Oriente Medio -producidos por Manfred Halpern en 1962, Leonard Binder en 1976, Rex Bryner en 1986 y Fawaz A. Gerges en 1991- que, con el peligro propio de generalizar en exceso, sugerían ideas en la misma línea a las presentadas por Bill⁵⁹.

Todavía más específico, sobre nuestra sub-disciplina, Martin Beck se refirió a las Relaciones Internacionales de Oriente Medio como “un desierto teórico”⁶⁰. Las posibles razones que explican el supuesto desinterés desde las RR.II. pueden ser muchas, siendo algunas compartidas con los problemas propios de todos los Estudios de Área sobre Oriente Medio señalados en el párrafo anterior. Bahgat Korany y Ali E. Hillal Dessouki hablan de una “conceptualización inadecuada, enfatización desmedida en el historicismo y el carácter único de la situación árabe-islámica, y la negación de una verdadera perspectiva comparada”⁶¹. Gerges señala como responsables el problema de definición y límites de la región; la tendencia a mirar el sistema regional y sus dinámicas desde fuera, como subproducto de la competencia entre superpotencias (problema de agencia); la orientación aplicada y de consultoría gubernamental de los especialistas; su consecuente tendencia anti-

⁵⁹ Halpern, M. (1962), “Middle Eastern Studies: A review of the state of the field with a few examples”, *World Politics*, vol. 15, pp. 108-122; Binder, L. (1976), “Area Studies: A critical reassessment”, en Binder, L., *The study of the Middle East: Research and scholarship in humanities and social sciences*, Nueva York: John Wiley & Sons; Bryner, R. (1986), “The state of the art in Middle Eastern Studies: A research note on inquiry and the American Empire”, *Arab Studies Quarterly*, vol. 8, núm. 4, pp. 404-419; y Gerges, F. A. (1991), “The study of Middle East International Relations: A critique”, *British Journal of Middle Eastern Studies*, vol. 18, núm. 2, pp. 208-220. Para un análisis posterior sobre la evolución de los estudios de Oriente Medio -y lo que se ha dicho sobre ellos, especialmente en el marco de la discusión entre los Estudios de Área y el resto de ciencias sociales- véase, Mitchell, T. (2004), “The Middle East in the past and future of social science”, en Szanton, D. L., *The politics of knowledge: Area Studies and the disciplines*, Berkeley/ Los Ángeles/ Londres: University of California Press, pp. 74-118.

⁶⁰ Citado en Valbjørn, M. y Lawson, F. H. (2015), *International Relations of the Middle East*, Vol. I: Studying International Relations of the Middle East, Londres: SAGE, p. XX.

⁶¹ Korany, B. y Dessouki, A. E. H. (1984), *The foreign policies of Arab States: The challenge of change*, Boulder: Westview Press, p. 2.

teórica⁶²; el reduccionismo esencialista (exageración de la religión o la cultura como factores explicativos); y la obsesión con la centralidad del conflicto árabe-israelí⁶³.

Incluso aceptando la veracidad de gran parte de los problemas descritos -y reconociendo que probablemente se manifiesten a lo largo de esta tesis en momentos y de maneras no reconocidas por el autor-, dos de los retos ya mencionados afectan de especial manera a nuestro análisis y por tanto cabe detenerse en ellos. El primero es el reto ontológico sobre nuestro sujeto de estudio, por tanto, la definición de qué es Oriente Medio y cuáles son sus límites. El segundo es el reto disciplinar sobre nuestra aproximación teórica, por tanto, el problema asociado a la controversia entre las Relaciones Internacionales y los Estudios de Área. A continuación se examinan cada uno de ellos por separado; le sigue un tercer sub-epígrafe donde se aborda el estado de la cuestión de la literatura específica sobre relaciones internacionales de Oriente Medio producida que ha contribuido a superar ambos retos.

a) El reto ontológico: Discusión sobre qué es Oriente Medio

Los límites de la región sujeto de estudio han sido históricamente el primer gran escollo a superar y ha sido -y sigue siendo- objeto de debate tanto en los Estudios de Área como específicamente en las Relaciones Internacionales de Oriente Medio. La discusión incluye, a nuestro parecer, dos desacuerdos centrales. El primero, quizás más formal que sustantivo, es sobre el nombre que cabe darle a la región. La polémica se articula entorno al uso de la locución “Oriente Medio” frente a alternativas como “Mundo Árabe”, “Mundo Árabe y Musulmán”, “Mediterráneo” o “sistema regional árabe” o las más antiguas “Oriente” (de origen griego, muy utilizada en el marco de las discusiones sobre la “Cuestión de Oriente” a lo largo del siglo XIX) u “Oriente Próximo” (usada tan sólo hoy en día en Arqueología y por parte de los medios de

⁶² Sobre este punto Manfred Halpern llegó a afirmar que los especialistas “se han negado a identificar las estructuras y sus relaciones esenciales o proponer síntesis preliminares”, y se han dedicado tan sólo a compilar información descriptiva sobre pequeñas piezas de la realidad. Halpern, M. (1962), *Op. cit.*, p. 117-118, citado en Mitchell, T. (2004), *Op. cit.*, p.74.

⁶³ Gerges, F. A. (1991), *Op. cit.*

comunicación). Huseyin Yilmaz afirma que “pese a situarse en el centro de la política internacional durante hace más de un siglo, la región todavía no tiene una denominación standard”⁶⁴. La expresión *Middle East* fue acuñada por el capitán y periodista británico Alfred Thayer Mahan en 1902 en su artículo *The Persian Gulf and International Relations* para referirse al Golfo Pérsico⁶⁵. Será el periodista del *The Times* Valentine Chirol quien algo más tarde ese mismo año publicará una serie de artículos llamados *The Middle Eastern question* que parecen ser la base para que en 1921 Winston Churchill -entonces Secretario de Colonias- crease el Departamento de Oriente Medio en el *Foreign Office* británico (que ampliaba la región para incluir los antiguos territorios otomanos de las actuales Jordania, Palestina e Irak)⁶⁶. Se inicia así un fenómeno por el cual la nomenclatura se fija fuera de la región en base a los intereses de una superpotencia foránea (en este caso, el Imperio Británico, que la define en base a los territorios sobre los que necesita garantizar el control para gestionar India). Según Pinar Bilgin, ha seguido siendo así a lo largo del siglo XX, de la mano de los Estados Unidos y muy especialmente desde la proclamación de la Doctrina Eisenhower en 1957⁶⁷. Abbas Amanat señala que sólo “la ausencia de una noción e

⁶⁴ Yilmaz, H. (2012), “The Eastern Quesiton and the Ottoman Empire: The genesis of the Near and Middle East in the XIX Century”, en Bonine, M. E., Amanat, A. y Gasper, M. E. (eds.), *Is there a Middle East? The evolution of a geopolitical concept*, Stanford: Stanford University Press, pp. 11-35, en p. 11.

⁶⁵ Citado en Davison, R. (1960), “Where is the Middle East?”, *Foreign Affairs*, vol. 38, núm. 4, pp. 665-675, en pp. 667-668. Huseyin Yilmaz traza la genealogía del término y encuentra una primera huella en los escritos del historiador hispano Orosius en el siglo V d.C. -quien ya habla de “medio oriente” en su *Historiae Adversum Paganos*-, que sería utilizada luego por Johan W. Goethe en 1819 -al alemán como “mittler Orient”- y por Joseph T. Reinaud en 1863 -traducida al francés como “le coeur de l’Orient”. En último término incluso cuestiona la autoría de Mahan al señalar su uso en lengua inglesa ya en 1894 en un libro de Lord Curzon titulado *Problems of the Far East*. Yilmaz, H. (2012), *Op. cit.*, pp. 23-24.

⁶⁶ Para la evolución histórica completa y pormenorizada de la evolución de la terminología utilizada para referirse a la región, véase Bilgin, P. (2005), *Regional security in the Middle East: A critical perspective*, Londres/ Nueva York: Routledge, pp. 71-88.

⁶⁷ *Ibid.*, especialmente p. 80. Véase también en ese sentido Adelson, R. (2012), “British and US and misuse of the term ‘Middle East’”, en Bonine, M. E., Amanat, A. y Gasper, M. E. (eds.), *Is there a Middle East? The evolution of a geopolitical concept*, Stanford: Stanford University Press, pp. 36-55.

identidad intrínsecamente regionales en la era poscolonial permitió que la nomenclatura Oriente Medio, como constructo extrínseco, ganará preminencia”⁶⁸. Lo que parecen tener en común estas aproximaciones es que “el término ‘Oriente Medio’ parece evocar un conjunto de preguntas, o en muchas ocasiones un conjunto de problemas, más que una localización geográfica claramente delimitada”⁶⁹.

Desde que en 1973 Nikki Keddie publicase su influyente artículo *Is there a Middle East?* la discusión sobre el nombre *per se* y sobre su utilidad en tanto que concepto cargado de eurocentrismo, en cierta manera, dio paso a un nuevo ciclo de discusiones que ahora sí incorporaban el segundo desacuerdo central. Éste tiene que ver con los integrantes de la región que, en el fondo, es una discusión sobre qué elementos son necesarios para poder englobar diferentes actores estatales en una entidad mayor a ellos (ya sea región o sistema internacional, como veremos a continuación). Ya en 1981 Thompson advertía, después de un análisis de la literatura hasta la fecha, que las relaciones de integrantes de Oriente Medio utilizadas por diferentes autores eran tan heterogéneas como para no hallar listas absolutamente parejas: hasta 26 Estados diferentes eran incluidos en las distintas definiciones examinadas⁷⁰. Keddie, después de afirmar que seguimos utilizando el término Oriente Medio porque el resto de las alternativas no son convincentes, sostiene que la región no es una entidad histórica real ya que los Estados generalmente sugeridos como integrantes de ésta tienen poco en común entre ellos⁷¹. Yilmaz llega a decir que “no existe ningún principio secular que convierta a Oriente Medio en una región que tenga sentido más allá que la memoria histórica

⁶⁸ Amanat, A. (2012), “Introduction: Is there a Middle East? Problematizing a virtual space”, en Bonine, M. E., Amanat, A. y Gasper, M. E. (eds.), *Op. cit.*, pp. 1-7, en p. 4.

⁶⁹ Gasper, M. E. (2012), “Conclusion: There is a Middle East!”, en Bonine, M. E., Amanat, A. y Gasper, M. E. (eds.), *Op. cit.*, pp. 231-240, en p. 231.

⁷⁰ Thompson, W. R. (1981), “Delineating regional subsystems: Visit networks and the Middle Eastern case”, *International Journal of Middle East Studies*, vol. 13, núm. 2, pp. 213-235. Citado en Brecher, M. y James, P. (1986), *Op. cit.*, p. 7.

⁷¹ Keddie, N. R. (1973), “Is there a Middle East?”, *International Journal of Middle East Studies*, vol. 4., pp. 255-271.

construida alrededor del propio término [Oriente Medio]”⁷². En ese mismo sentido, Jamil Matar y Dessouki señalan que tal problema se soluciona si prestamos atención tan sólo a los Estados árabes - excluyendo tanto a las superpotencias extranjeras como a Turquía, Irán e Israel⁷³. Un argumento similar es el presentado por Paul Noble quien asegura que los Estados árabes no comparten con Israel, Turquía e Irán ni las instituciones, ni valores comunes, ni la ideología transnacional aglutinadora que es el arabismo, ni tampoco la conceptualización porosa de las fronteras de los países árabes⁷⁴. Autores como Bilgin señalan que las alternativas que pasan por la arabización de la locución contraponen al problema de los orígenes externos de Oriente Medio el problema de marginalizar todo lo que no sea árabe dentro de la región (Estados no árabes, poblaciones no árabes dentro de la región...) ⁷⁵.

Estas afirmaciones encuentran respuestas por otra parte de la disciplina. Binder destacaba que, con la única excepción de Irán, el resto de los Estados generalmente asociados a Oriente Medio tenían un pasado inmediato compartido en tanto que partes del Imperio Otomano, cosa que les hacía “compartir elementos dispares de un previamente común sistema legal otomano” así como una aristocracia terrateniente compartida conectada al periodo otomano

⁷² Yilmaz, H. (2012), *Op. cit.*, p. 11.

⁷³ Según Jamil Matar y Ali E. H. Dessouki el uso de la noción Oriente Medio perpetuaría la voluntad de Occidente de socavar los objetivos del nacionalismo árabe, en su afán por avanzar en la unidad árabe. Matar, J. y Dessouki, A. E. H. (1983), *The Arab regional system* [en árabe], El Cairo: Center for Arab Unity Studies, p. 24. Citado en Gerges, F. A. (1991), *Op. cit.*, p. 210; o Bilgin, P. (2005), *Op. cit.*, pp. 81-83.

⁷⁴ Noble, P. (1991), “The Arab system: Pressures, constraints, and opportunities”, en Korany, B. y Dessouki, H. A. (eds.) *The foreign policy of Arab States: The challenge of change*, Boulder: Westview Press, pp. 41-78. Más curioso resulta el hecho de que en ediciones posteriores de la monografía, Paul Noble reformula el capítulo -e incluso su título- para preguntarse si tiene sentido hablar de un sistema regional en todo Oriente Medio. Noble, P. (2008), “From Arab system to Middle Eastern system? Regional pressures and constraints”, en Korany, B. y Dessouki, H. A. (eds.) *The foreign policy of Arab States*, Nueva York/ El Cairo: American University of Cairo Press, pp. 67-166.

⁷⁵ Bilgin, P. (2005), *Op. cit.*, p. 82-83; y Bilgin, P. (2004), “Whose ‘Middle East’? Geopolitical inventions and practices of security”, *International Relations*, vol. 18, núm. 1, pp. 25-41.

y “una tradición administrativa común desde la cual sólo se han distanciado parcialmente”⁷⁶. Albert Hourani, en una de sus últimas contribuciones, se reafirmaba también en la idea de que el pasado otomano actuaba de sustrato común de una manera parecida a lo que sucede con el Imperio Romano en Europa; y en la existencia de respuestas trans-regionales al “asunto central compartido” sobre cómo las identidades regionales hacían frente a la modernidad⁷⁷. Lejos de los argumentos históricos, la respuesta más contundente es la ofrecida por Gause III. El autor, basándose en la idea de Raymond Aron de que no tiene sentido definir los límites de un sistema de una forma en la que no se incluyan Estados en guerra entre ellos, afirma que no tiene sentido excluir a los actores no árabes o las potencias extraregionales si son precisamente contra ellos contra los que los actores árabes luchan la mayoría de guerras (Irán, Israel, Estados Unidos, la Unión Soviética...) y es en base a ello que se desarrollan patrones de conducta regionales que se repiten en el tiempo⁷⁸. Algo similar afirma Hinnebusch al justificar la inclusión de los Estados no árabes de la región en el subsistema ya que son parte de los conflictos y las lógicas de equilibrio de poder regionales⁷⁹.

Otras respuestas a la pregunta sobre qué es Oriente Medio se han decantado por las nociones de naturaleza más sistémica, ligando sus contribuciones a la Teoría de relaciones internacionales. Gerges y Gause III, por ejemplo, defienden pensar en la región en tanto que subsistema regional con unas características y dinámicas propias que nos permitirían diferenciarla del sistema internacional⁸⁰. Siguen de esta forma la estela de autores como Thompson -quien hablaba también de “subsistema regional” pero sólo entre países árabes, en

⁷⁶ Binder, L. (1958), *Op. cit.*, p. 416.

⁷⁷ Hourani, A. (1991a), “How should we write the history of the Middle East?”, *International Journal of Middle East Studies*, vol. 23, pp. 125-136, en pp. 130, 133.

⁷⁸ Gause III, F. G. (1999), “Systemic approaches to the international relations of the Middle East”, *International Studies Review*, vol. 1, núm. 1, pp. 11-31, en p. 14. La referencia a Raymond Aron es de: Aron, R. (1967), *Peace and war: A theory of International Relations*, Nueva York: Praeger, p. 94.

⁷⁹ Hinnebusch, R. (2003), *Op. cit.*, p. 1.

⁸⁰ Gerges, F. A. (1991), *Op. cit.*, p. 212; Gause III, F. G. (1999), *Op. cit.*

términos parecidos a los descritos por Matar y Dessouki- o de Binder -quien hablaba de Oriente Medio como un “sistema internacional subordinado”, diferenciándolo pero supeditando su realidad material al sistema internacional global⁸¹. Desde los Estudios de Seguridad, de manera pareja, se ha etiquetado a la región como un “complejo de seguridad regional” (*regional security complex*) al existir entre todos sus Estados unos vínculos que generan que las acciones de uno de ellos generen externalidades en la seguridad y defensa de los otros⁸². Algo de esta misma lógica subyace en autores que hablan de un sistema regional articulado alrededor del conflicto árabe-israelí, como Ibrahim Awaad o como David Lai -quien habla del “sistema del conflicto del núcleo de Oriente Medio” (*core Middle East conflict sytem*, en inglés) donde incluye a Israel, Egipto, Siria, Jordania, Irak y las superpotencias extraregionales de los Estados Unidos y la Unión Soviética⁸³.

Como conclusión de este subepígrafe, y a la luz de las diferentes contribuciones presentadas, podemos sugerir la existencia de una divergencia de pareceres subyacente entre los expertos en Política Comparada, Sociología y Antropología -y, en general, Estudios de Área- por un lado, y los de Relaciones Internacionales, por el otro. Ésta va más allá del foco de estudio de esta tesis y se refiere a una diferencia más de fondo entre disciplinas. La diferencia primordial tiene que ver con el hecho de poner el foco en la dimensión interna o la internacional: mientras que parte de los primeros dicen que los Estados o las sociedades en cuestión no se parecen lo suficiente cultural, histórica o políticamente -y por eso no estamos delante de una región (divergencia interna), los segundos afirman que las relaciones entre cada uno de los Estados son suficientemente intensas y diferenciadas, con normas, instituciones y prácticas

⁸¹ Thompson, W. R. (1970), “The Arab sub-system and the feudal pattern of interactions: 1965”, *Journal of Peace Research*, vol. 2, pp. 151-167; Binder, L. (1958), *Op. cit.* La visión de Leonard Binder viene muy marcada al tomar como punto de partida analítico los territorios del Imperio Otomano.

⁸² Buzan, B. y Wæver, O. (2003), *Op. cit.*

⁸³ Awaad, I. (1994), “The future of regional and subregional organization in the Arab World”, en Tschirgi, D. (ed.), *The Arab World today*, Boulder: Lynne Rienner, pp. 147-160; Lai, D. (2001), “Alignment, structural balance, and international conflict in the Middle East, 1948-1978”, *Conflict Management and Peace Science*, vol. 18, núm. 2, pp. 211-250.

propias, como para afirmar la existencia de una región, sistema o sociedad (convergencia externa).

Esta tesis tomará como punto de partida la noción de “Oriente Medio y Norte de África” -la mayoría de las veces reducida a Oriente Medio, por economía del lenguaje- en tanto que sistema regional diferenciado del sistema político y de seguridad global y de otros sistemas regionales⁸⁴. Tomará como punto de partida, y construirá sobre, la afirmación de Binder de que nos encontramos ante un subsistema que exhibe “patrones relativamente independientes de la ‘reglas’ que regulan” el sistema internacional global dominante⁸⁵. Incluirá Marruecos, Argelia, Túnez, Libia, Egipto, Israel, Palestina, Jordania, Líbano, Siria, Irak, Irán, Kuwait, Arabia Saudí, Bahrein, Catar, los Emiratos Árabes Unidos, Omán y Yemen⁸⁶. Esta decisión quiere ser a la vez un punto de llegada de esta tesis: se pretende con este trabajo justificar la validez del término “Oriente Medio y Norte de África” mediante la demostración de que existen normas, instituciones y prácticas diferenciadas y propias que definen las relaciones de un grupo de actores determinados, y que son el fundamento en el cual apoyar la afirmación de que, efectivamente, nos encontramos delante de un colectivo lo suficientemente diferenciado como poder hablar de un “sistema regional” propio.

b) El reto disciplinar: Entre la Relaciones Internacionales y los Estudios de Área

El segundo problema central tiene que ver con la existencia de dos comunidades académicas y corpus de producción científica

⁸⁴ Sobre el uso de la locución Oriente Medio frente a cualquier otra posible alternativa, haremos buenas las palabras de Pinar Bilgin quien afirma que “el hecho es que se ha convertido en un asunto de ‘sentido común’ representar esta parte del mundo como Oriente Medio, y ello no esconde sus orígenes estratégicos occidentales”, en Bilgin, P. (2005), *Op. cit.*, p. 84.

⁸⁵ Binder, L. (1958), *Op. cit.*, p. 427.

⁸⁶ Como se sugerirá más adelante, participan del sistema regional no sólo los actores estatales mencionados sino también actores no estatales que desarrollan sus actividades en el marco geográfico descrito. Participan del mismo, con diferente frecuencia e intensidad, actores internacionales como Estados extranjeros u organizaciones internacionales gubernamentales extrarregionales.

diferentes y profundamente separados e independientes, con aproximaciones epistemológicas diferentes, que abordan el estudio de las relaciones internacionales de Oriente Medio. Éstos son los Estudios de Área sobre Oriente Medio y las Relaciones Internacionales⁸⁷. La fractura de fondo se construye alrededor de las diferentes respuestas que se dan a la pregunta sobre si deberíamos prestar atención a las contingencias temporales, geográficas y culturales que fragmentan a la humanidad en un calidoscopio de realidades divergentes o si, por el contrario, deberíamos focalizarnos en aquello que une nuestras experiencias políticas, económicas, sociales y/o culturales más allá de contingencias⁸⁸. Como sugiere Morten Valbjørn, mientras que los especialistas en Relaciones Internacionales se fijan en los elementos comunes y regularidades entre diferentes sistemas, buscando inferir lógicas universales, los de Estudios de Área prestan atención a las particularidades que hacen de un caso –una región, una civilización, una cultura...- distinta al resto⁸⁹. En el fondo es razonable presentar este reto como una declinación del dilema entre universalismo contra particularismos tan propio de las Ciencias Sociales.

⁸⁷ Los mejores análisis en profundidad sobre esta fractura, que informan esta sección, son: Valbjørn, M. (2004), “Toward a ‘Mesopotamian turn’: Disciplinarity and the study of the international relations of the Middle East”, *Journal of Mediterranean Studies*, vol. 14, núm. 1-2, pp. 47-75; Teti, A. (2007), “Bridging the gap: IR, Middle East Studies and the disciplinary politics of the Area Studies controversy”, *European Journal of International Relations*, vol. 13, núm. 1, pp. 117-145.

⁸⁸ Robert H. Bates, intentando dar respuesta a qué son los Estudios de Área, sugiere que: “dentro de la Ciencia Política, los especialistas de área son multidisciplinares por inclinación y formación. Además de conocer la política de la región o el país, persiguen dominar su historia, literatura e idiomas. No sólo absorben el trabajo de los humanistas sino también el de otros científicos sociales. Los especialistas de área invocan los estándares utilizados por los etnógrafos: una producción científica seria ha de estar basada en el trabajo de campo”. Bates los contrapone a los científicos sociales, quienes “buscan identificar regularidades marcadas por leyes que, por ende, no deben ser contingentes a un contexto determinado”. Bates, R. H. (1997), “Area Studies and the discipline: A useful controversy?”, *PS: Political Science and Politics*, vol. 30, núm. 2, pp. 166-169.

⁸⁹ Valbjørn, M. (2015a), “Introduction: Studying international relations of the Middle East”, en Valbjørn, M. y Lawson, F. H., *International Relations of the Middle East*, Vol. I: Studying International Relations of the Middle East, Londres: SAGE, pp. XX-XXIX.

Nos encontramos ante un reto que no es específico del estudio de Oriente Medio sino que se produce, en términos más generales, entre los Estudios de Área y el resto de las ciencias con vocación más generalista como son la Ciencia Política o la Sociología⁹⁰. Desde las ciencias generalistas –asimiladas en general con una pretensión más o menos universalista, al tener como pretensión última el descubrimiento de leyes sobre el comportamiento social aplicables *urbi et orbi*- se acusa a los Estudios de Área de un particularismo excesivo que coarta cualquier pretensión teorizadora. Ya a mediados de los años setenta del siglo pasado politólogos como Lucian Pye o Binder sugirieron la existencia de un problema estructural en los Estudios de Área que aislaba a sus especialistas de los avances teóricos de las ciencias sociales generalistas⁹¹. Más recientemente, y pensando específicamente en el estudio de Oriente Medio, Gerges daba un paso más en la misma línea al afirmar que existe una “tendencia antiteórica” ya que “muchos de estos académicos [de los Estudios de Área] demuestran una aversión muy asentada contra cualquier experimentación teórica, prefiriendo las aguas seguras de la historia política y diplomática”⁹².

Desde los Estudios de Área, por el otro lado, se afirma que las disciplinas generalistas “son demasiado crudas, demasiado insensibles regionalmente, y demasiado mal informadas para poder tener una utilidad real”⁹³. Se entiende que al no prestar suficiente atención a las particularidades la capacidad explicativa de la teorización se ve gravemente reducida. La solución debería pasar, según sus postulados, por una renuncia a la proposición de axiomas y teorías a favor de descripciones sin vocación inferencial. Incluso en aquellos casos donde se aspire a teorizar, se debería hacer sobre

⁹⁰ Sobre la historia detrás de la gestación y evolución de los Estudios de Área y el impacto de su génesis sobre los problemas descritos en esta sección, véase Mitchell, T. (2004), *Op. cit.*; y Khalidi, R. (1995), “Is there a future for Middle East Studies? (1994 MESA Presidential Address)”, *Middle East Studies Association Bulletin*, vol. 29, núm. 1, pp. 1-6.

⁹¹ Pye, L. W. (1975), “The confrontation between Discipline and Area Studies”, en Pye, L. W. (ed.), *Political Science and Area Studies: Rivals or partners?*, Bloomington/ Londres: Indiana University Press; Binder, L. (1976), *Op. cit.*

⁹² Gerges, F. A. (1991), *Op. cit.*, pp. 216, 215.

⁹³ Comentario de Louise Fawcett sobre algunos de los problemas ocasionales de las Relaciones Internacionales. Fawcett, L. (2019b), *Op. cit.*, p. 6.

la base de casos de estudios reducidos donde las conclusiones teóricas tuvieran un ámbito de aplicación más limitado pero mayor capacidad explicativa e incluso anticipativa.

Volviendo al caso concreto que nos ocupa cabe señalar que parte de la discusión está indisolublemente ligada con la pregunta sobre hasta qué punto Oriente Medio es lo suficientemente diferente del resto de regiones del mundo como para poderla utilizar en la construcción de argumentos generales o en su validación empírica, ya sea en el ámbito de la Ciencia Política, de la Sociología, la Historia o las Relaciones Internacionales. Nos encontramos ante el debate de fondo sobre la excepcionalidad de la región. Historiadores como Barry Rubin han defendido el carácter insólito e inmutable de la región⁹⁴. Brown también habla de la naturaleza distintiva de la región -y las relaciones entre sus integrantes- así como del carácter trans-histórico de una serie de continuidades que permanecen todavía inmutables como mínimo desde el siglo XIX (a las que él se refiere como “reglas de juego”)⁹⁵. El ejemplo más claro tiene que ver con los estudios sobre el conflicto árabe-israelí que “continúa siendo considerando sui generis, y por tanto imposible de comparar a otras guerras regionales del resto del mundo”⁹⁶. Pero, tal como señala Fred Halliday, la idea de que Oriente Medio es diferente al resto del mundo no sólo pervive fuera de la propia región. Otro tipo de excepcionalismo, éste más extendido en la región, tiene que ver con lo que él llama el “narcisismo regional” por el cual se entiende “la creencia que el mundo entero pasa todo su tiempo conspirando y preocupándose por Oriente Medio, y que todo lo que sucede en la región es de alguna forma distinto a lo que sucede en cualquier otro lugar, y como consecuencia es singularmente beneficioso o pernicioso”⁹⁷.

⁹⁴ Rubin, B. (2002), *The tragedy of the Middle East*, Cambridge: Cambridge University Press.

⁹⁵ Brown, L. C. (1984), *International politics and the Middle East: Old rules, dangerous game*, Londres: I. B. Tauris.

⁹⁶ Lawson, F. H. (2015), “Explaining interstate conflict and co-operation in the Middle East”, en Valbjørn, M. y Lawson, F. H., *International Relations of the Middle East*, Vol. IV: Conflict and co-operation in the Middle East, Londres: SAGE, pp. VI-XIII, en p. IX.

⁹⁷ Halliday, F. (2005), *The Middle East in International Relations: Power, politics and ideology*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 13, 10.

La idea de la excepcionalidad en demasiadas ocasiones está ligada al historicismo o a reduccionismos esencialistas. Éstos brindan de gran valor explicativo a elementos que entienden como inamovibles, como por ejemplo la cultura, la religión o incluso la raza. Halliday ofrece también una lista de todos los reduccionismos esencialistas a los que han sido sujetos los análisis de la región incluyendo, entre otros, sunní/ chía (en una repetición perpetua de la batalla de Qadisiya, 636 d.C.), sociedades tradicionalistas/modernas, hombres con textos sagrados/ sobre caballos o coronas/turbantes⁹⁸. En general, todas comparten una concepción por la cual las sociedades en cuestión viven congeladas en el tiempo y no se hace necesario diferenciar entre pasado, presente y futuro ya que las fórmulas esencialistas de comprensión recurren a explicaciones inmutables⁹⁹. En su conjunto construyen un imaginario analítico orientalista todavía no del todo superado.

Opuestos a los anteriores, un conjunto de autores ha afirmado que “la región no debería ser rechazada *a priori* como un campo de pruebas para la teoría”¹⁰⁰ y que por tanto las Relaciones Internacionales no deberían renunciar a poner a prueba y falsear sus hipótesis frente a la realidad de Oriente Medio. Valbjørn plantea que ello incluso puede ayudar a negar el excepcionalismo de la región¹⁰¹. Entre estos autores podríamos destacar a académicos de la talla y el reconocimiento de Mearsheimer teorizando sobre la disuasión, Benjamin Miller sobre la cooperación, Stephen M. Walt sobre la formación de alianzas o la gestación de conflictos, Shibley Telhami sobre la negociación y la diplomacia, o Fred H. Lawson que hace una reformulación del “dilema de las alianzas” de Glenn H. Snyder a la luz del caso de estudio de las relaciones entre Irán y Siria entre 1998 y 2006¹⁰².

⁹⁸ *Ibid.*, pp. 8-9.

⁹⁹ Gerges, F. A. (1991), *Op. cit.*, p. 217.

¹⁰⁰ Gause III, F. G. (2003-04), “Balancing what? Threat perception and Alliance choice in the Gulf”, *Security Studies*, vol. 13, núm. 2, pp. 273-305, en p. 274.

¹⁰¹ Valbjørn, M. (2015b), “International relations theory and the new Middle East: Three levels of a debate”, *International relations theory and a changing Middle East (POMEPS Studies)*, núm. 16, POMEPS/ Aarhus University, Setiembre, pp. 74-79, en p. 76.

¹⁰² Mearsheimer, J. J. (1983), *Conventional deterrence*, Ithaca: Cornell University Press [especialmente su capítulo 6]; Miller, B. (1995), *When opponents*

La conclusión de Halliday, que haremos nuestra, es que “las preocupaciones centrales de las Relaciones Internacionales involucran temas que son inequívocamente de importancia para Oriente Medio y de importancia para explicar su política internacional” con lo que se hace necesario pensar cómo las Relaciones Internacionales pueden contribuir a entender mejor la región y cómo la región puede servir para afinar la teoría sobre el funcionamiento del sistema internacional¹⁰³.

c) Relaciones internacionales de Oriente Medio: Estado de la cuestión

Más allá de los problemas y de la escasez señalados en la sección anterior, existe una incipiente producción científica en la que cimentar las reflexiones de esta tesis. Una taxonomía útil para encuadrar las contribuciones relativas a las relaciones internacionales de Oriente Medio es la propuesta por Halliday, quien las divide en cinco grandes categorías¹⁰⁴. Es cierto que su propuesta no está exenta de elementos cuestionables. El principal, como se podrá observar a continuación, es que los criterios de diferenciación de las categorías operan en diferentes planos: la primera y la cuarta categorías se definen en base al sujeto de estudio; la tercera y la quinta en base a la aproximación metodológica que utilizan; y las segunda en base a la aproximación doctrinal. Aún así, esta categorización nos es útil (1) al ofrecer una visión amplia de la sub-disciplina, que incluya a buena parte de las obras de referencia utilizadas a lo largo de la tesis, sin que queden fuera obras o corrientes fundamentales; y (2) al organizar una

cooperate: Great power conflict and cooperation in world politics, Ann Arbor: University of Michigan Press; Walt, S. M. (1996), *Revolution and War*, Ithaca: Cornell University Press; Walt, S. M. (1987), *The origins of alliances*, Ithaca: Cornell University Press; Telhami, S. (1990), *Power and leadership in international bargaining: The path to the Camp David Accords*, Nueva York: Columbia University Press; Lawson, F. H. (2007), “Syria’s reaction with Iran: Managing the dilemmas of alliance”, *Middle East Journal*, vol. 61, invierno, pp. 31-47.

¹⁰³ Halliday, F. (2005), *Op. cit.*, pp. 13, 22-23.

¹⁰⁴ *Ibid.*, pp. 23-40. En relación con el epígrafe anterior, las obras que Fred Halliday incluye son tanto de Relaciones Internacionales como de Estudios de Área, así como el gran corpus que se sitúa en un terreno gris intermedio.

plétora de obras tan diversas en categorías funcionales, que facilitan la comparación y el contraste de argumentos entre grupos de autores.

La primera categoría corresponde a los análisis históricos o de historia diplomática. Dicha literatura se centra en ofrecer descripciones, más narrativas que comparadas o teóricas, del comportamiento de determinados actores estatales a periodos circunscritos en el tiempo. Halliday señala entre otros a los trabajos de referencia de Malcom Yapp, George Lenczowski o William Cleaveland como ejemplos de esta categoría¹⁰⁵. Probablemente cabría incluir en esta categoría a su vez los primeros ejemplos de la producción científica moderna de después de la Segunda Guerra Mundial, nombrada así porque es la que empieza a superar enfoques puramente etnográficos e incluso antropológicos. Ellos incorporan elementos de análisis propios de lo que hoy en día entenderíamos como Economía Política Internacional, como el fundacional *The Middle East: A political and economic survey* producido por el Royal Institute of International Affairs en 1950¹⁰⁶ o los trabajos de Charles Issawi¹⁰⁷. También cabría incluir las contribuciones coetáneas de la primera generación de grandes historiadores contemporáneos de la región como Hourani o George Antonius que mezclan historia comparada con historia diplomática de la región¹⁰⁸. Por último, una buena parte de la literatura que trata la evolución de los procesos de creación y consolidación de regionalización e integración regional -con un claro vínculo con el neoliberalismo

¹⁰⁵ Yapp, M. (1991), *The Near East since the First World War*, Londres: Longmans; Lenczowski, G. (1980), *The Middle East in world affairs*, Ithaca: Cornell University Press; y Cleaveland, W. (2000), *A history of the modern Middle East*, Boulder: Westview Press. Pese a que en algunas categorías Halliday desarrolla una lista más extensa de las ofrecidas aquí, la decisión de qué obras destacar ha sido tomada en base a las referencias que se van a utilizar a lo largo del presente texto.

¹⁰⁶ Royal Institute of International Affairs (1954), *The Middle East: A political and economic survey*, segunda edición, Londres / Nueva York: RIIA.

¹⁰⁷ Véase, por ejemplo, Issawi, C. (1947), *Egypt: An economic and social analysis*, Oxford: Oxford University Press.

¹⁰⁸ Por ejemplo, Hourani, A. (1946), *Syria and Lebanon: A political essay*, Oxford: Oxford University Press; y Antonius, G. (1939), *The Arab awakening: The story of the Arab national movement*, Filadelfia: J. B. Lippincott.

institucionalista, y más descriptivos que analíticos¹⁰⁹- podrían encajar con cierta facilidad en esta categoría¹¹⁰.

La segunda categoría sería la de la literatura basada en la aproximación realista -según la concepción de la disciplina de Relaciones Internacionales. Parte de la ortodoxia ha defendido históricamente la idea de que las tesis realistas son las que mejor explican esta región del mundo y que es en Oriente Medio donde se puede corroborar la vigencia y acierto de sus argumentos. Joseph S. Nye, por ejemplo, llega a la conclusión de que la naturaleza y caracterización de sus conflictos “están en consonancia con el modelo realista”, reconociendo a esta escuela de una capacidad especialmente acertada para explicar la realidad regional¹¹¹. Algo similar, aunque incorporando a su vez algunas ideas propias del constructivismo, hacen Frazier y Stewart-Ingersoll al afirmar que los Estados de la región “interactúan en un ambiente hobbesiano forzándolos a asumir identidades egoístas que los fuerzan a su vez a ser o bien agresivos, o defensivos o re-equilibradores por naturaleza”¹¹². Pervive algo de la idea de los “dos mundos” por la cual las teorías liberales o constructivistas estarían mejor dotadas para entender y explicar el centro del sistema global mientras que sus periferias siguen atadas a una lógica de competición y supervivencia que situaría al realismo en una posición explicativa

¹⁰⁹ Lawson, F. H. (2019), “International Relations theory and the Middle East”, en Fawcett, L. (ed.), *Op. cit.*, pp. 19-36, en p. 25.

¹¹⁰ Véanse, por ejemplo, Aarts, P. (1999), “The Middle East: A region without regionalism or the end of exceptionalism?”, *Third World Quarterly*, vol. 20, núm. 5, pp. 911-925; Harders, C. y Legrenzi, M. (eds.) (2008), *Beyond regionalism? Regional cooperation, regionalism and regionalization in the Middle East*, Aldershot: Ashgate; o Beck, M. (2015), “The end of regional Middle Eastern exceptionalism? The Arab League and the Gulf Cooperation Council after the Arab Uprisings”, *Democracy and Security*, vol. 11, núm. 2, pp. 190-207. Cabe aclarar que el estudio del regionalismo en Oriente Medio también se ha hecho desde otras aproximaciones teóricas. Véase Ferabolli, S. (2015), *Arab regionalism: A post-structural perspective*, Nueva York: Routledge.

¹¹¹ Nye, J. S. (1997), *Understanding international conflicts*, Nueva York: Longman. Citado en Fawcett, L. (2019b), *Op. Cit.*, p.6.

¹¹² Frazier, D. y Stewart-Ingersoll, R. (2010), *Op. cit.*, p. 740.

privilegiada¹¹³. Este fenómeno es especialmente significativo -y preocupante- desde una óptica reflectivista si aceptamos que “el estado actual de la inseguridad en ‘Oriente Medio’ tiene sus raíces en prácticas que han sido inspiradas por este tipo de representaciones”¹¹⁴.

Se incluirían en esta categoría los todavía escasos estudios que, tomando como punto de partida la anarcofilia realista y la competición por el poder y la supervivencia, examinan cómo algunas características del sistema internacional (la anarquía, la distribución de poder, etc.) afectan el comportamiento de los Estados de la región. Los trabajos de Walt –analizado en profundidad en el siguiente capítulo- y algunas de las contribuciones de Hinnebusch y Ehteshami serían los más destacados¹¹⁵. También podríamos incluir aquí los análisis que aplican la teoría del dilema o la paradoja de la seguridad *alla* Jervis (*security dilemma*) sobre la totalidad de la región, como el de Janice G. Stein, o a contextos más concretos, como los de Avner Yaniv (relaciones sirio-israelíes) o Lawson (centrado en el Golfo Pérsico)¹¹⁶. Por último, sería el espacio para incluir a los diferentes autores realistas que han usado casos de estudio de la región para construir argumentos generales como es el caso de Mearsheimer sobre la disuasión y Miller sobre las reacciones en tiempos de crisis¹¹⁷.

¹¹³ Goldgeier, J. M. y McFaul, M. (1992), “A tale of two worlds: Core and periphery in the post-Cold War era”, *International Organization*, vol. 46, núm. 2, pp. 467-491.

¹¹⁴ Bilgin, P. (2004), *Op. cit.*, p. 27.

¹¹⁵ Walt, S. M. (1987), *Op. cit.*; y Hinnebusch, R. y Ehteshami, A. (1997), *Syria and Iran: Middle powers in a penetrated regional system*, Londres: Routledge. Otros de los trabajos de Raymond Hinnebusch son de una naturaleza teórica más ecléctica y sería injusto encajonarlos en esta categoría.

¹¹⁶ Stein, J. G. (1993), “The security dilemma in the Middle East: The prognosis for the decade ahead”, en Korany, B., Noble, P. y Brynen, R. (eds.) *The many faces of national security in the Middle East*, Londres: Macmillan, pp. 56-75; Yaniv, A. (1986), “Syria and Israel: The politics of escalation”, en Ma’oz, M. y Yaniv, A. (eds.) *Syria under Assad*, Londres: Croom Helm, pp. 157-178; Lawson, F. H. (2011), “Security dilemmas in the contemporary Persian Gulf”, en Kamrava, M. (ed.) *International politics of the Persian Gulf*, Nueva York: Syracuse University Press, pp. 50-71. Citados en Lawson, F. H. (2019), *Op. cit.*, p. 21.

¹¹⁷ Véase nota al pie 102.

Aunque quizás sea una cierta perversión del argumento inicial de Halliday, si abrimos algo el foco teórico podríamos ampliar esta categoría para incluir a buena parte de la literatura que se centra en el estudio del conflicto, no necesariamente desde un realismo ortodoxo pero sí haciéndose generalmente eco de algunas de sus propuestas o argumentos. La realidad del sistema de Oriente Medio ha sido utilizada recurrentemente en la elaboración de propuestas teóricas sobre la conflictividad armada en todas sus formas. El punto de partida pródigamente compartido -aunque clarísimamente refutado por Mirjam E. Sørli, Nils Petter Gleditsch y Håvard Strand¹¹⁸-es que Oriente Medio ha sido una de las regiones del mundo más afectadas por la conflictividad armada desde el fin de la Segunda Guerra Mundial y, que durante gran parte de esas más de siete décadas, la región ha sido la más militarizada a nivel global¹¹⁹. Eso ha dotado a los estudiosos un gran número de acontecimientos frente a los que testar sus contribuciones teóricas. Uno de los ejemplos más citados es el ofrecido por Etel Solingen quien, comparando lo que la autora llama *Pax Asiatica* -correspondiente al sistema de Asia Oriental- frente a la *Bella Levantina* -correspondiente a Oriente Medio-, le permiten formular una teoría sistémica sobre las razones que explicarían los altos niveles de conflictividad armada en la región recurriendo a argumentos ligados al realismo¹²⁰. Para Hinnebusch, por mencionar una referencia

¹¹⁸ Mediante el uso de métodos estadísticos relacionados con una versión modificada Modelo Collier-Hoeffler sobre guerra civiles, los autores demuestran que “Oriente Medio ha competido con Asia por la posición de la región con más conflictos en gran parte del periodo [1960-1990]. Pero, después del fin de la Guerra Fría, eso ya no es verdad. La incidencia del conflicto en Oriente Medio ha declinado desde finales de los años ochenta (...). Oriente Medio ahora tiene unas ratios de incidencia de los conflictos algo por debajo de los de África y Asia”. Sørli, M. E., Gleditsch, N. P. y Strand, H. (2005), “Why is there so much conflict in the Middle East?”, *Journal of Conflict Resolution*, vol. 49, núm. 1, pp. 141-165, en p. 143.

¹¹⁹ Geller, D. S. y Singer, D. J. (1998), *Nations at war: A scientific study of international conflict*, Cambridge: Cambridge University Press; Krause, K. (1996), “Insecurity and state formation in the global military order”, *European Journal of International Relations*, vol. 2, núm. 3, pp. 330-331.

¹²⁰ La propuesta resultante mezcla elementos de Relaciones Internacionales con otros de Ciencia Política clásica y propone como razón explicativa el hecho de que los líderes políticos en Oriente Medio han perseguido garantizar su supervivencia en un sistema lleno de incertidumbre con estrategias basadas en la consecución de una autosuficiencia demasiado introspectiva, construida alrededor

menos ortodoxa, las razones no tienen nada que ver con la condición anárquica del sistema sino que tienen su origen en otras condiciones idiosincráticas del sistema como la lucha sobre el control imperial, la frustración resultante de la imposición de unas fronteras artificiales y arbitrarias, la lucha en relación con la causa palestina y la lucha por el control de los recursos energéticos¹²¹. Otro ejemplo sería el de Shahram Chubin y Charles Tripp que han utilizado métodos cuantitativos para analizar la relación entre la conflictividad en el Golfo y la evolución del nacionalismo¹²².

La tercera categoría sería la del Análisis de Política Exterior en tanto que sub-disciplina de las Relaciones Internacionales. Halliday sitúa aquí a dos de las monografías más destacadas y citadas en el estudio de las relaciones internacionales de Oriente Medio: *The foreign policies of Arab States* de Korany y Dessouki, y *The foreign policies of Middle East States* también de Hinnebusch y Ehteshami¹²³. Aunque en ocasiones se acercan a razonamientos propios de la primera categoría mencionada, en general superan la limitación de observar a los Estados como actores unitarios y analizan el proceso de toma de decisiones interno que engendra la acción exterior prestando atención a la pluralidad de instituciones y actores internos.

La cuarta categoría, a la que Halliday no pone nombre pero que incluye las contribuciones que encajarían razonablemente bien bajo la etiqueta de reflectivistas¹²⁴, apela a aquellas contribuciones que orbitan alrededor de explicaciones basadas en ideas, normas y

del desarrollo del aparato militar y las estructuras de Estado y utilizando el nacionalismo como narrativa justificativa. Estas estrategias, según Etel Solingen, generaban una situación que hacían a los líderes más propensos al uso de los recursos militares a su disposición. Solingen, E. (2007), "Pax Asiatica versus Bella Levantina: The foundations of war and peace in East Asia and the Middle East", *American Political Science Review*, vol. 101, núm. 4, pp. 757-780, en pp. 758, 771-774.

¹²¹ Hinnebusch, R. (2003), *Op. cit.*, p. 9.

¹²² Chubin, S. y Tripp, C. (1993), "Domestic politics and territorial disputes in the Persian Gulf and the Arabian Peninsula", *Survival*, vol. 35, núm. 4, pp. 3-27.

¹²³ Korany, B. y Dessouki, A. E. (1984), *Op. cit.*; y Hinnebusch, R. y Ehteshami, A. (2002), *The foreign policies of Middle East States*, Londres: Lynne Rienner.

¹²⁴ Halliday, F. (2005), *Op. cit.*, pp. 30-31.

valores compartidos así como percepciones e ideologías. Encuadra aquí contribuciones que, en el marco de la Guerra Fría, brindaban un gran valor explicativo a las ideologías profesadas por los actores analizados (incluyendo *The Arab Cold War* de Malcolm Kerr o algunas de las aportaciones del propio Halliday)¹²⁵. También, toda la producción científica poscolonial inaugurada con *Orientalismo* de Edward W. Said y que reflexiona sobre el impacto de la hegemonía cultural de occidente sobre el constructo narrativo en que se ha convertido en demasiadas ocasiones a Oriente Medio, y cómo eso afecta a las relaciones entre unos falsos centro y periferia¹²⁶. Por último, también se incorporarían aquellas que encajarían más fácilmente con la escuela constructivista de Relaciones Internacionales, entre las que destacaría *State interests and public spheres* de Marc Lynch y *Dialogues in Arab politics* de Barnett ¹²⁷. Este último ofrece una reflexión ampliamente debatida en la disciplina sobre la “fragmentación normativa” en el seno de los Estados árabes -derivada de la tensión entre la unidad arabista y la independencia soberana y que se manifiesta en las relaciones con Occidente, con Israel y entre ellos- especialmente relevantes para el estudio de la evolución del orden regional en tanto que constructo social dialéctico.

Quizás, a sensu contrario del pensamiento subalterno consolidado por Said, cabría incluir títulos clásicos producidos por orientalistas como Bernard Lewis o Elie Kedouri -algunos generalmente

¹²⁵ Kerr, M. (1971), *The Arab Cold War*, Oxford: Oxford University Press.

¹²⁶ Said, E. W. (2016), *Orientalismo*, Barcelona: DeBolsillo. Sobre las respuestas a Said, véase Halliday, F. (1993), “‘Orientalism’ and its critics”, *British Journal of Middle Eastern Studies*, vol. 20, núm. 2, pp. 145-163. Sobre la posible vigencia del pensamiento orientalista, véase Dabashi, H. (2009), *Post-Orientalism: Knowledge and power in a time of terror*, New Brunswick/ Londres: Transaction Publishers.

¹²⁷ Barnett, M. N. (1998), *Op. cit.*; y Lynch, M. (1999), *State interest and public spheres: The international politics of Jordan's identity*, Nueva York: Columbia University Press. Siendo más precisos cabría vincular estas dos contribuciones a caballo entre el constructivismo y la Escuela Inglesa de Relaciones Internacionales. Más reciente, Tetit, A. (2004), “A role in search of a hero: Construction and the evolution of Egyptian foreign policy, 1952-67”, *Journal of Mediterranean Studies*, vol. 14, núm. 1, pp. 77-105; o Malmvig, H. (2014), “Power, identity and securitization in the Middle East: Regional order after the Arab Spring”, *Mediterranean Politics*, vol. 19, núm 1, pp. 145-148.

denostados por su esencialismo pero todavía leídos como textos iniciáticos, para entender la evolución de los Estudios de Área sobre Oriente Medio¹²⁸. Pese a que Halliday no la menciona por su nombre, la apelación a normas, instituciones y valores nos remite también a la Escuela Inglesa de Relaciones Internacionales y a los trabajos realizados sobre la región sujeto de estudio basados en sus premisas¹²⁹.

La quinta y última categoría sería la Sociología Histórica o la Sociología Internacional. Se incluyen en ella aquellas contribuciones que estudian la creación y perpetuación de las instituciones de los órdenes políticos y sociales internos en un contexto histórico determinado (especialmente el propio Estado, en tanto que gestor de la coerción y la violencia y distribuidor de riqueza, pero también las clases sociales, los gestores de la modernidad y los estamentos sociales con carácter normativo...), y cómo las decisiones políticas -incluidas las de alcance exterior- atienden a esas mismas dinámicas. Los ejemplos señalados pertenecen a publicaciones de Roger Owen, Nazi Ayubi o Ervand Abrahamian, así como del propio Halliday -quien emplaza su producción científica dentro de esta quinta categoría, aunque con resortes del materialismo histórico y el estructuralismo¹³⁰. Parece sensato incluir en esta lista asimismo la producción científica del grueso de autores estructuralistas que desde la fundación en 1971 del *Middle East Research and Information Project* (MERIP) y la revista *Middle East Report* han trabajado en la crítica de las teorías de la modernización y la construcción de las teorías de la dependencia¹³¹. Ejemplos más actuales incluyen esfuerzos como el

¹²⁸ Por ejemplo Lewis, B. (2002 [original:1950]), *The Arabs in history*, sexta edición, Oxford: Oxford University Press; y Kedourie, E. (1988 [original: 1956]), *England and the Middle East: the destruction of the Ottoman Empire, 1914–1921*, Boulder: Westview Press.

¹²⁹ Por su importancia para los planteamientos de esta tesis, la contribución de la Escuela Inglesa en el análisis de la realidad del sistema regional de Oriente Medio será desglosada e incorporada en el análisis de los siguientes capítulos las normas, las instituciones y las prácticas de los diferentes órdenes regionales.

¹³⁰ Owen, R. (2001), *State, power and politics in the making of the modern Middle East*, Londres: Routledge; Ayubi, N. (1995), *Over-stating the Arab State: Politics and society in the Middle East*, Londres: I.B. Tauris; y Abrahamian, E. (1993), *Khomeinism*, Londres: I.B. Tauris.

¹³¹ En este sentido, véase Mitchell, T. (2004), *Op. cit.*, p. 14-15.

de Hinnebusch por analizar las “Primaveras Árabes” desde la Sociología Histórica, apuntando a factores explicativos como la agencia de las autoridades públicas a la hora de hacer frente a factores estructurales como las identidades múltiples intraestatales o la artificialidad histórica de las fronteras¹³². También, aquellos estudios que se aproximan al resurgimiento del sectarismo en la región que ponen el foco en el proceso de progresivo debilitamiento de las estructuras de los regímenes en las últimas décadas (los aparatos del Estado, el ejército, los servicios de seguridad...) y las capacidades de éstos para proveer de bienes básicos como seguridad y protección¹³³.

Es cierto, aún así, que en las últimas décadas y muy especialmente en desde las Primaveras Árabes de 2011, se han producido y publicado volúmenes que, desde las propias Relaciones Internacionales, tienen una vocación lo suficientemente transversal como para superar los problemas de excesiva compartimentalización que se pueden observar gracias a la tipología de Halliday. Son claros ejemplos en este sentido las monografías como las de Hinnebusch o la propia de Halliday, manuales como los editados por Fawcett o Ellen Lust -algo más generalista- y compilaciones como la de Valbjørn y Lawson¹³⁴.

¹³² Hinnebusch, R. (2014a), “Historical Sociology and the Arab Uprisings”, *Mediterranean Politics*, vol. 19, núm. 1, pp. 137-140; Hinnebusch, R. (2015), “Introduction: Understanding the consequences of the Arab uprisings – Starting points and divergent trajectories”, *Democratization*, vol. 22, núm. 2, pp. 205-217.

¹³³ Por ejemplo, Dodge, T. (2016), “Seeking to explain the rise of sectarianism in the Middle East: The case study of Iraq”, en *The Gulf’s escalating sectarianism (POMEPS Briefing)*, núm. 28, pp. 22-28; o Heydemann, S. (2013), “Syria’s uprising: Sectarianism, regionalisation and state order in the Levant”, *FRIDE Working Papers*, núm. 19.

¹³⁴ Hinnebusch, R. (2003), *Op. cit.*; Halliday, F. (2005), *Op. cit.*; Fawcett, L. (ed.) (2019a), *Op. cit.*; Lust, E. (ed.) (2014), *The Middle East*, Londres: SAGE; Valbjørn, M. y Lawson, F. (eds.) (2015), *International Relations of the Middle East*, cuatro volúmenes, Londres: SAGE.

IV. HIPÓTESIS DE PARTIDA SOBRE LOS ÓRDENES REGIONALES EN ORIENTE MEDIO Y EL NORTE DE ÁFRICA

El marco teórico descrito nos sirve como base para poder plantear las hipótesis que han articulado la investigación de la que es fruto esta tesis. Las hipótesis han sido divididas en tres grandes bloques según las temáticas que abordan: (1) la existencia y características de los órdenes regionales que conviven en el subsistema de Oriente Medio y el Norte de África; (2) la relación entre el orden internacional global y los órdenes regionales en ese sistema regional; y (3) el impacto de los órdenes solapados sobre las decisiones específicas de los actores y sobre sus expectativas sobre el funcionamiento del sistema regional.

a) Sobre la existencia y características de los órdenes regionales en Oriente Medio y el Norte de África

Primera hipótesis. En el sistema regional de Oriente Medio y el Norte de África existen múltiples órdenes solapados que se diferencian por los actores que participan en cada uno de ellos y por las normas e instituciones que los integran.

Primera sub-hipótesis. Existen tres órdenes diferentes en el seno del sistema regional en cuestión: el orden intrárabe, el orden árabe-israelí y el orden árabe-iraní. Además, en paralelo, el orden global también es aplicado en las relaciones intrasistémicas. Cada uno de esos órdenes integra participantes diferentes, aunque algunos de ellos participan de más de uno de esos órdenes. Participan del orden intrárabe Marruecos, Argelia, Túnez, Libia, Egipto, Palestina, Líbano, Siria, Jordania, Irak, Irán, Kuwait y todos los países del Golf Pérsico, además de determinados actores no estatales y potencias extraregionales que participan eventualmente de las instituciones, las prácticas y las normas propias de este orden. Participan del orden árabe-israelí los actores participantes del orden intrárabe así como Israel. Participan del orden árabe-iraní la República Islámica y los actores que participan del orden intrárabe.

Segunda sub-hipótesis. Cada uno de esos órdenes se sustenta en instituciones diferentes, que prescriben cursos de acción propios.

Las instituciones, las prácticas y las normas propias del orden intrárabe son: (1) la soberanía; (2) la solidaridad intrarregional y el arabismo; (3) la diplomacia; (4) la gestión privilegiada por parte de los polos de poder regionales; (5) la penetración extraregional; (6) las “políticas de equilibrio”; (7) las guerras por interposición; y (8) las crisis controladas. Las instituciones, las prácticas y las normas propias del orden árabe-israelí son: (1) los patrones de amistad/hostilidad; (2) la soberanía; (3) la diplomacia; (4) los acuerdos limitados para la gestión de la conflictividad armada; (5) las políticas derivadas de la disuasión nuclear israelí; (6) las guerras por interposición; (7) las crisis controladas; y (8) la penetración de Estados Unidos de América. Las instituciones, las prácticas y las normas propias del orden árabe-iraní son: (1) la soberanía; (2) los patrones de amistad/hostilidad; (3) la diplomacia; (4) la solidaridad revolucionaria; (5) las guerras por interposición; y (6) la penetración de los Estados Unidos de América.

Tercera sub-hipótesis. Cada una de las instituciones, prácticas y normas tienen un contenido normativo determinado y diferenciado para cada orden. Esto sucede incluso en aquellos casos en los que existen normas e instituciones homónimas en varios órdenes.

b) Sobre la relación entre el orden internacional global y los órdenes regionales

Segunda hipótesis. El orden internacional global se manifiesta en el sistema regional de dos maneras diferenciadas. En primer lugar, a través de la participación de los actores regionales en los regímenes y normas propios del orden global. En segundo lugar, a través del proceso de localización de los regímenes y las normas globales por el cual los actores del subsistema trasponen y adaptan dichas normas en base a sus intereses y contextos socioculturales.

Sub-hipótesis. Existen diferentes tipos de localización normativa que coinciden con algunas categorías del sincretismo religioso utilizadas en las Ciencias Religiosas.

c) Sobre el impacto de los órdenes solapados en las decisiones y expectativas de los actores respecto del funcionamiento del sistema

Tercera hipótesis. *La existencia de órdenes solapados con normas e instituciones diferentes no conduce al desorden.* Es decir, el solapamiento de diferentes órdenes no introduce incertidumbre en el sistema al prescribirse y hacer esperables conductas diferentes o incluso contradictorias, sino que la reduce porque los órdenes limitan el rango de los posibles cursos de acción. Los actores podrán acogerse en el peor de los casos a hasta cuatro comportamientos diferentes, en base a los cuatro órdenes solapados identificados. Pero, al fin y al cabo, la reducción de todo un universo de posibilidades a tan sólo cuatro –como máximo- permite a los actores crearse también expectativas sobre el comportamiento del resto de integrantes del sistema regional y adaptar su actuación a las mismas.

SEGUNDA PARTE

EL ORDEN INTRÁRABE

Los actores árabes se han dotado de normas e instituciones propias que regulan sus relaciones. El objetivo de la segunda parte es examinar los mecanismos normativos que constituyen la base del orden intrárabe.

El capítulo III inicia el análisis de las instituciones del orden intrárabe. Aplicando los criterios de Ikendebery para definir una norma (institucionalidad, normatividad y comunalidad), se considera que las instituciones del orden intrárabe son normas. Se afirma la existencia de ocho instituciones del orden intrárabe de las que este capítulo aborda el análisis de las cinco primeras. La primera es la soberanía, sobre la que se realizan cinco precisiones respecto a su manifestación en el subsistema de Oriente Medio y el Norte de África que atañen a la heterogeneidad en su gestación, al debate acerca de su artificialidad, al carácter parcial que engendra “actores híbridos, y a las difíciles relaciones de los actores regionales con el principio de no injerencia y con el de igualdad soberana. La segunda institución es la solidaridad intrarregional y el arabismo, institución que reduce los niveles de confrontación e introduce marcos referenciales que favorecen la cooperación intrárabe. Se abordan aquí los problemas relacionados con las múltiples interpretaciones que los actores han hecho de esta institución así como con su convivencia con la institución de la soberanía y con el principio de no injerencia. La tercera es la institución de diplomacia que incluye tanto la estatal, en sus modalidades bilaterales y multilaterales, como la “diplomacia de segunda vía”. La cuarta es la gestión privilegiada por parte de los polos de poder regionales. Su análisis se acompaña del examen de la evolución histórica de la distribución de poder en el subsistema. La última institución abordada en este capítulo es la penetración de las potencias extraregionales. De ella sugerimos que ordena la conducta a través del ofrecimiento de incentivos a los actores regionales tanto para desatender algunas funciones en materia de paz y seguridad regionales como para que articulen resistencias regionales transnacionales.

El capítulo IV está dedicado al análisis de la sexta institución del

orden intrárabe a las que hemos llamado “políticas de equilibrio”. Tras presentar la genealogía de la noción de “equilibrio de poder” y las perspectivas teóricas contemporáneas, el capítulo propone introducir la noción de “política de equilibrio”. Esta reformulación de las propuestas ortodoxas sobre el “equilibrio de poder” enfatiza su dimensión de imaginario compartido entre los actores árabes que se encuentra en la base de las expectativas de un comportamiento determinado en unas circunstancias determinadas. El concepto pretende alejarse de los automatismos que la literatura realista asocia al “equilibrio de poder”. Con ese propósito se presentan tres matizaciones sobre el desarrollo de dicha institución en el orden intrárabe. La primera se refiere a que los actores no reaccionan en una mayoría de casos ante cambios en la distribución de poder sino ante cambios en la percepción social que tienen del nivel de amenaza que otro representa. La segunda afirma que las “políticas de equilibrio” son esperables cuando los líderes internos sienten amenazada su continuidad en el poder. La tercera pone el foco en el fenómeno de las sobreactuaciones, reconociendo un acuerdo social por el que los actores contienen sus reacciones de contraequilibrio a sabiendas de que estas sobreactuaciones pueden ser, en realidad, un ejercicio orientado a la audiencia interna. El capítulo utiliza dos casos de estudios diferentes para demostrar sus propuestas: el proceso de toma de decisiones que lleva a Saddam Hussein a invadir Kuwait en 1990 y el que lleva a Hafiz Al-Assad al asesinato del ex primer ministro libanés, Rafik Hariri, en 2005.

El capítulo V examina las dos últimas instituciones del orden en cuestión: la “guerra por interposición” y las “crisis controladas”. La manifestación de las guerras vicarias en el subsistema de Oriente Medio tiene unas peculiaridades que nos permiten considerarla una institución del orden. Tiene un impacto directo, además, sobre el desarrollo de guerras sistémicas y sobre la gestación de áreas de influencia en el subsistema. La propuesta teórica es ejemplificada con el examen del caso de estudio de la guerra civil en Yemen del Norte entre 1962 y 1968. La segunda institución se refiere a la existencia de un comportamiento pautado por el que los actores árabes fomentan y participan de crisis artificiosas con el único fin de aumentar sus bases de legitimidad interna. Para ello recurren a un conjunto de instrumentos que son examinados críticamente y de los que se propone una adaptación para ser aplicados a las relaciones intrárabes: los “mecanismos de distracción” y el

“comportamiento de desviación”, la “comunicación tácita” y las “pruebas controladas”, los procesos de aprendizaje sobre los “costes frente a la audiencia”, y las “estrategias de impermeabilización” de las autocracias. La crisis egipcio-libia de 1977 es utilizada como caso de estudio.

CAPÍTULO III

EL ORDEN REGIONAL INTRÁRABE Y SUS INSTITUCIONES PRIMARIAS

I. INSTITUCIONES PRIMARIAS DEL ORDEN INTRÁRABE: NORMAS Y PRÁCTICAS

Retomando la idea de convergencia externa mencionada en el capítulo anterior, un grupo de autores ha reflexionado sobre las prácticas y normas observables en la relación entre los actores de la región en los mismos términos en los que lo hace esta tesis, y por tanto tomando como punto de partida las propuestas de la Escuela Inglesa y la lectura que el constructivismo hace de las mismas.

Alguna de las primeras contribuciones desde la Escuela Inglesa al análisis de Oriente Medio cabe encontrarla en *The expansion of international society*, editado por Adam Watson y Hedley Bull, donde Thomas Naff dedica un capítulo al Imperio Otomano y James Piscatori otro al islam en el orden internacional¹. En ellos, de forma especialmente clara en el primero, se utiliza la región como caso paradigmático de la expansión de las normas y prácticas de la sociedad de estados europea, poniendo el énfasis en la creciente participación de la Sublime Puerta en los mecanismos del Concierto Europeo de 1815 en adelante (especialmente con los Tratados de 1840 y de 1856, implementación de las Capitulaciones mediante). Se reducía así cualquier explicación sobre el sistema regional a un mero análisis de las relaciones entre Oriente Medio y Europa,

¹ Naff, T. (1985), “The Ottoman Empire and the European States system”, y Piscatori, J. (1985), “Islam in the international order”, ambos en Bull, H. y Watson, A. (eds.) *The expansion of international society*, Oxford: Oxford University Press, pp. 143-170 y pp. 309-322. Para una versión más actualizada y crítica de esta misma propuesta, véase Yurdusev, A. N. (2009), “The Middle East encounter with the expansion of European international society”, en Buzan, B. y Gonzalez-Pelaez, A., *International society and the Middle East: English School theory at the regional level*, Basingstoke/ Nueva York: Palgrave Macmillan, pp. 70-90.

pasando por alto la realidad de las relaciones entre las diferentes unidades políticas dentro del Imperio – formalmente no independientes pero con un grado de autonomía suficiente como para interpretar sus relaciones como un primer estadio en la construcción del orden regional posterior².

Más allá de estos esfuerzos, antes de los años noventa una opinión más o menos extendida, incluso entre aquellos cercanos a la Escuela Inglesa, era la expresada por Louise Fawcett al afirmar que “los impulsos por fomentar una sociedad regional, pese al alto nivel de afinidad cultural, tienen un desarrollo muy pobre”. Esta realidad repercutía en una limitada producción de estudios que se aproximaban a las relaciones internacionales de la región en términos de sociedad y orden regionales³. La excepción más destacada -y en cierta manera uno de los puntos de partida de las ideas presentadas en esta tesis- era la representada por la propuesta de L. Carl Brown sobre “las reglas de juego de la Cuestión Oriental”. Sin referirse per se al orden o a las instituciones del orden -que substituye por la expresión más ambigua pero subsumible “reglas de juego”- Brown ofrece una enumeración de patrones de comportamiento o prácticas diplomáticas repetidas en Oriente Medio desde el periodo otomano. Éstas eran los cambios frecuentes en las políticas de alianzas, la profunda penetración por parte de potencias extranjeras, una tendencia o preferencia por el *fait accompli* a la hora de negociar, una actitud diplomática fundamentalmente reactiva y una mentalidad de “juegos de suma cero” compartida por parte de los actores participantes⁴. El

² Sobre la complejidad de las relaciones entre las diferentes regiones y unidades políticas dentro del Imperio Otomano véanse, por ejemplo, Rogan, E. (2010), *Los Árabes: Del Imperio otomano a la actualidad*, Barcelona: Crítica, pp. 67-97 [sobre los orígenes de las dificultades otomanas para ejercer su control sobre las provincias árabes]; y Hourani, A. (1991b), *A history of the Arab peoples*, Cambridge: Harvard University Press [en concreto la tercera parte, titulada “The Ottoman Age (Sixteenth-Eighteenth Century)”, pp. 209-262].

³ Fawcett, L. (2004), “Exploring regional domains: A comparative history of regionalism”, *International Affairs*, vol. 80, núm. 3, pp. 429-446, en p. 433.

⁴ Brown, L. C. (1984), *International politics and the Middle East: Old rules, dangerous game*, Londres: I. B. Tauris, pp. 16-18. Curiosamente, y como nos recuerda F. Gregory Gause III, este enfoque es el resultado de una visión que ve en una cultura organizativa (la cultura diplomática otomana) el motor de la acción de los actores incluso contemporáneos, alejándose así de las más extendida

resultado sería la “homeostasis” o resistencia al cambio, también entendida como la imposibilidad de que un actor sea capaz de imponer su voluntad sobre el sistema debido al alto número y complejidad de reacciones concatenadas que se dan en el marco de las reglas de juego señaladas.

Otros autores, de la década de los noventa del siglo pasado en adelante, siguieron esa estela y ofrecieron contribuciones teóricas más elaboradas desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales sobre el orden regional. Michael N. Barnett reconoce la existencia de unas reglas de juego o “unas expectativas relativamente estables y unas normas compartidas que gobiernan las relaciones intrárabes”—que él sí asimila con el orden regional. Dichas expectativas y normas, según él, existieron sólo a partir de la Conferencia de Jartum de 1967 cuando la controversia entre (pan)arabismo y soberanía (o entre nación y Estado) es superada en beneficio de la segunda⁵. De una manera más tangencial al enmarcarse en una lógica sistémica, F. Gregory Gause III ha sugerido la existencia de “intereses y participación sostenidos y durables en el tiempo, expresados en compromisos tangibles de recursos, alrededor de una agenda temática entre los Estados involucrados”⁶. Esa agenda de temas, que estructuraría y normativizaría la acción colectiva, incluiría “el asunto árabe-israelí, la unidad árabe y distintos programas de cooperación, conflictos político-ideológicos transnacionales sobre el significado del islam en política, y la seguridad del Golfo Pérsico/Árabe”⁷.

anarcofilia y distribución de capacidades del realismo estructural. Gause III, F. G. (1999), “Systemic approaches to the international relations of the Middle East”, *International Studies Review*, vol. 1, núm. 1, pp. 11-31, en p. 18.

⁵ El autor ha desarrollado argumentos parecidos en diferentes publicaciones (1993, 1995 y 1998) que han visto la evolución y sofisticación de sus argumentos, y que serán examinados en profundidad en este capítulo. Barnett, M. N. (1993), “Institutions, roles and disorder: The case of the Arab States system”, *International Studies Quarterly*, vol. 37, pp. 271-296; Barnett, M. N. (1995), “Sovereignty, nationalism, and regional order in the Arab state system”, *International Organization*, pp. 479-510, en pp. 480, 483, 501; y Barnett, M. N. (1998), *Dialogues in Arab politics*, Nueva York: Columbia University Press.

⁶ Gause III, F.G. (1999), *Op. cit.*, p. 25.

⁷ *Ibid.*

Tal como se ha sugerido en el capítulo anterior, y dejando de lado las más eclécticas contribuciones de Raymond Hinnebusch o Fred Halliday -a caballo entre las Relaciones Internacionales y los Estudios de Área-, el punto de inflexión para el objeto de estudio de esta tesis lo marca la publicación en 2009 de *International society and the Middle East: English School theory at regional level* editado por Barry Buzan y Ana Gonzalez-Pelaez⁸. El objetivo manifiesto del volumen es aplicar las propuestas teóricas y los nuevos avances de la Escuela Inglesa no a nivel global, como suele ser costumbre, sino en el ámbito regional. Es fácil ver en él un esfuerzo por ir un paso más allá, en un único caso de estudio, de lo propuesto por Barry Buzan y Ole Wæver en el ambicioso -aunque en ocasiones poco detallado, especialmente para nuestro caso de estudio- *Regions and powers: The structure of international security*⁹.

Buzan y Gonzalez-Pelaez afirman la existencia de un único orden regional del que participarían todos los actores del sistema, tanto los actores internacionales árabes como el resto¹⁰. Ese orden regional, vigente pese a sus mutaciones desde el proceso de descolonización de la primera mitad del siglo pasado, estaría compuesto por 28 instituciones primarias -que se dividen a su vez en 9 “instituciones centrales” (*master institutions*) y sus correspondientes 19 “instituciones derivadas” (*derivative institutions*)- y por 6 instituciones secundarias. Entre las instituciones primarias centrales

⁸ Buzan, B. y Gonzalez-Pelaez, A. (eds.) (2009), *International society and the Middle East: English School Theory at regional level*, Basingstoke/ Nueva York: Palgrave Macmillan.

⁹ Buzan, B. y Wæver, O. (2003), *Regions and powers: The structure of international security*, Cambridge: Cambridge University Press.

¹⁰ Se pone énfasis en la idea de un orden único y holístico ya que otro grupo de autores han desvirtuado, cuando no abiertamente cuestionado, la existencia de normas, instituciones y prácticas transversales a toda la región al proponer la presencia de normas e instituciones que operan en ámbitos subregionales. Véase, por ejemplo, Gause III, F. G. (2010), *The international relations of the Persian Gulf*, Cambridge: Cambridge University Press [especialmente los capítulos 1 y 2 sobre “The Persian Gulf as a security region” y “The emergence of the Gulf regional system, 1971-1978” respectivamente, pp. 1-15, 16-44]; o también Hernando de Larramendi, M. (2008), “Las relaciones intramagrebíes”, en Zoubir, Y. H y Amirah Fernández, H. (eds.), *El Magreb: Realidades nacionales y dinámicas regionales*, Madrid: Editorial Síntesis, pp. 229-253.

encontramos: (1) la soberanía; (2) la diplomacia; (3) la territorialidad; (4) la gestión privilegiada de las superpotencias; (5) la guerra; (6) el nacionalismo; (7) la igualdad entre seres humanos; (8) el mercado; y (9) la gestión medioambiental. De la soberanía, derivan la (1.1.) no intervención; y (1.2.) el Derecho internacional. De la diplomacia, (2.1.) el bilateralismo; y el (2.2.) el multilateralismo. De la territorialidad, (3.1.) las fronteras; y (3.2.) el conflicto Israel-Palestina. De la gestión privilegiada de las superpotencias, (4.1.) las alianzas; y (4.2.) el equilibrio de poder. Del nacionalismo, (6.1.) la autodeterminación; (6.2.) la soberanía popular/democracia; y (6.3.) el nacionalismo árabe. De la igualdad entre seres humanos, (7.1.) los Derechos Humanos; (7.2.) el intervencionismo humanitario; y (7.3.) las élites gobernantes. Del mercado, (8.1.) la liberalización comercial; (8.2.) la liberalización financiera; y (8.3.) la estabilidad hegemónica. De la gestión medioambiental, (9.1.) la supervivencia de las especies; y (9.2.) la estabilidad climática. De la guerra no deriva ninguna institución. Las instituciones secundarias mencionadas serían la Liga Árabe, la Organización de la Conferencia Islámica (OCI), la Organización de los Países Árabes Exportadores de Petróleo (OPEP), el Consejo de Cooperación del Golfo (CCG), el Consejo de Cooperación Árabe (CCA) y la Unión del Magreb Árabe (UMA).

La propuesta de Buzan y Gonzalez-Pelaez tendría, en nuestra opinión, dos carencias o limitaciones que afectan a la representación que los autores hacen de la realidad regional. La primera es que, en su voluntad de abarcar la totalidad de las relaciones sociales que suceden en el sistema, la tipología que crean es poco operativa al incorporar 29 instituciones primarias del orden (entre centrales y derivadas). Este primer problema, quizás más práctico, encierra algún otro más de fondo, teórico. El hecho de que sean tantas necesariamente significa que sitúa en un mismo nivel o plano instituciones de contenido normativo, implantación y respeto -o grado de normativización- muy diverso. Eso genera a su vez cierta confusión sobre la racionalidad que lleva a los autores a decidir cuáles han de ser consideradas como primarias y cuáles como derivadas. Más allá de que algunas de las instituciones señaladas en el fondo estén vacías de contenido específico -véase el segundo problema, a continuación- la diferenciación entre las instituciones centrales y las derivadas no es tan clara de discernir en la práctica. Es fácil entender que de la soberanía derive el principio de no

injerencia. Es más difícil aceptar que el Derecho internacional derive de la soberanía: en tanto que instrumento de codificación de conductas entre actores internacionales -que ni tan siquiera sólo de Estados-, ¿por qué se entiende como derivado de la soberanía y no de la diplomacia? ¿Cuáles son los criterios que no cumple para ser considerado una institución primaria de pleno derecho? En ese mismo sentido, ¿por qué la territorialidad se merece la categoría de institución primaria -y no derivada de la soberanía, en el mismo grado que lo sería el Derecho internacional? O, ¿por qué deriva la institución llamada la soberanía popular/democracia del nacionalismo y no de la institución central de la igualdad entre seres humanos?

Un segundo problema que podríamos apuntar es que algunas de las instituciones señaladas son difíciles de ser entendidas como puntos de anclaje que fijan patrones de comportamiento esperado y sobre los que se sostiene el orden. ¿Qué tipo de comportamiento prescribirían *per se* instituciones tan genéricas como el mercado o la guerra? ¿y las élites gobernantes como institución del orden? En caso de aceptar el conflicto árabe-israelí como institución primaria derivada, ¿qué comportamiento prescribe o sanciona? Dicho de otra forma, es difícil esclarecer un contenido normativo preciso de algunas de las instituciones en términos de conducta que prescriben o sancionan. Por el contrario, parece que lo que ellos etiquetan como instituciones son espacios o ámbitos precisos -incluso actores, en el caso de las élites gobernantes- de la realidad sociopolítica o económica de un sistema alrededor del cuál sí que pueden emerger instituciones concretas y con contenido normativo que sancionen cursos de acción determinado. Recuperando el ejemplo de la guerra, podríamos afirmar que por sí sola no puede ser considerada una institución porque no prescribe comportamiento preciso alguno. En cambio, podríamos sugerir que existen un conjunto de instituciones y normas que prescriben o sancionan comportamientos específicos y recurrentes en el ámbito de los conflictos armados -más allá del *ius in bello* y el *ius ad bellum*, sugeriremos más adelante las guerras por interposición o las crisis controladas- que, en este caso sí, merecen ser catalogados como instituciones primarias del orden.

Este trabajo propone la existencia de un primer orden del que participan fundamentalmente los actores internacionales árabes -estatales y no estatales- dentro del sistema internacional de Oriente

Medio y el Norte de África -que, como veremos en los subsiguientes capítulos, se solapa con otros ordenes regionales que involucran a otros actores¹¹. Tomando como punto de partida la propuesta de Buzan y Gonzalez-Pelaez, pero en un esfuerzo por subsanar algunos de sus problemas recién descritos, proponemos la existencia de 8 instituciones primarias del orden intrárabe, a saber: (1) la soberanía, (2) la solidaridad intraregional, íntimamente relacionada con el arabismo, (3) la diplomacia, (4) la gestión privilegiada de las relaciones por parte de los polos de poder regionales, (5) la penetración de potencias extraregionales, (6) las ‘políticas de equilibrio’, (7) los conflictos por interposición y (8) las crisis controladas. De esta forma se reduce el número de instituciones en relación a la propuesta original de Buzan y Gonzalez-Pelaez sin renunciar a encapsular en ellas la gran totalidad de las relaciones dentro del orden intrárabe -como iremos viendo-, además de traducir aquellas que hemos señalado como poco precisas en otras que entendemos como más delimitadas normativamente (por ejemplo, la guerra desaparece para dar paso a dos instituciones que fijan comportamientos repetidos y expectativas como serían las crisis controladas y las conflictos por interposición).

Antes de entrar de lleno en el análisis sobre las instituciones del orden propuestas cabe hacer una matización sobre su condición de institución o, dicho de otra forma, sobre su nivel de normatividad. La pregunta de fondo que cabe hacerse es si podemos, y en base a qué, considerar que estamos delante de normas o instituciones tal como las hemos definido en el capítulo uno (a saber, como convenciones intersubjetivas entre actores internacionales que fijan

¹¹ Véase el capítulo dos de este trabajo para la discusión sobre la participación de actores internacionales no estatales en un orden regional. Además, eso no sería incompatible la existencia de subregiones donde se matizasen algunas de las instituciones aquí descritas. Generalmente, la región ha sido dividida en tres grandes subregiones: el *Maghreb* (literalmente “puesta de sol” o el territorio por el que se pone el sol, que se refiere al Norte de África excluyendo a Egipto); el *Mashreq* (literalmente “Este”, equiparable a lo que en otros idiomas es el Levante -y parecida al *Al-shams* también árabe- y que incluiría los territorios asiáticos desde el Mediterráneo hasta Damasco o Bagdad, dependiendo de la definición); y el Golfo Pérsico o *Jalish* (que incluye los Estados de la Península Arábiga -la *Jazeera*, Irak e Irán). Véase la nota anterior con ejemplos de obras que abordan este análisis.

un curso de acción deseable, esperable y legítimo o establece limitaciones en su comportamiento). Para dar una primera respuesta, a escrutar en base al análisis de cada institución por separado, podríamos recurrir a la propuesta de Robert O. Keohane quien sugiere la existencia de tres dimensiones de la institucionalización: la *autonomía* (sobre la capacidad de una institución de transformarse a sí misma, de cambiar sus propias normas); la *claridad* (el grado en que las expectativas están traducidas en las reglas explícitas); y la *comunalidad* (el grado en el que son compartidas en el sistema las expectativas sobre qué constituye el comportamiento adecuado y cómo interpretar las acciones del resto)¹².

En base a ello cabría afirmar que las instituciones y prácticas apuntadas tienen un nivel de institucionalidad y normatividad difuso pero suficiente como poder tratarlas a todas y cada una de ellas como instituciones primarias de uno de los órdenes regionales solapados. Eso no quiere decir que podamos esperar que generen una sensación de obligatoriedad tal entre sus participantes que los lleve necesariamente a poner en práctica el comportamiento prescrito por las mismas. En ocasiones pervive una discusión sobre los límites y contenido de las normas, cuando no son abiertamente cuestionadas y violadas, sin que ello signifique que no nos encontramos delante de una institución del orden. Como sugiere Avner Yaniv, que las normas transnacionales que imponen límites a la conducta sean muy poco institucionalizadas en el sistema de Oriente Medio no significa que no existan ni que no generen efectos¹³.

Además, es importante señalar que el nivel de normatividad no es estático y puede haberse modificado a lo largo del periodo analizado, especialmente al desleírse la *claridad* con la que las expectativas se traducen en normas concretas. Dicho nivel tampoco es transversal a todas las instituciones analizadas: cada una tendrá

¹² Keohane, R. O. (1989), *International institutions and state power*, Boulder: Westview Press, pp. 4-6.

¹³ Yaniv, A. (1987), "Alliance politics in the Middle East: A security dilemma perspective", en Braun, A. (ed.), *The Middle East in Global Strategy*, Boulder: Westview Press. Citado en Hinnebusch, R. (2003), *The international politics of the Middle East*, Manchester/ Nueva York: Manchester University Press, p. 11.

diferentes grados de normatividad que a su vez evolucionará a lo largo del tiempo. Aun así lo que sí afirma esta tesis es que el impacto de las instituciones sobre el comportamiento y sobre las expectativas de los actores del sistema (la *comunalidad*) es suficiente como para que sean tenidas en cuenta como moduladores de la conducta a la hora de tomar decisiones por parte de los integrantes del sistema¹⁴. Introducen de esta forma puntos de anclaje sobre el comportamiento que se espera de los actores en cada coyuntura específica, conocidos socialmente y por tanto incorporados en los cálculos racionales de todos los actores a la hora de tomar decisiones.

Con tal de examinar las instituciones primarias aquí propuestas los siguientes apartados y capítulos se organizan de la siguiente forma. El presente capítulo tres aborda el análisis de las cinco de las ocho instituciones sobre las que entendemos que es justo afirmar que existe cierto consenso en la subdisciplina sobre su existencia, forma y efectos y que, además, esta tesis suscribe ampliamente (más allá de matizaciones presentadas en cada subsección). Éstas son la soberanía, la solidaridad intraregional y el arabismo, la diplomacia, la gestión privilegiada por parte de los polos de poder regionales y la penetración de potencias extraregionales. A las tres instituciones restantes se les reserva un espacio especial ya que el presente trabajo o bien propone matices sustanciales a lo que otros autores han afirmado sobre ellas (sería el caso del ‘equilibrio de poder’, analizado en el capítulo cuatro) o bien su propuesta como instituciones del orden es prácticamente una novedad (como serían las crisis controladas y los conflictos por interposición, abordados en el capítulo cinco).

¹⁴ Esto puede ser especialmente cierto si suscribimos la afirmación de James A. Bill cuando dice que “en la región, el poder tiende a coagularse alrededor de relaciones personales y redes sociales, en continuo cambio, que se ocultan detrás de la fachada formal de las instituciones gubernamentales”, ya que en estas relaciones personales y redes sociales es más fácil la socialización de los liderazgos emergentes en un conjunto de prácticas y normas ya asentadas en el tiempo. Bill, J. A. (1996), “The study of Middle East politics, 1946-1996: A stocktaking”, *The Middle East Journal*, vol. 50, núm. 4, pp. 501-512, en p. 503. Según el propio autor, la consecuencia -y reto al que hace frente esta tesis- es una dificultad extrema por parte de los investigadores para conocer la realidad de los procesos políticos en marcha que se esconde detrás de esa fachada y que, en última instancia, sólo nos permitiría conocer la mera superficie.

a) *La soberanía*

La soberanía puede ser entendida, en su vertiente interna, como la capacidad de los actores gubernamentales de ejercer “una autoridad definitiva o final sobre unos territorios delimitados y sobre quienes los habitan”¹⁵ y, en su vertiente externa, de ser reconocido como Estado por sus pares de la sociedad interestatal. Su importancia, en tanto que integrante central de las “estructuras constitucionales” de la sociedad internacional contemporánea¹⁶, es ampliamente reconocida por toda la disciplina. La soberanía en términos westfalianos, además, suele estar asociada a diferentes normas que se entienden como sus corolarios y que tienen un impacto en cómo los actores de un sistema se comportan entre sí: la territorialidad -el poder soberano se ejerce sobre los espacios físicos limitados por fronteras y, al mismo tiempo, desaparece mayoritariamente la *terra nullis*¹⁷-; el principio de no injerencia -la norma por la cual ningún actor puede inmiscuirse en los asuntos internos de un Estado soberano-; y la igualdad soberana -el principio por el cual se reconoce la igualdad *de iure* de todos los Estados.

Siguiendo la propuesta de González-Peláez, se puede afirmar la existencia de la soberanía como norma primaria del orden regional en Oriente Medio y el Norte de África. Sirve para diferenciar a las unidades estatales del sistema entre sí -reconociendo su autoridad sobre un territorio limitado por fronteras- y por ende tiene un impacto sobre el comportamiento de la totalidad de actores.

¹⁵ Lake, D. A. (2008), “The state and international relations”, en Reus-Smit, C. y Snidal, D. (eds.), *The Oxford Handbook of International Relations*, Oxford: Oxford University Press, pp. 41-61, en p. 43.

¹⁶ Reus-Smit, C. (1997), “The constitutional structure of international society and the nature of fundamental institutions”, *International Organization*, vol. 51, núm. 4, pp. 555-589, en pp. 566-567. Cabría aclarar que, como no definimos el sistema en términos meramente estatocéntricos y aceptamos que los actores no estatales participan del orden regional, la soberanía no será entendida como el elemento central diferenciador de las unidades del sistema entre sí o como el marcador de participación del sistema. Sin perjuicio de eso, la soberanía sí ha de ser entendida como un criterio diferenciador para aquellas instituciones que, como veremos, se manifiestan o se declinan de maneras diferenciadas para los actores estatales y no estatales -como por ejemplo la diplomacia.

¹⁷ Con la particularidad de los *global commons* (o condominios mundiales) como la región antártica, la atmósfera o el espacio exterior.

Suscribiríamos su afirmación de que en la región “la institución global de la soberanía se ha implantado con un relativo grado de éxito, en ocasiones acompañado y en otras amenazado por los retos regionales”¹⁸. Si bien es verdad, gran parte de los debates de la subdisciplina al respecto han orbitado alrededor de sus fallas y límites. Cabría hacer por tanto cinco aclaraciones sobre la soberanía en el sistema de Oriente Medio para entender su funcionamiento, impacto y relevancia sobre el comportamiento y las expectativas de los actores.

Primera, aunque hablemos hoy por hoy de la soberanía como un fenómeno homogéneo en Oriente Medio, los Estados de la región son el fruto de procesos históricos de construcción estatal (*state-building*) y del ejercicio de la soberanía muy diferentes. Es así “engañoso concebir la cristalización del sistema árabe de Estados como un proceso uniforme”, ya que se encuentran atributos soberanos tempranos (antes incluso del siglo XIX) en algunos actores como Egipto o Yemen mientras que más tardíos (pasados la mitad del siglo pasado) en otros como Jordania o Irak ¹⁹. Además, para aquellos Estados que obtuvieron su independencia más tarde o cuyo proceso de construcción estatal se retrasó más en el tiempo, fue precisamente la defensa de su independencia frente a actores regionales con una voluntad hegemónica (principalmente Egipto durante la época del pan-arabismo), que no extraregionales, la que mejor explica la voluntad de las élites políticas de avanzar en la construcción del Estado y en la defensa de su soberanía²⁰. Dicho de otro modo, como los procesos históricos de creación y consolidación de Estados no coinciden en el tiempo, algunos de ellos sólo se pueden explicar por la presión -y la pretensión de injerencia- ejercida por otros Estados del subsistema que completaron ese proceso con anterioridad.

¹⁸ Gonzalez-Pelaez, A. (2009), “Primary institutions of regional interstate society”, en Buzan, B. y Gonzalez-Pelaez (eds.), *Op. cit.*, pp. 92-116, en p. 95.

¹⁹ Lawson, F. H. (2000), “Westphalian sovereignty and the emergence of the Arab states system: The case of Syria”, *The International History Review*, vol. 22, núm. 3, pp. 529-556, en p. 530. La asimetría en la gestación de la soberanía, especialmente en términos temporales, no es específica de Oriente Medio y es común a otras regiones del mundo. Krasner, S. D. (1999), *Sovereignty: Organized hypocrisy*, Princeton: Princeton University Press.

²⁰ Hinnbusch, R. (2003), *Op. cit.*, p. 6.

La diferencia en los procesos históricos ha tenido, y sigue teniendo, un impacto en cuán de eficaces han sido los actores estatales a la hora de ejercer las responsabilidades y derechos asociados a la soberanía. Mientras que algunos Estados gozaban ya de los medios para hacer efectiva, y defender, su soberanía frente a terceros otros apenas despuntaban en el proceso, conviviendo en el tiempo diferentes capacidades soberanas *de facto* bajo un mismo paraguas *de iure* que reconocía el mismo derecho a todos sus beneficiarios. Como consecuencia, también ha tenido un impacto en su comportamiento exterior frente al resto de actores del sistema al dotarlos de capacidades de ejecución de acción exterior efectiva muy diferentes.

Todo ello permitiría afirmar que “no hay una fecha única que marque la emergencia de un orden regional anclado en la soberanía westfaliana” desde una perspectiva estrictamente empírica²¹. Aun así, desde una perspectiva legal, es la Carta de la Liga de Estados Árabes la que ya en 1945 afirma la centralidad de la soberanía en las relaciones intrárabes (en un momento donde todavía no todos los Estados de la región han alcanzado o recuperado su independencia de las metrópolis europeas, por tanto el sistema de estados actual está todavía en formación)²². Para Yehoshua Porath la decisión coral responde a la voluntad de los líderes de la región de consagrar un principio jurídico que impida la tentación de redibujar las fronteras en Oriente Medio y el Norte de África y que, en último término, pueda zanjar la discusión al respecto²³. La soberanía es entonces entendida como una defensa de la distribución territorial

²¹ Lawson, F. H. (2000), *Op. cit.*, p. 530.

²² Obviamente eso no quiere decir que tales derechos emanen de la Carta de la Liga Árabe *per se* ya que la vigencia de los derechos soberanos de muchos de los Estados firmantes se remonta a décadas atrás, en muchos casos a los tratados resultantes del fin de la Primera Guerra Mundial. Curiosamente, la Carta de la Liga -y todavía más el muy parecido Protocolo de Alejandría de octubre de 1944- es anterior a la entrada en vigor de la Carta de San Francisco con lo que el reconocimiento de tales normas, en el caso de los Estados árabes firmantes, no puede ser tan sólo vinculado a la carta fundacional de Naciones Unidas. *The Alexandria Protocol* (1944), disponible en The Avalon Project, Yale Law School; versión en línea en https://avalon.law.yale.edu/20th_century/alex.asp [última consulta: 05/09/2019].

²³ Porath, Y. (1986), *In search of Arab unity*, Londres: Frank Cass. Citado en Barnett, M. N. (1993), *Op. cit.*, p. 287.

del momento. Así, según el artículo número dos de su Carta, uno de los tres objetivos fundacionales de la Liga es precisamente “salvaguardar [la] independencia y soberanía” de los Estados miembros²⁴. Su artículo octavo, además, consagra el principio de no injerencia al establecer que:

“Todos los Estados miembros deberán respetar los sistemas de gobierno establecidos en otros Estados miembros y deberán considerarlos como asunto exclusivo de dichos Estados. Todos deberán comprometerse a abstenerse de llevar a cabo cualquier acción orquestada para cambiar los sistemas de gobierno establecidos”²⁵.

La segunda aclaración es que la vigencia de la soberanía como institución del orden y su impacto real sobre las relaciones entre actores supera cualquier debate sobre su artificialidad de origen. Son muchos los autores que se han aproximado al estudio de la soberanía en la región situando en el centro de sus análisis la pregunta de si nos encontramos ante una institución puramente autóctona, que nace de unos procesos sociopolíticos anclados en la realidad histórica de la región, o si por el contrario es una importación foránea, impuesta por actores extraregionales. Para Barnett, por ejemplo, tanto la dimensión interna como la externa de la soberanía no tienen parangón en la historia árabe-musulmana²⁶. Algunos otros se han centrado más en los problemas de la materialización de la soberanía en las fronteras actuales, apelando a la existencia de un “desajuste extraordinario entre identidad y soberanía, nación y Estado, infligido sobre la región”²⁷, que se encontraría en la base de una supuesta dicotomía a la que hacen frente los decisores políticos entre la “razón de Estado” y la “razón de la nación”²⁸. En base a ello, por ejemplo, Eberhard Kienle utiliza

²⁴ *Charter of the League of Arab States* (1945), disponible en ISN/ ETH Zurich, International Relations and Security Network; versión en línea en https://www.files.ethz.ch/isn/125350/8005_ArabLeagueCharter.pdf [última consulta: 05/09/2019].

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Barnett, M. N. (1995), *Op. cit.*, p. 481.

²⁷ Hinnebusch, R. (2003), *Op. cit.*, p. 2.

²⁸ Korany, B. (1988), “The dialectics of inter-Arab relations, 1967-1987”, en Battah, A. y Lukas, Y. (eds.), *The Arab-Israeli conflict: Two decades of change*,

el término “Estados territoriales” para referirse a los países de la región, término que contrapone a los “Estado-nación” donde las comunidades que allí viven tienen identidades distintivas y exclusivas²⁹. La “narrativa sobre la artificialidad estatal en Oriente Medio constituye un mito muy consolidado”³⁰, generalmente vinculada erróneamente a una delimitación fronteriza contenida en el Tratado de Sykes-Picot (1916) entre franceses y británicos³¹.

Pero, a lo largo de los años desde la gestación del sistema en las postrimerías del periodo colonial hasta 2011 -periodo de estudio de esta tesis-, la soberanía se ha consolidado como institución que ha tenido un impacto sobre las expectativas y los comportamientos, más allá de cualquiera que sea su origen. Aunque cualquier deficiencia contemporánea seguramente encuentre ecos en la historia moderna, recurrir a tales antecedentes como los factores explicativos más adecuados corre el peligro de caer en el historicismo mencionado en el capítulo anterior. Por el contrario, y tal como sugiere Erzsébet N. Rózsa, como mínimo hasta el inicio de las llamadas “Primaveras Árabes”, una de las tendencias más importantes en el sistema desde su gestación ha sido la “creciente individualización de los Estados árabes”, cada vez más asertivos de su independencia y soberanía³².

Boulder: Westview Press, pp. 164-178, en p. 165. Citado en Hinnebusch, R. (2003), *Op. cit.*, p. 5.

²⁹ Kienle, E. (1990), *Ba'th vs Ba'th: The conflict between Syria and Iraq*, Londres: I.B. Tauris, p. 31. Citado en Hinnebusch, R. (2013), “The politics of identity in Middle East international relations”, en Fawcett, L. (ed.), *International relations of the Middle East*, tercera edición, pp. 148-166, en p. 150.

³⁰ Fawcett, L. (2017), “States and sovereignty in the Middle East: Myths and realities”, *International Affairs*, vol. 93, núm. 4, pp. 789-807, en p. 796.

³¹ Tal como aclara Louise Fawcett, fue el Tratado de San Remo (1920) y no el de Sykes-Picot el que delimitó las fronteras de algunos Estados y fijó los límites territoriales del sistema de mandatos sobre la región. Fawcett, L. (2017), *Op. cit.*, p. 798. Sobre la vigencia y la excesiva capacidad explicativa atribuida al tratado, llamado “mito” o “síndrome” de Sykes-Picot, véase Quero, J. (2017), “El síndrome Sykes-Picot, o por qué Europa siempre lo explica todo”, *Anuario Internacional CIDOB 2016-2017*, p. 158.

³² Rózsa, E. (2013), “Geo-strategic consequences of the Arab Spring”, *Papers IEMed/EuroMeSCO*, núm. 19, Barcelona: IEMed, pp.14-15, en p. 14.

El mayor esfuerzo por avanzar esta idea ha sido el elaborado por Fred H. Lawson tomando como punto de referencia la experiencia histórica de la formación de Siria como Estado soberano. Para Lawson, la década de los cuarenta del siglo pasado ve como una buena parte de los Estados árabes alcanzan tres atributos propios de la concepción westfaliana de la soberanía: la obtención de autonomía en la acción frente a las antiguas metrópolis coloniales en el marco de los procesos de descolonización; la aceptación por parte de las élites gubernamentales de “limitar geográficamente sus ambiciones, en vez de reclamar autoridad sobre la totalidad del Mundo Árabe”; y que todos y cada uno de ellos “asumió una postura de rivalidad intrínseca frente a los otros”³³. En el caso de Siria, en concreto, el Bloque Nacional exhibió un comportamiento propio de la concepción westfaliana de la soberanía incluso anterior a la retirada de los franceses en 1946 -especialmente frente a posibles fuentes de autoridad interna dentro de lo que hoy es territorio sirio³⁴. Es a partir de esa década cuando, más allá de los retos de encaje entre Estado y nación y las reclamaciones irrendentistas sobre la artificialidad colonial de las fronteras, se socializa una forma de proceder por parte de las élites gobernantes de la región que encajaría razonablemente en el “mito westfaliano” de qué es un Estado soberano³⁵. Conectado con la primera aclaración, gran parte de la historia de la segunda mitad del siglo XX ha venido marcada por procesos de construcción y consolidación de Estados que, en último término, han conseguido su propósito. Se ha franqueado pues en buena medida cualquier falla asociada al origen colonial o a los problemas de identidad derivados de la delimitación de las fronteras³⁶. A lo largo del periodo estudiado el sistema de estados ha dejado en todo caso de ser una artificialidad para convertirse en una realidad irrevocable. En la actualidad, gran parte de los ciudadanos de Oriente Medio “se identifican con ‘su’ Estado a la par que con otras asociaciones de

³³ Lawson, F. H. (2000), *Op. cit.*, p. 525.

³⁴ *Ibid.*, p. 556.

³⁵ Osiander, A. (2001), “Sovereignty, international relations, and the Westphalian myth”, *International Organization*, vol. 55, núm. 2, pp. 251-287.

³⁶ En este sentido, Gasper, M. E. (2014), “The making of the modern Middle East”, en Lust, E. (ed.), *The Middle East*, treceava edición, Thousand Oaks/Londres: CQ Press/SAGE, pp 1-72, en pp. 39-53.

carácter tribal, religioso o étnico”³⁷, superando en los procesos de construcción identitaria cualquier problema de origen sobre la artificialidad de los Estados westfalianos.

Tercera, nuestra afirmación sobre la vigencia y la centralidad de los Estados soberanos no está reñida con el reconocimiento de los múltiples problemas que tiene la puesta en práctica de la soberanía. Se puede afirmar con rotundidad el rol del Estado en tanto que actor todavía absolutamente privilegiado en términos de capacidades en el sistema regional³⁸. Pero Oriente Medio, igual que en multitud de regiones del mundo, es un espacio de soberanías incompletas o parciales. Conviven actores estatales plenamente soberanos, con actores estatales con capacidades limitadas para ejercer su soberanía y hacerla efectiva dentro de sus fronteras -Louise Fawcett se refiere a ellos como los “casi-Estados poscoloniales”³⁹-, actores no estatales con unas capacidades materiales e ideacionales mayores que la de muchos Estados soberanos -y que se relacionan con éstos teniendo muy presente dicha asimetría-, actores no estatales que cuestionan de forma palmaria la estatalidad y soberanía de otros actores; así como toda clase de actores a caballo entre dichas categorías. La comprensión del fenómeno de la soberanía a nivel sistémico no puede dejar de prestar atención a estas categorías en los márgenes. Autores como Barnett, por ejemplo, incluyen en su definición del sistema árabe no sólo a los Estados fundadores de la Liga Árabe sino también a la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) por su papel y centralidad en la definición del debate sobre el orden regional desde su creación en 1964, ciertamente parejo al de algunos de los Estados soberanos⁴⁰.

Un ejemplo muy importante por su impacto sobre la realidad del sistema es el de los llamados “actores híbridos”. Los “actores

³⁷ Fawcett, L. (2017), *Op. cit.*, p. 797.

³⁸ Fawcett, L. (2019b), *Op. cit.*, p. 5.

³⁹ Fawcett los define como aquellos Estados donde “la fachada legal de la soberanía, de independancia formal, persiste y es activamente promovida por la comunidad internacional y las élites locales, mientras que otros atributos reconocibles de la soberanía -la legitimidad popular y las instituciones efectivas, juntamente con la integridad territorial y el respeto por el principio de no injerencia- son débiles o inexistentes”. Fawcett, L. (2017), *Op. cit.*, p. 799.

⁴⁰ Barnett, M. N. (1998), *Op. cit.*, p. 16.

híbridos” pueden ser definidos como aquellos que no son ni formal ni plenamente soberanos pero que, pese a ello, son capaces de acumular un número significativo de atributos soberanos y ejercer cierto control territorial y autoridad sobre espacios en los que otros ostentan la soberanía formal⁴¹. Aunque se encuentran a caballo entre los actores estatales y los no estatales, suelen ser el resultado de la transformación de los actores no estatales en autoridades *de facto* sobre un territorio en el que el Estado que ostenta la soberanía formal no es capaz de ejercerla por sus propios medios⁴². Ejemplos regionales de actores híbridos serían, entre otros: (1) Hizbollah, con su control efectivo, y casi exclusivo, sobre el territorio que va desde el sur de Tiro hasta la frontera con Israel, además de su ejercicio de capacidades cuasi-soberanas en el Valle de la Bekaa y en los barrios del sur de Beirut; (2) Hamas, ejerciendo competencias soberanas prácticamente plenas -aunque no totalmente reconocida- en la Franja de Gaza desde las elecciones legislativas palestinas de 2006; (3) los *peshmerga* kurdos, con control efectivo sobre las provincias del norte de Siria de Afrín, Kobane y Jazira -que se hacen incluso llamar la Federación Democrática del Norte de Siria-, incrementado más si cabe desde el inicio de la guerra civil del país en 2011; (4) algunas milicias/partidos políticos iraquíes, como el Bloque de Muqtada al-Sadr que cumple funciones cuasi-soberanas en zonas del país con amplias mayorías chiíes desde la guerra de 2003; o (5) una pluralidad de grupúsculos milicianos y feudos de señores de la guerra en Libia (que mutan constantemente, especialmente en las zonas interiores del país) desde la guerra de 2011. Algunos de estos actores se distanciaron de la definición tradicional de actores revolucionarios o de “liberación popular” al pasar de una vocación de aprehender una nueva estatalidad formal a ejercer una cuasi-soberanía *de facto* al entender como imposible una potencial

⁴¹ Hazbun, W. (2017), “Beyond the American era in the Middle East: An evolving landscape of turbulence”, en Boserup, R. A., Hazbun, W., Makdisi, K. y Malmvig, H. (eds.), *New conflict dynamics: Between regional autonomy and intervention in the Middle East and North Africa*, Copenhagen: Danish Institute for International Studies, pp. 31-41, en pp. 36-37.

⁴² Waleed Hazbun reconoce que, aunque en menos ocasiones, también puede darse el proceso en el otro sentido con la aparición de actores híbridos “desarrollados tomando como punto de partida actores afiliados al Estado (como milicias populares) que acaban operando fuera del control jerárquico directo del Estado central”; *Ibid.*, p. 37.

estatalidad⁴³. En algunos casos (como por ejemplo los de Hizbollah o Hamas) ésta sería el fruto de un proceso por el cual los actores híbridos habrían sacado partido activamente de la creciente desconexión entre los ciudadanos y los regímenes autocráticos que los gobiernan, dotándose de la legitimidad social necesaria para poder ejercer autoridad y dotarse de esos atributos soberanos ⁴⁴.

Cuarta, la norma de la soberanía encuentra su obstáculo más importante en la difícil relación que tienen parte de los actores regionales con el principio de no injerencia. Halliday, por ejemplo, llega a hablar de la “débil prominencia de la soberanía” en la región al constatar un bajo respeto sistémico por el principio de no injerencia entre los actores estatales regionales⁴⁵. Barnett afirma que “la soberanía ha sido una conquista incompleta en Oriente Medio” ya que “los Estados se han cuestionado rutinariamente unos a otros la soberanía”, dificultando su consecución y consolidación tanto en su dimensión empírica como jurídica como ha sucedido en otras partes del Tercer Mundo⁴⁶. Los ejemplos son múltiples y variados y van desde meras declaraciones públicas de representantes de un Estado sobre asuntos internos de otro, hasta el ejercicio directo del poder político en otro Estado árabe sustentando en el uso de la fuerza (por ejemplo, la ascendencia siria sobre la política libanesa desde la invasión de 1976 hasta el asesinato de Rafik Hariri en 2005), pasando por escaramuzas violentas en las fronteras (por ejemplo, entre Marruecos y Argelia desde los acontecimientos de

⁴³ LeVine, M. (2006), “Chaos, globalization, and the public sphere: Political struggle in Iraq and Palestine”, *Middle East Journal*, vol. 60, núm. 3, pp. 467-492. Citado en Hazbun, W. (2017), *Op. cit.*, p. 37. Cabe aclarar que para una buena parte de los actores aquí citados su ejercicio parcial de la soberanía no se traduce en una vocación por convertirse en un nuevo Estado soberano ni tan siquiera de hacerse con el poder desde el gobierno legítimo del Estado en el que se enmarca su actividad, prefiriendo la consolidación de su feudo cuasi-soberano y la supervivencia *de iure* del Estado soberano en cuestión.

⁴⁴ Valbjørn, M. y Bank, A. (2012), “The New Arab Cold War: Rediscovering the Arab dimension of Middle East regional politics”, *Review of International Studies*, vol. 38, núm. 1, pp. 3-24.

⁴⁵ Halliday, F. (2009), “The Middle East and conceptions of ‘international society’”, en Buzan, B. y Gonzalez-Pelaez (eds.), *Op. cit.*, pp. 1-23, en pp. 15-17. La afirmación no sugiere que nos encontremos delante de un fenómeno exclusivo de Oriente Medio y el Norte de África.

⁴⁶ Barnett, M. N. (1993), *Op. cit.*, p. 279.

1963-1964 hasta el cierre de la frontera en 1994) o la orquestación de revoluciones o golpes de Estado en otros países árabes (por ejemplo, el de Arabia Saudí contra el emir de Catar, Hamad Al Thani, en 1996⁴⁷, buen ejemplo de la práctica diplomática de Riad de “desarrollar una política de entre bastidores”⁴⁸ frente a los conflictos y amenazas regionales).

Las posibles razones son muchas aunque, como se verá en la sección posterior, la pulsión entre las propuestas de integración pan-arabistas y la reafirmación soberana de los Estados suele ser una de las causas más señaladas. Los nexos familiares y tribales transfronterizos, los incentivos nacionalistas e irredentistas, los relativamente bajos niveles de sentimiento de pertenencia al Estado -presentes en algunos contextos durante muchos años después del fin del colonialismo, aunque en la actualidad parezcan más superados-, o la falta de acato de algunas de las fronteras más recientes son otros de los posibles factores responsables de la periódica violación del principio de no injerencia⁴⁹. En este sentido cabe precisar que, aunque recurrente, tal inobservancia no es homogénea en el tiempo. Periodos como, por ejemplo, el de la llamada “Guerra Fría árabe” (desde la Revolución Egipcia de 1952 hasta la muerte de Gamal Abd Al-Nasser en 1970) vieron niveles incomparables de intervencionismo mientras que en la década de los noventa del siglo pasado se redujo considerablemente para

⁴⁷ Roberts, D. B. (2012), “Understanding Qatar’s foreign policy objectives”, *Mediterranean Politics*, vol. 17, núm. 2, pp. 233-239.

⁴⁸ Curtis, R. R. (2014), “Inter-Arab politics and international relations in the Middle East”, *Reflections on the Arab Uprisings (POMEPS Studies)*, núm. 10, POMEPS, noviembre, pp. 27-29, en p. 27.

⁴⁹ Matar, J. y Dessouki, A. E. H. (1983), *The Arab regional system* [en árabe], El Cairo: Center for Arab Unity Studies, p. 62. Citado en Gause III, F. G. (1999), *Op. cit.*, en p. 22. En ese mismo sentido, Anna Gonzalez-Pelaez pone el foco explicativo en la divergencia entre dos conceptos árabes asociados al nacionalismo, a saber, el *qawm* (asociado a lo que podríamos traducir en castellano como *pueblo*) y la *wataniyya* (vinculado a la noción de *patria*). Mientras que la primera se asocia a la totalidad del pueblo árabe, la segunda hace referencia a la afiliación más localizada casi correspondiente al Estado-nación. La predilección por una u otra afiliación identitaria/nacional nos serviría para explicar las divergencias de posiciones sobre la soberanía nacional y el proyecto de integración pan-árabe. Gonzalez-Pelaez, A. (2009), *Op. cit.*, p. 106.

volver a nuevas cotas significativas a partir de la guerra de Irak en 2003⁵⁰.

Quinta, y siguiendo con el razonamiento iniciado en el punto anterior, sugeriríamos la existencia de una dualidad según la cual la soberanía es reafirmada con contundencia frente a actores poderosos para evitar su intervención en asuntos internos – especialmente, las potencias extraregionales-, mientras que es relativizada en la acción exterior propia a la hora de interiorizar el principio de no injerencia, tal como ya apuntaba Hinnebusch⁵¹. Aunque lo abordaremos en mayor profundidad más adelante, en el fondo, nuestra lectura de Hinnebusch nos lleva a contemplar la posibilidad de que en realidad nos encontremos ante una región que vive con mayores dificultades la igualdad soberana entre la totalidad de los Estados que la soberanía en sí misma. Mientras que la soberanía y sus corolarios (la territorialidad y la no injerencia) se entienden y practican sin mayor problema, su extensión a todos los miembros estatales del sistema por igual es más cuestionable. La recurrencia en la violación del principio de no injerencia nos lleva a pensar que los Estados más poderosos, en ocasiones, relativizan a voluntad la soberanía de otros Estados del sistema mientras que hacen bandera del mismo principio para evitar que otros hagan lo propio y se entrometan en sus asuntos internos. En el fondo, éste no sería más que otro ejemplo de la soberanía -y la igualdad soberana- como “hipocresía organizada”, como una norma tan consolidada formalmente como frecuentemente violada, sugerida por Krasner en su análisis del sistema internacional global⁵². Los ejemplos más claros de esta práctica serán abordados en la sección sobre las guerras por interposición al ser ésta una institución del orden que demuestra los límites asimétricos de la soberanía y la no injerencia según el actor de referencia.

⁵⁰ Khoury, N. A. (2013), “The Arab Cold War revisited: The regional impact of the Arab uprisings”, *Middle East Policy*, vol. 20, núm. 2, pp. 73-87, en p. 74.

⁵¹ Hinnebusch, R. (2009), “Order and change in the Middle East: A neo-Gramscian twist on the International society approach”, en Buzan, B. y Gonzalez-Pelaez (eds.), *Op. cit.*, pp. 201-225.

⁵² Krasner, S. D. (1999), *Op. cit.*

b) *La solidaridad intraregional y el arabismo*

Otras de las instituciones ampliamente señaladas son aquellas que aseveran una cohesión social intraregional lo suficientemente importantes como para introducir elementos de solidaridad e integración o, como mínimo, reducir los niveles de confrontación y violencia⁵³. Contribuirían así, *prima facie*, al avance del regionalismo entendido como las decisiones que implican “que los Estados y los actores no estatales cooperen y coordinen sus estrategias dentro de una región determinada (...) [con el objetivo] de perseguir y promover objetivos comunes en uno o más ámbitos de acción”. Éstas pueden ir desde el “regionalismo suave” (*soft regionalism*), que pretende fomentar un sentimiento compartido de comunidad o conciencia regional, al “regionalismo duro” (*hard regionalism*), con la creación de instituciones formales⁵⁴. Más allá de su declive contemporáneo como ideología dominante⁵⁵, el ejemplo más preeminente sería el pan-arabismo (o cualquier otra expresión de un supuesto destino común árabe), tanto como plataforma para la integración regional como narrativa que en general ha favorecido unas relaciones más densas y, en muchas ocasiones, la cooperación⁵⁶.

⁵³ De la lectura de algunas de las contribuciones utilizadas en este epígrafe parece desprenderse la idea que, más allá de la cooperación y una potencial integración, los mismos elementos que asientan un sentimiento de identidad compartida o cualquier otra conciencia de grupo nos ayudarían a explicar a su vez la confrontación y el conflicto entre esos mismos actores. La lógica sería que la sensación de pertenencia a un mismo grupo origina la creencia de concebirse legitimado para intervenir en la realidad sociopolítica de un actor además de tener un mayor interés sobre esa misma realidad (si es un Estado, injiriéndose en sus asuntos internos; si es un actor no estatal, inmiscuyéndose en la definición de sus objetivos o en su comportamiento). En ese sentido, véase la discusión más adelante en este apartado sobre la relación entre el arabismo y las violaciones del principio de no injerencia.

⁵⁴ Fawcett, L. (2004), *Op. cit.*, en p. 433.

⁵⁵ Ajami, F. (1977-1978), “Stress in the Arab triangle”, *Foreign Policy*, vol. 29, pp. 90-108. Citado en Fawcett, L. (ed.) (2019b), *Op. cit.*, p. 5.

⁵⁶ Si aceptamos que las acciones son el resultado, entre otros factores, de unas percepciones que a su vez vienen influenciadas por las narrativas socialmente dominantes de cada momento, lo que aquí se afirma significa que el arabismo sí tuvo un impacto considerable sobre las percepciones y comportamientos de muchos actores internacionales.

Como veremos en este mismo apartado, el arabismo o pan-arabismo⁵⁷ ha ido evolucionando a lo largo de los años como resultado de un proceso dialéctico entre diferentes actores del sistema. Cabría encontrar su primera materialización más clara y contrastable en la publicación en Jerusalén del Pacto Nacional Pan-Árabe en diciembre de 1931 sobre la indivisibilidad de la nación árabe. Le siguió la creación dos años después de la Liga de Acción Nacional (*'usbah al-'Amal al-Qawmi*)⁵⁸. Una primera definición de mínimos podría explicarlo como una ideología que sigue la estela de las propuestas de Michel Aflaq y Salah al-Din al-Bitar y las discusiones que llevaron a la creación del Partido Ba'th sirio en los años treinta y cuarenta del siglo pasado, y que afirma que:

“(1) sólo existe o puede ser creada una nación árabe, formada por todos aquellos que comparten la lengua árabe y una herencia cultural árabe (...); (2) esta nación árabe debe de formar una única unidad política independiente (...); y (3) la creación de dicha unidad presupone el desarrollo entre los miembros de una conciencia [y] su membresía es el factor que debería determinar sus decisiones políticas y lealtades”⁵⁹.

También podríamos incluir el pan-islamismo o cualquier expresión de supuesto destino común musulmán o de solidaridad interreligiosa manifestada en lo político. Pero su incidencia, mucho menor que el arabismo en términos históricos y mucho más restringida en su capacidad movilizadora, le resta centralidad en cualquier descripción de las instituciones del orden regional. Además, en demasiadas ocasiones su invocación por parte de algunos actores regionales surge como contraposición precisamente al arabismo -por parte de aquellos que veían en el pan-islamismo una alternativa que abría nuevos cursos de acción y /o de justificación de decisiones políticas- y es, por tanto, dependiente en exceso de esta segunda. Sobre el pan-islamismo y el orden regional, así como su impacto sobre la política exterior de los Estados de la región, véase Mandaville, P. (2013), “Islam and international relations in the Middle East: From *umma* to nation State”, en Fawcett, L. (ed.), *International relations of the Middle East*, tercera edición, Oxford: Oxford University Press, pp. 167-184, en pp. 171-174, 177-181. Para los vínculos entre el pan-arabismo y el pan-islamismo véase Valbjørn, M. (2013), “Arab nationalism(s) in transformation: From Arab interstate societies to an Arab-Islamic world society”, en Buzan, B. y Gonzalez-Pelaez, A. (eds.), *Op. cit.*, pp. 140-168.

⁵⁷ Son utilizados como sinónimos salvo que se especifique lo contrario.

⁵⁸ Lawson, F. H. (2000), *Op. cit.*, pp. 530-531.

⁵⁹ Barnett, M. N. (1995), *Op. cit.*, p. 495.

Estamos por tanto ante una ideología nacionalista árabe que, en su origen, está ligada a las ideas de emancipación política y social muy presentes en los movimientos de descolonización y vinculadas a ideologías socialistas y marxistas⁶⁰. Los problemas sociopolíticos y económicos de las sociedades árabes serían el resultado tanto de las decisiones de las potencias extraregionales europeas como de las élites políticas locales establecidas y/o fomentadas por las metrópolis que, entre otros mecanismos, hicieron uso de la parcelación de la nación árabe como forma de mantenerla subyugada y con niveles limitados de desarrollo. De ahí la superación del sistema de estados parcelados (acusado de artificialidad) como proyecto emancipador.

La importancia del arabismo en las relaciones internacionales del sistema de Oriente Medio es ampliamente reconocida por el conjunto de la subdisciplina de las Relaciones Internacionales de Oriente Medio. Matar y Dessouki, por ejemplo, afirman que el arabismo sería una de las “ideologías dominantes en el sistema”, lo suficiente importante como para que sus cambios -junto aquellos en la distribución de poder- tengan la capacidad de generar cambios de

⁶⁰ Según palabras del propio Michel Aflaq, “la unidad, en su concepción revolucionaria, queda vinculada a los otros dos objetivos revolucionarios, la libertad y el socialismo, interactúa con ellos, los nutre y es nutrido por ellos”; en Aflaq, M. (1957), *Questions and answers*. Disponible en: <http://lanationarabe.over-blog.com/article-arab-unity-michel-aflaq-stephane-parede-90002961.html> [última consulta: 23/09/2019]. También Aflaq, sobre la conexión entre el arabismo y el socialismo afirmaba que: “cuando vinculamos unidad con socialismo no actuamos precipitadamente o azarosamente sino que entendimos que éste era el único camino para conseguir hacer de la unidad en nuestra vida una realidad viviente y dinámica, que cada trabajador demandase cuando pide su pan, un aumento de sueldo o medicina para él y sus hijos. Cuando cada campesino pobre y oprimido demanda la restauración de su derecho sobre lo que ha producido y librarse de la injusticia y la esclavitud hemos hecho también de la unidad árabe un requisito vivo y realista que se converge con la vía de las gentes árabes en tanto que individuos a través de sus circunstancias vitales diarias y a través de las cosas más simples de sus vidas, sus necesidades materiales”. Aflaq, M. (1956), *The role of workers in the realization of unity and socialism*, discurso del 1 de marzo. Disponible en la misma página web que la anterior referencia [última consulta: 23/09/2019]. Sobre los orígenes políticos del pan-arabismo, véase Khalidi, R. et al. (eds.) (1991), *The origins of Arab nationalism*, Nueva York: Columbia University Press; y Hinnebusch, R. (2013), *Op. cit.*, pp. 149-155.

naturaleza sistémica⁶¹. Para Barnett, el arabismo es una de las tres fuerzas motrices en el sistema de Estados árabes junto a la soberanía y la voluntad de los líderes árabes de mantenerse en el poder incluso a expensas de ignorar limitaciones normativas en materia exterior⁶². Según la lectura que hace Gause III de estos tres autores, todos ellos parecen compartir la idea de que el arabismo en tanto que “reto ideológico transnacional a la soberanía como principio organizador del sistema estatal de Oriente Medio *representa lo más distintivo, en grado y forma, de la política internacional en la región*”⁶³.

Pero más allá de su importancia, la pregunta consecuente es si es posible, y en base a qué, considerarla como una institución del orden. La respuesta más clara a esta duda, y que esta tesis suscribe por completo, es la proporcionada por Barnett. Para el autor, estamos ante una institución que “distribuyó roles particulares a los Estados árabes, que debidamente constriñó y dio forma a sus intereses, cuando no incluso sus identidades, e incluyó sanciones internas y regionales para aquellos que eran percibidos como violadores de sus normas”⁶⁴.

Incluso más importante, Barnett responde a las tres grandes críticas que niegan que el arabismo sea una institución del orden regional⁶⁵. La primera sería que el arabismo es una ideología instrumentalizada por parte de las élites gobernantes árabes con finalidades relacionadas con la búsqueda y consolidación de poder. Barnett ofrece tres contraargumentos para desmontar dicha afirmación: Uno, incluso aunque fuera cierta la afirmación, el arabismo sólo fue posible y exitoso porque las ideas y el proyecto político que proponían eran muy importantes para los ciudadanos a los que esas élites gobernaban. Así, en vez de una instrumentalización por parte de esas élites quizás sería más justo describirlo como su respuesta a las demandas reales de sus poblaciones. Dos, los líderes políticos se

⁶¹ Matar, J. y Dessouki, A. E. H. (1983), *Op. cit.* Citado en Gause III, F. G. (1999), *Op. cit.*, pp. 18-19.

⁶² Barnett, M. N. (1995), *Op. cit.*; Barnett, M. N. (1998), *Op. cit.*

⁶³ Gause III, F. G. (1999), *Op. cit.*, p. 22. Las cursivas son propias.

⁶⁴ Barnett, M. N. (1995), *Op. cit.*, pp. 485.

⁶⁵ Barnett, M. N. (1993), *Op. cit.*, pp. 282-3.

mostraron constreñidos por el arabismo al tener que ser sistemáticamente coherentes con los roles, las políticas y las acciones prescritas por las demandas arabistas (fundamentalmente el horizonte de una integración política entre Estados árabes), incluso cuando éstas parecían ir en contra de sus intereses más individuales (primordialmente mantener la independencia como país y como líderes políticos). El ejemplo paradigmático sería el del presidente egipcio Nasser en 1958 cuando, atrapado por su propia narrativa pan-arabista, se ve forzado a participar de la integración de Egipto y Siria en la República Árabe Unida, más allá del impacto negativo que eso parecería tener sobre su propio poder⁶⁶. La conclusión, en contra de la idea de la instrumentalización, es que “los roles asociados con el pan-arabismo introducían límites y fijaban expectativas sobre las acciones de los líderes árabes”⁶⁷. Y tres, argumentar que no es una institución porque responde al interés individual de los liderazgos en cuestión es negar en plano el argumento de muchos institucionalistas liberales que demuestran que las instituciones son creadas precisamente para conseguir avanzar en la consecución de dichos objetivos, y que eso no las niega como tales.

La segunda crítica es que el arabismo ha sido un concepto demasiado elástico a lo largo del tiempo, sujeto a interpretaciones muy diversas a lo ancho de la región, que la desacredita como institución *per se* del orden regional. Aunque Barnett acepta su elasticidad -y en publicaciones posteriores, como veremos más adelante, es quien hace la propuesta más sólida sobre el carácter heterogéneo de la institución-, afirma que siempre ha existido un mínimo común denominador lo suficiente sólido y constante: la voluntad de progresar hacia la integración política a costa de ciertas renuncias en las soberanías particulares⁶⁸. Al ser una aspiración

⁶⁶ Michel N. Barnett, apelando a este mismo ejemplo, cita a Dann, U. (1989), *King Hussein and the challenge of Arab radicalism, 1955-1967*, Nueva York: Oxford University Press, p. 78. En este mismo sentido parece todavía más reveladora la contribución hecha en Yaqub, S. (2004), *Containing Arab nationalism: The Eisenhower Doctrine and the Middle East*, Chapel Hill: The University of North Carolina Press.

⁶⁷ Barnett, M. N. (1993), *Op. cit.*, p. 282.

⁶⁸ Idea sustentada en las propuestas del seminal Owen, R. (2001), *State, power, and politics in the making of the modern Middle East*, Nueva York: Routledge.

primordial de las poblaciones de países árabes, sus líderes eran consecuentes con dicha pretensión ya fuera porque realmente creían en ella o porque se sentían constreñidos por los deseos de los ciudadanos a los que gobernaban.

La tercera y última crítica sería que el arabismo no tendría estatus de institución ya que nunca se cumplió plenamente la integración política que proponía. Sobre ella, recurriendo a las propuestas de Robert Keohane sobre las tres dimensiones de la institucionalización ya tratadas en la introducción de este capítulo, Barnett afirma que el arabismo no estaba muy institucionalizado en términos de *autonomía* y de *especificidad*⁶⁹. Pero, por el contrario, sí que cumplió con creces la dimensión de la *comunalidad* ya que “sometió a los líderes árabes a normas que no sólo limitaron sus acciones sino que también les compeleron a ser percibidos como contribuyentes a la unidad árabe si no la unificación política”⁷⁰.

Llegados a este punto hay que hacer dos aclaraciones al respecto del arabismo y su rol en el orden regional en Oriente Medio y el Norte de África: una primera sobre su evolución y una segunda sobre su difícil relación con la institución de la soberanía. La primera se refiere a que han existido diferentes interpretaciones del arabismo a lo largo del periodo estudiado. Estamos delante de una institución cambiante, tanto en sus posicionamientos doctrinales o ideológicos (en tanto que ideología) como en los cursos de acción prescritos que se derivaban de ellos. La evolución ha sido la consecuencia de procesos dialécticos entre diferentes actores árabes del sistema, que no tenían una visión totalmente compartida sobre la institución, y

⁶⁹ Keohane, R. (1989), *Op. cit.*, pp. 4-5; Barnett, M. N. (1993), *Op. cit.*, pp. 282-283.

⁷⁰ *Ibid.* Es cierto que en algunas ocasiones el autor parece contradecirse. Por ejemplo, al afirmar que “tales propensiones conflictivas de comportamiento significaban que era difícil establecer un conjunto de expectativas estables y un conjunto de significados y comprensiones comunes en las relaciones intrárabes”. *Ibid.*, pp. 289-290. Una lectura en su conjunto nos llevaría a pensar que Barnett acepta que el arabismo sí genera expectativas importantes para entender el comportamiento de los actores árabes pero que, en momentos concretos de esa evolución, donde la dialéctica alrededor de su significado tiene como resultado nuevas matizaciones sobre su contenido y consecuencias, entonces sí se difuminan las expectativas y es ahí donde el arabismo puede contribuir al conflicto más que a la cooperación.

cuya discusión al respecto es central para entender la evolución del orden regional.

Barnett, por ejemplo, señala como en el mismo momento de la creación de la sociedad de Estados regional en el periodo entre guerras y al acabar la Segunda Guerra Mundial, después de la descolonización, se abrió una ventana temporal donde los líderes árabes negociaron cómo organizar sus relaciones. Un primer grupo, integrado por nacionalistas árabes generalmente progresistas y republicanos y representados por lo que posteriormente se vendría a llamar el *nasserismo* y el *ba'athismo*, defendió una interpretación del arabismo que:

“(1) afirmaba que la autoridad de los Estados árabes no derivaba de sus ciudadanos sino de la nación árabe, mucho más extensa, que sobrepasaba sus fronteras; (2) apremiaba a los Estados árabes para que desarrollasen vínculos económicos, culturales y de seguridad más profundos para ahondar la comunidad política árabe; (3) rechazaba la segmentación territorial y jurídica del mundo árabe; y (4) demandaba que las divisiones territoriales fueran eliminadas para que la nación y el Estado se correspondieran”⁷¹.

En su base, también, cabe destacar una idea ampliamente aceptada por la que una mayor integración árabe reducía el espacio de penetración de las potencias extraregionales en un contexto de Guerra Fría -coherente por tanto con la posición egipcia frente al Movimiento de los No Alineados desde la Conferencia de Bandung (1955) en adelante⁷². En ese mismo sentido, y tal como apunta Louise Fawcett, la voluntad de integración entre países en vías de desarrollo también pueden responder a la voluntad de dotarse de una voz única que les ofrezca “un punto de entrada en un orden dominado por Occidente donde sus intereses son generalmente percibidos como marginales”⁷³. Así, el pan-arabismo puede entenderse a su vez como fuente de protección y como trampolín para una mayor participación en el sistema global -que en último término también puede servir para evitar la injerencia extraregional.

⁷¹ Barnett, M. N. (1995), *Op. cit.*, p. 480.

⁷² Thompson, W. R. (1973), “The regional subsystem: A conceptual explication and a propositional inventory”, *International Studies Quarterly*, vol. 17, núm. 1, pp. 89-117, en p. 110.

⁷³ Fawcett, L. (2004), *Op. cit.*, p. 433.

Tal como afirmaran autores como Albert Hourani o Majid Khadduri durante los setenta, esta forma de pan-arabismo que “combinaba un nacionalismo más radical e iliberal con demandas de unidad árabe y reformas sociales populistas consiguió la hegemonía ideológica (...) entre las nuevas clases medias y sectores muy movilizados de la masa”⁷⁴. Consiguiendo de esa forma ejercer una gran presión sobre los liderazgos políticos, ya estuvieran o no alienados con estas posturas o con las del segundo grupo descrito a continuación. Las razones sobre la robustez de este tipo de nacionalismo en ese contexto pueden ser muchas: la norma global sobre la libre determinación de los pueblos legitimaba una visión emancipadora y de exaltación nacional entre los pueblos colonizados; la sensación compartida de desamparo y frustración entre los árabes después de las promesas no cumplidas por parte del Imperio Otomano, primero, y los vencedores de la Primera Guerra Mundial, después, en relación a su autonomía política; la consolidación de un sentimiento de humillación compartido con la creación del sistema de mandatos de la Sociedad de Naciones y el tutelaje foráneo; y el incremento en el nivel y profundidad de contacto entre las sociedades árabes gracias a los nuevos medios disponibles (desde el transporte a, todavía más importante, los medios de comunicación de masas de ámbito regional como los periódicos o el cine)⁷⁵.

Un segundo grupo, integrado mayoritariamente por monarcas y por líderes políticos conservadores, se inclinaba por una interpretación del arabismo que fuera más respetuosa con la soberanía de los Estados existentes y no pusiera en duda los regímenes gobernantes. Este grupo se encontraba sistemáticamente entre el miedo a que las ideas pan-arabistas pudieran significar su defenestración o su pérdida de poder -y la desaparición del Estado que gobernaban- en aras de la construcción de una unidad política supranacional bajo los auspicios de los nacionalistas progresistas, y la presión de evitar alzamientos o revoluciones internos si sus ciudadanos entendían que cuestionaban o se alejaban del proyecto pan-arabista. Lisa Anderson

⁷⁴ Hinnebusch, R. (2003), *Op. cit.*, pp. 20-21. Véase Hourani, A. (1970), *Arabic thought in the liberal age, 1789-1939*, Londres: Oxford University Press; y Khadduri, M. (1970), *Political trends in the Arab World*, Baltimore: John Hopkins University Press.

⁷⁵ Todas estas razones son apuntadas en Barnett, M. N. (1993), *Op. cit.*, p. 281; y Hourani, A. (1991b), *Op. cit.*, pp. 316-339.

lo describe como un proceso por el cual “las élites en la región han oscilado entre intentos por presentarse a sí mismos como la vanguardia de la unidad árabe y por recurrir a las identidades y lealtades provincianas para asegurarse el apoyo político”⁷⁶. El rey Hussein de Jordania, como ejemplo paradigmático, declaró que su concepto de arabismo y el de Nasser eran bastante diferentes: mientras que el líder egipcio, según Hussein, entendía que el nacionalismo árabe podía tener un único proyecto político - entendemos que se refería al de la integración de todos los Estados árabes en uno solo-, él defendía que la supervivencia del arabismo pasaba necesariamente por el reconocimiento de la igualdad soberana entre los países árabes⁷⁷. Denotaba así una aproximación al arabismo como marco referencial compartido en el que encuadrar la cooperación política entre Estados árabes, y no como proyecto de integración que negase las diferencias nacionales entre los pueblos árabes y que pretendiera eliminar las divisiones territoriales. Según Roger Owen, estas visiones consiguieron que “poco a poco el vocabulario del arabismo fuera alterado para acomodar ideas y conceptos designados para subrayar las diferencias regionales y las particularidades locales”⁷⁸. Esta visión es la que, por el resultado, parece acabar imponiéndose en la redacción del Protocolo de Alejandría de 1944 y la subsecuente Carta de la Liga de Estados Árabes de 1945 justificando la idea que buena parte de las instituciones secundarias de Oriente Medio “han sido creadas, más allá de la retórica oficial en sentido contrario, para reforzar la soberanía estatal más que para modificarla o trascenderla”⁷⁹. Así el

⁷⁶ Anderson, L. (1991), “Legitimacy, identity and the writing of history in Libya”, en Davis, E. Y Gavrielides, N. (eds.), *Statecraft in the Middle East*, Miami: Florida International University Press, pp. 71-91, en p. 72. Citado en Barnett, M. N. (1993), *Op. cit.*, p. 284.

⁷⁷ Barnett, M. N. (1995), *Op. cit.*, p. 480.

⁷⁸ Owen, R. (1983), “Arab nationalism, unity and solidarity”, en Asad, T. y Owen, R. (eds.), *Sociology of the ‘developing societies: The Middle East*, Nueva York: Palgrave, pp. 16-22, en p. 20. Citado en Barnett, M. N. (1995), *Op. cit.*, p. 498.

⁷⁹ Fawn, R. (2009), “‘Regions’ and their study: Wherefrom, what for and whereto?”, *Review of International Studies*, vol. 35, pp. 5-34, en p. 20. Según Aflaq la Carta de la Liga Árabe “es una confirmación del presente estado de fragmentación en el mundo árabe, y enfatiza las urgencias personales de los gobernantes”. Aflaq, M. (1945), “Our opinion of the Arab League Charter”, panfleto de opinión, 4 de abril. Disponible en: Aflaq, M. (1956), *The role of*

resultado era que “mientras que todos los líderes árabes se identificaban a sí mismos como nacionalistas árabes y defendían la unidad árabe, tenían interpretaciones diferentes sobre los proyectos políticos asociados con el nacionalismo árabe”⁸⁰.

Curiosamente, son precisamente estas interpretaciones diversas sobre el arabismo, y su traducción sobre cómo debían relacionarse los Estados árabes entre sí, las que explican las tensiones intrárabes que se desarrollan a partir de la década de los sesenta del pasado siglo. Como ya se ha señalado en la introducción de esta sección, aunque siempre actuó como motor de unas relaciones intra-sistémicas de una gran intensidad, en ocasiones el arabismo generó más tensiones y conflicto que cooperación⁸¹. A partir de ese momento histórico, los líderes defensores de un arabismo que respetase la división territorial existente entienden que el pan-arabismo a favor de la integración encierra una ambición hegemónica de Egipto personificada en el propio presidente Nasser⁸² y que engendra el periodo de la “Guerra Fría árabe”

workers in the realization of unity and socialism, discurso del 1 de marzo. Disponible en la misma página web que la anterior referencia [última consulta: 23/09/2019]. Las cursivas son propias.

⁸⁰ Barnett, M. N. (1995), *Op. cit.*, p. 480.

⁸¹ Dice Barnett al respecto que, por culpa de las diferentes interpretaciones del arabismo y las discusiones resultantes, la institución ha sido tanto el motor para que los Estados árabes “trabajasen en concierto y se identificasen unos con otros” como “ha representado una fuente de conflicto y competición”. Barnett, M. N. (1998), *Op. cit.*, p. 255.

⁸² Glenn Perry se atreve a plantear una dicotomía entre arabismo y *egipcianismo* que según el autor es incluso bastante explícito antes de la aprobación de la constitución egipcia de 1956. Según esta aproximación, la propuesta del presidente Gamal Abd al-Nasser en el marco de la Revolución del 23 de Julio (1952) -encapsuladas en su libro de 1954 *Filosofía de la revolución*- eran presentadas en el marco de un nacionalismo egipcio distintivo que en ningún caso apostaba por substituir la identidad egipcia por la árabe. Parece lógico pensar que, llevando este argumento al máximo, el pan-arabismo defendido por El Cairo durante la presidencia de Nasser se sustenta en una idea de cierta primacía egipcia dentro del mundo árabe que le otorgaría una posición particular como una suerte de *primus inter pares*. Perry, G. (1984), “Inter-Arab relations: Cooperation and conflict”, en Al-Marayati, A. A. (ed.), *International Relations of the Middle East and North Africa*, Cambridge: Schenkman Publishing Company, pp. 331-392, en pp. 336-337.

durante los cincuenta y sesenta⁸³. Arabia Saudí, por ejemplo, desde la mitad de la década de los cuarenta hasta casi acabada la década de los cincuenta, manifiesta esta suspicacia en diferentes cumbres árabes a las que decide participar sólo una vez Egipto le garantiza cierto comedimiento en los temas de la integración política entre Estados⁸⁴. El resultado de tal suspicacia fue que los líderes conservadores aun tuvieron mayores incentivos para llevar más lejos sus planteamientos iniciales y “minimizar su susceptibilidad frente a asuntos transnacionales mediante la imposición de su propia interpretación de las demandas arabistas -una interpretación que fuera consistente con los intereses estatales”⁸⁵.

En los periodos donde la corriente maximalista pro-integración gana vigencia (siendo el ejemplo más claro el periodo *nasserista*, entre 1952 y 1970) el arabismo imponía constricciones a los líderes árabes en tanto que favorecía cursos de acción en aras de la integración y favorecía violaciones del principio de no injerencia siempre que se entendiese que algunos de los Estados árabes se distanciaba de la aspiración de la integración -generalmente acercándose demasiado a las potencias extraregionales. Podemos señalar como ejemplos concretos la creación de la República Árabe Unida en 1958 -la unión en un solo Estado de Egipto y Siria-, y la subsecuente ola de decisiones que respondían ante la presión popular para que otros Estados árabes se sumasen a la iniciativa (como por ejemplo la adhesión de Yemen a la República Árabe Unida bajo un acuerdo federal o la formación de una unión federal entre Irak y Jordania bajo el nombre de la Federación Árabe de Irak)⁸⁶. Pero otros sucesos de ese mismo año 1958 son también buena prueba de este tipo de etapa y su intervencionismo: la primera guerra civil libanesa -donde se enfrentaron pan-arabistas libaneses apoyados por El Cairo y Damasco con nacionalistas

⁸³ Véase la discusión sobre la evolución de la estructura del sistema en la sección sobre “La gestión privilegiada por parte de los polos de poder regionales” de este mismo capítulo.

⁸⁴ Barnett, M. N. (1993), *Op. cit.*, p. 289.

⁸⁵ Barnett, M. N. (1995), *Op. cit.*, p. 498.

⁸⁶ Safran, N. (1988), *Saudi Arabia: The ceaseless quest for security*, Ithaca: Cornell University Press, p. 85. Citado en Barnett, M. N. (1993), *Op. cit.*, pp. 288-289.

conservadores libaneses que pretendían alejarse de cualquier propuesta de integración con Siria o cualquier otro Estado árabe-, la revolución del 14 de Julio de Abd Al-Karim Qassim en Irak-derrocando a la monarquía hachemita y alineándose de lleno con las tesis *nasseristas*-, y la intervención anglo-estadounidense en Jordania -para evitar que se extendiera la revolución iraquí.

Por el contrario, en los periodos donde la aproximación maximalista pro-integración pierde vigencia, el arabismo es entendido de tal forma que compele a los Estados a tener una política exterior cooperativa entre ellos pero siempre poniendo énfasis en el respeto a la soberanía, la igualdad soberana y al principio de no injerencia. El periodo llamado del “triángulo árabe”, que va desde la muerte de Nasser en 1970 hasta la “traición egipcia” con la firma de los Acuerdos de Camp David en 1979 -por tanto, gran parte de la presidencia de Anwar Al-Sadat-, sería un buen ejemplo de este segundo tipo de periodo⁸⁷. Se ve aquí una renuncia casi expresa por parte de El Cairo a impulsar proyectos de integración -lección aprendida del error de la República Árabe Unida- y a capitalizar el arabismo como narrativa que fomente una cooperación intrárabe donde Egipto juegue un papel dominante pero alejado de aventurismos integracionistas.

Precisamente, en las últimas décadas del periodo que comprende esta tesis la situación pareció voltearse en favor de las aproximaciones más reacias a la integración política. Ya durante los ochenta, pero de manera más incontestable después del fin de la Guerra Fría y la primera guerra del Golfo tras la invasión iraquí de Kuwait, tomó forma “un desarrollo sorprendente [que fue] la desaparición de una definición que socavaba la soberanía y la emergencia de una concepción más ‘centrista’ [del pan-arabismo]

⁸⁷ Aunque la explicación propuesta hasta ahora pone mucho énfasis en los cambios de liderazgo en los países árabes como factor explicativo del cambio en la aproximación dominante al arabismo, Barnett también identifica y hace hincapié en el gran papel que jugaron los cambios en la opinión popular como motor de los cambios en el arabismo. Así, tal como nos resume perfectamente Gause III, “cuando la comprensión de los públicos árabes cambia, las constricciones [del arabismo] sobre el comportamiento del estado se relajaban”, entendiendo que los líderes políticos tenían tendencia a alinear sus planteamientos con el de las poblaciones que gobernaban para así conservar el poder. Gause III, F. G. (1999), *Op. cit.*, p. 21.

que era compatible con ella”⁸⁸. Las máximas expresiones de esta situación cabría encontrarlas en la Cumbre de El Cairo de la Liga Árabe en agosto de 1990 y en la Cumbre Tripartita de Alejandría en diciembre de 1994 donde Hosni Mubarak, Hafez Al-Assad y el rey Fahd bin Adb Al-Azziz de Arabia Saudí establecieron las bases para una coordinación tripartita en la gestión de los asuntos más apremiantes de la región -bajo la supervisión de Washington- siempre anteponiendo el respeto escrupuloso del principio de no injerencia como base de su colaboración⁸⁹. Tal situación fue interpretada por algunos como una crisis de la institución del pan-arabismo que generó dos controversias en la subdisciplina. La primera fue una discusión sobre la vigencia en sí del pan-arabismo como ideología, cuyo máximo exponente fue el artículo de Fouad Ajami en *Foreign Affairs* donde se declaraba su defunción política⁹⁰. La segunda tuvo en su centro la idea de que quizás lo que había cambiado era la propia concepción de la comunidad árabe en la base del pan-arabismo. Para Barnett, por ejemplo, el declive en la identidad y los valores compartidos explicaría tanto la estagnación de los proyectos de integración como la aparición de nuevas tendencias como serían una insólita voluntad más o menos generalizada por avanzar en la paz con Israel o la tranquilidad con la que se alinean algunos de los actores regionales con las potencias extraregionales occidentales desde los setenta en adelante⁹¹. Según lo sugerido por autores como Morten Valbjørn y Frédéric Volpi, Marc Lynch o Christopher Phillips el significado de la noción comunidad árabe ha ido reinventándose en las últimas décadas

⁸⁸ Barnett, M. N. (1995), *Op. cit.*, p. 481. Barnett señala además que “los Estados árabes tienen mayores incentivos para y demuestran una mayor voluntad de reconocerse la soberanía unos a otros y honrar el principio de no injerencia como base de sus relaciones”, en parte, porque la presión de los ciudadanos en aras de la integración política pan-árabe ha decaído sustancialmente. *Ibid.*, pp. 481, 504.

⁸⁹ Salloukh, B. (2013), “The Arab uprisings and the geopolitical of the Middle East”, *The International Spectator*, vol. 48, núm. 2, pp. 32-46, en p. 34.

⁹⁰ Ajami, F. (1978-1979), “The end of pan-Arabism?”, *Foreign Affairs*, vol. 57, núm. 2, pp. 355-373. Algunas otras voces, más coetáneas, argumentan que el arabismo vio un cierto resurgir en la primera década de este siglo no tanto como ideología de Estado pero sí como corriente importante a nivel social. Véase Curtis, R. R. (2014), *Op. cit.*, p. 29.

⁹¹ Estas ideas están presentes en las diferentes contribuciones de Barnett pero es Gause III quien, en su lectura del primer autor, las integra y explica de una manera más clara. Gause III, F. G. (1999), *Op. cit.*, p. 18.

como resultado de una relación dialéctica entre líderes políticos, las sociedades que gobiernan y un conjunto de actores no estatales, poniendo en cuestión la idea de destino común que impulsaba el arabismo en sus distintas formas⁹².

La segunda aclaración necesaria, apuntada pero no abordada hasta ahora, es que existía una difícil convivencia entre el arabismo y la institución de la soberanía y el principio de no injerencia analizados en una sección anterior de este capítulo. Siendo más específicos, la tensión fundamental surgiría entre lo que hemos catalogado como el pan-arabismo del primer grupo -aquellos que defendían la supresión de las fronteras y la creación de un único Estado árabe- y la soberanía: mientras “que la institución de la soberanía instruí a los Estados recién independizados a reconocerse entre ellos las fronteras y la autoridad sobre su población, la institución del pan-arabismo sancionaba justamente lo contrario”⁹³. Mientras que la soberanía estaba asociada necesariamente al principio de no injerencia, esa comprensión del pan-arabismo negaba la diferencia esencial entre lo interno y lo internacional, difuminando la idea central sobre la que se basa la no injerencia y facilitando su violación cuando no sancionándola directamente⁹⁴. De una manera provocadora Iliyak Harik afirma que existe una paradoja en la historia contemporánea de la política árabe por la cual “dieciocho Estados árabes se encuentran a sí mismos formalmente independientes y soberanos pero aun así casi ninguno acepta incondicionalmente la legitimidad de su propia estatalidad”⁹⁵. Para Hinnebusch la convivencia de la soberanía y el pan-arabismo

⁹² Valbjørn, M. y Volpi, F. (2014), “Revisiting theories of Arab politics in the aftermath of the Arab uprisings”, *Mediterranean Politics*, vol. 19, núm. 1, pp. 134-136; Lynch, M. (2006), *Voices of the new Arab public: Iraq, al-Jazeera and the Middle East politics today*, Nueva York: Columbia University Press; Phillips, C. (2014), “The Arabism debate and the Arab uprisings”, *Mediterranean Politics*, vol. 19, núm. 1, pp. 141-144. Citados en Malmvig, H., Quero, J. y Soler, E. (2016), “The contemporary regional order”, en Soler, E., Colombo, S., Kamel, L. y Quero, J. (eds.), *Re-conceptualizing orders in the MENA region*, Barcelona: CIDOB, pp. 33-54, en p. 45.

⁹³ Barnett, M. N. (1993), *Op. cit.*, p. 283.

⁹⁴ Barnett, M. N. (1995), *Op. cit.*, pp. 494-495.

⁹⁵ Harik, I. (1985), “The origins of the Arab state system”, *The International Spectator*, vol. 20, núm. 2, pp. 20-32, en p. 20.

constituiría una de las características centrales del orden regional, y acuñaría el término “dualismo” para referirse a la dicotomía de la existencia de dos normas en demasiadas ocasiones contradictorias⁹⁶.

Según Barnett, estas dos instituciones -a las que él llama “gemelas”- “ofrecían roles diferentes y potencialmente contradictorios a los Estados árabes, lo que complicaba la búsqueda de un orden regional”⁹⁷. Dicho de otra forma, las dos instituciones han convivido en el orden regional más allá de que, en ocasiones, pudieran incluso sancionar comportamientos contradictorios entre sí para los actores regionales árabes, forzando a los líderes árabes a “considerar, articular, y adoptar políticas exteriores que fueran reflejo de ambos roles” a la vez⁹⁸. Esas decisiones de política exterior se veían por tanto gravemente afectadas por tres razones fundamentales asociadas a la convivencia entra las dos instituciones: (1) la necesidad de que los líderes, como mínimo, adoptasen el lenguaje pan-arabista en su acción exterior a fin de aumentar su base de legitimidad interna, normalmente con un coste asociado al dificultar la consolidación de las nuevas instituciones soberanas en sus propios Estados; (2) el fomento de un choque constante entre aquellos que defendían la supervivencia del sistema territorial dividido en Estados y los que pedían su reforma, impidiendo cerrar la discusión sobre cómo debía de ser el orden regional -en muchas ocasiones actores no estatales que, a su vez, representaban una amenaza para la continuidad de los regímenes políticos gobernantes⁹⁹; y (3) la convivencia de diferentes interpretaciones de qué es y qué sanciona el pan-arabismo generó falsas expectativas de comportamiento que, en último término, llevaron a la confrontación y el conflicto¹⁰⁰.

⁹⁶ Hinnebusch, R. (2003), *Op. cit.*, p. 5.

⁹⁷ Barnett, M. N. (1993), *Op. cit.*, p. 284.

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ Con los actores no estatales que defendían el pan-arabismo se produce un fenómeno curioso: al no tener ningún interés en la supervivencia del principio de soberanía y de la división territorial de la región, se sitúan en una posición donde podían acusar con libertad a los líderes árabes de avanzar demasiado poco en la integración política ya que ellos no tenían nada que perder. Además, ésta era una estrategia recurrente de deslegitimación de los regímenes árabes por parte de actores subversivos internos. *Ibid.*, p. 288.

¹⁰⁰ *Ibid.*, pp. 280, 289-290,

c) *La diplomacia*

Gonzalez-Pelaez al hacer su descripción de las instituciones primarias del orden en Oriente Medio afirma que la diplomacia es una de ellas y que no tienen ninguna diferencia apreciable con la institución de la diplomacia en el sistema global¹⁰¹. Su propuesta la define como “la institución de la sociedad de Estados que se refiere al diálogo y la negociación entre Estados, designada para identificar intereses comunes entre las partes y solucionar posibles áreas de conflicto”¹⁰². Para hacerla más fiel a la realidad del sistema, este trabajo se plantea la definición de la diplomacia introduciendo una pequeña modificación que permita la inclusión de los actores no estatales -importantes para la elaboración de algunas de las propuestas de esta sección¹⁰³. Así, la definiremos como la institución del orden intrárabe que se refiere al diálogo y la negociación entre los actores internacionales, designada para identificar intereses comunes entre las partes y solucionar posibles áreas de conflicto. Esta definición, por tanto, reafirma la idea de que los actores no estatales, pese a no participar generalmente de los canales diplomáticos tradicionales¹⁰⁴, han recurrido a las prácticas

¹⁰¹ Gonzalez-Pelaez, A. (2009), *Op. cit.*, p. 97.

¹⁰² *Ibid.*, p. 96.

¹⁰³ De ello no cabe entender que el sistema de Oriente Medio sea diferente de otros sistemas regionales en este sentido ni que sea una excepción que vendría a confirmar la regla de la estatalidad diplomática. El uso de la diplomacia por parte de los actores no estatales a nivel global está ampliamente documentado en la literatura. Véase, por ejemplo, Langhorne, R. (2005), “The diplomacy of non-state actors”, *Diplomacy and Statecraft*, vol. 16, núm. 2, pp. 331-339; o Hocking, B. (2011), “Non-state actors and the transformation of diplomacy”, en Reinalda, B. (ed.), *The Ashgate Research Companion to Non-State Actors*, Abingdon: Routledge, pp. 225-236. La adaptación de la definición debe de ser entendida como un esfuerzo por no circunscribir los límites de la institución hasta tal punto que queden fuera de ella las prácticas de actores tan importantes para entender el orden regional como los no estatales.

¹⁰⁴ Excepción notable serían los casos de la Organización para la Liberación de Palestina, primero (creada bajo los auspicios de la propia Liga Árabe), y de la Autoridad Nacional Palestina, después, que han participado regularmente de las actividades diplomáticas tradicionales restringidas a Estados. Cabría entender que eso ha sido posible como consecuencia de un consenso social entre los actores árabes que permitía considerar a estos actores no estatales como representantes legítimos del Estado palestino, más allá de su acceso vetado a la estatalidad formal desde la perspectiva del Derecho internacional -fue especialmente el caso

diplomáticas de uso generalizado en la sociedad internacional como mecanismo de diálogo entre ellos y entre ellos y los actores estatales¹⁰⁵. Entronca de esta forma con las propuestas sobre las ‘diplomacias plurales’ y la ‘pluralización de la diplomacia’ que harían partícipes de estas prácticas a individuos y grupos sociales más allá de los Estados¹⁰⁶.

En base a la definición ofrecida, podemos afirmar que en el sistema regional -como en cualquier otro- conviven la diplomacia bilateral con la diplomacia multilateral. En sí mismos, el bilateralismo y el multilateralismo no caben ser planteados como instituciones primarias del orden *per se*, emancipadas de la diplomacia¹⁰⁷, ni tan siquiera como “derivadas”, siguiendo la propuesta de Buzan y Gonzalez-Pelaez. Por el contrario, se revelan más como dos modalidades diferentes en las que se puede manifestar la diplomacia que como instituciones distanciadas y diferenciables de la diplomacia en sí misma.

desde la Declaración de Independencia desde Túnez/ Declaración Darwish de 1988. *Palestinian Declaration of Independence* (1988), 15 de noviembre. Disponible en: <http://www.mideastweb.org/plc1988.htm> [última consulta: 05/09/2019].

¹⁰⁵ Un caso de estudio sobre el que se ha puesto el foco de atención, y que da buena muestra de la afirmación recién hecha, sería el de Hizbollah en el Líbano. Véase Norton, A. (2007), *Hezbollah: A short history*, Princeton: Princeton University Press; o, desde una perspectiva más divulgativa o periodística Macfarquhar, N. (2010), *The Media Relations Department of Hizbollah wishes you a happy birthday*, Nueva York: PublicAffairs.

¹⁰⁶ Cornago, N. (2017), “Diplomacias plurales: Nuevas prácticas, instituciones y discursos”, *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz*, Bilbao: Euskal Herriko Unibertsitatea, pp. 83-111; Cornago, N. (2013), *Plural diplomacies: Normative predicaments and functional imperatives*, Leiden/ Boston: Martinus Nijhoff.

¹⁰⁷ Por lo que respecta al multilateralismo, en concreto, lo aquí sugerido también va en contra del tratamiento que John G. Ruggie le da en tanto que institución *per se* del orden global. De su afirmación de que gran parte de las instituciones internacionales contemporáneas tienen una forma multilateral no se desprende que el bilateralismo esté menos presente o sea menos importante. Su afirmación, además, oscurece el hecho de que en las relaciones bilaterales la creación de instituciones secundarias puede tener menos sentido que en las relaciones multilaterales y, por tanto, sería falaz evaluar la preminencia del multilateralismo frente al bilateralismo tomando sólo en cuenta las instituciones internacionales. Ruggie, J. G. (1992), “Multilateralism: The anatomy of an institution”, *International Organization*, vol. 46, núm. 3, pp. 561-598.

La diplomacia bilateral es constante en Oriente Medio y encapsula los diferentes canales de diálogo y negociación entre dos actores internacionales en la región. A través del diálogo, los actores involucrados aprenden de los intereses, prioridades y capacidades del otro, frente a los que acomodan sus propios intereses y cursos de acción. Se manifiesta en encuentros directos entre los representantes de las partes, tanto a nivel público como privado, que les permiten el intercambio de ideas y prioridades en la gestión de sus intereses (ya sean compartidos o no). Cuando nos circunscribimos al caso de la diplomacia bilateral entre Estados de la región ésta se expresa en los canales y prácticas habituales de la sociedad internacional de Estados y recogidos en el Derecho Diplomático vigente del que participan mayoritariamente (en términos de la figura del diplomático, misiones, cuerpos diplomáticos y consulares, funciones y responsabilidades de embajadas, consulados y legaciones, etc.). Por anclarlo en el Derecho internacional, todos los Estados árabes han firmado y ratificado la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961 -incluyendo Palestina, en 2014- y la de Relaciones Consulares de 1963. Sólo Palestina y Omán no son parte de la Convención sobre Privilegios e Inmunidades de Naciones Unidas de 1946; y en relación con la Convención sobre Privilegios e Inmunidades de las Agencias Especializadas de 1947 son parte 11 de los 17 Estados árabes -quedando fuera Palestina, Líbano, Siria, Arabia Saudí, Omán y Yemen. Sobre la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 -elemento central en el desarrollo de la diplomacia como canal de negociación- la situación no es tan concluyente: una escueta mayoría de 10 de los 17 Estados árabes han firmado y ratificado el tratado -quedando fuera Jordania, Líbano, Irak, Bahreín, Catar, los EAU y Yemen (véase cuadro 3)¹⁰⁸.

La diplomacia multilateral es a su vez igual de recurrente en la historia del sistema regional que la anterior aunque, como veremos a continuación, su impacto y/o resultados limitados llevó a autores como Leonard Binden a hablar ya en 1958 de “multilateralismo incompleto”¹⁰⁹. Su expresión más ostensible son las instituciones

¹⁰⁸ La información aquí apuntada es sin perjuicio de que en la firma y la ratificación una buena parte de los Estados hayan incluido reservas a los tratados.

¹⁰⁹ Binder, L. (1958), “The Middle East as a subordinate international system”, *World Politics*, vol. 10, núm. 3, pp. 408-429, en p. 433.

secundarias del orden regional entre las que destacan la Liga Árabe, el Consejo de Cooperación del Golfo (CCG), el Consejo de Cooperación Árabe (CCA) y la Unión del Magreb Árabe (UMA).

Como ya hemos señalado con anterioridad, en el volumen editado por Buzan y Gonzalez-Pelaez, Simon W. Murden añade a esta lista la Organización de la Conferencia Islámica (OCI) -con una membresía que supera ampliamente la región foco de estudio- y la Organización de los Países Árabes Exportadores de Petróleo (OPAEP) -de una importancia relativa, especialmente sobrepasada por la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP)¹¹⁰. En general, estamos delante de organizaciones internacionales sin una vocación fundacional clara de integración sino que se piensan y diseñan como espacios de diálogo intergubernamental que buscan fomentar la cooperación basada en el consenso y la unanimidad¹¹¹.

Obviamente, los actores regionales árabes participan también de organizaciones secundarias de membresía no exclusiva de la región. Desde las organizaciones internacionales de carácter universal (como todo el sistema de Naciones Unidas, incluyendo las agencias especializadas) a otras más centradas en la cooperación inter-regional (siendo ejemplos la Unión por el Mediterráneo, o los menos institucionalizados Foro del Mediterráneo Oriental -conocido como el Diálogo 5+5- y el Foromed en el ámbito mediterráneo; o el Foro de Cooperación China-Estados Árabes), o en la cooperación inter-sectorial (por ejemplo, la OPEP o Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (BAII) que engloba a los países de Asia Oriental y Asia Central con los países de Oriente Medio, en una visión

¹¹⁰ Murden, S. W. (2009), “The secondary institutions of the Middle Eastern regional interstate society”, en Buzan, B. y Gonzalez-Pelaez, A. (2009), *Op. cit.*, pp. 117-139, en p. 117.

¹¹¹ Las excepciones más destacables, aunque mayoritariamente fracasadas, serían la propuesta de la Liga Árabe sobre la creación del Área de Libre Comercio Árabe Extensa (*Greater Arab Free Trade Area* -conocida como GAFTA, por sus siglas en inglés) de 1997; la Unión Aduanera planteada en el marco del Consejo de Cooperación del Golfo desde 2001; y la idea de la creación del Área de Libre Comercio Mediterránea, en base al Acuerdo de Agadir de 2004. Fawcett, L. (2016), “Alliances and regionalism in the Middle East”, en Fawcett, L. (ed.), *International Relations of the Middle East*, cuarta edición, Oxford: Oxford University Press, pp. 196-217, en p. 212.

Cuadro 3:
Estado de la firma y ratificación de los principales tratados del Derecho de los Tratados y el Derecho Diplomático en Oriente Medio y el Norte de África (*)

	Marruecos	Argelia	Túnez	Libia	Egipto	Palestina	Jordania	Líbano	Siria	Iraque	Kuwait	Arabia Saudí	Bahrein	Catar	EAU	Oman	Yemen	Israel	Turquia	Irán
Carta de Naciones Unidas (1945)	56	62	56	55	45	55	45	45	45	63	45	71	71	71	71	71	47	49	45	45
Convención sobre los Privilegios e Inmuntades de Naciones Unidas (1946)	57	63	57	58	48	58	49	53	49	63	15	92	07	03	63	63	49	50	47	74
Convención sobre los Privilegios e Inmuntades de las Agencias Especializadas (1947)	58	64	57	58	54	50	54	54	61	92	14	03						85	47	74
Declaraciones reconociendo como obligatoria la jurisdicción de la CIJ bajo r.art. 36, par. 2, del Estatuto de la Corte (1946)					46													85	47	74
Enmiendas a los Arts. 23, 27 y 61 de la Carta de Naciones Unidas (1963)	64	64	64	64	64	64	65	65	64	64	65						65	65	65	65
Enmienda al Art. 109 de la Carta de Naciones Unidas (1965)	66	69	66	67	67	66	69	67	67	68								66	67	67
Enmienda al Art. 61 de la Carta de Naciones Unidas (1971)	68	64	68	77	64	71	71	78	63	69	81	71	86	77	74	76	70	85	65	65
Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas (1961)	77	64	64	98	65	14	73	75	78	70	75	88	92	98	77	74	86	74	76	75
Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (1963)	77	68	68	65	14	73	75	78	70	75	88	92	98	77	74	86	74	76	75	75
Protocolo Opcional (Facultativo) de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares sobre Adquisición de Nacionalidad (1963)					19		68	75	84									74		
Convención sobre Misiones Especiales (1969)			71		18													74		
Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969)	72	88	71	08	82	14	70	70	75	03								74		
Convención de Viena sobre la Representación de los Estados en sus Relaciones con Organizaciones Internacionales de Carácter Universal (1975)			77					76										74		
Convención de Viena sobre la Sucesión de Estados en Relación a los Tratados (1978)	83	81	86					79										74		
Convención de Viena sobre la Sucesión de Estados en Relación a la Propiedad Estatal, los Archivos y las Deudas (1983)		83																		
Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales (1986)	84			86	18															
Convención de NN.UU. sobre Inmuntades Jurisdiccionales de los Estados y sus Propiedades (2004)	84					08		15		10										

(*) Leyenda: Los números indican el año de ratificación del tratado; los números con una línea diagonal sobrepuesta indican el año de la firma para aquellos Estados que son firmantes de un tratado que todavía no han ratificado.

Fuente: *Colección de tratados de Naciones Unidas*, sección sobre *Tratados multilaterales depositados con el Secretario General*. Disponible en: [https://treaties.un.org/Pages/ParticipationStatus.aspx?clang=](https://treaties.un.org/Pages/ParticipationStatus.aspx?clang=_) en [última consulta: 10/04/2020]. Elaboración propia.

amplia sobre Asia que les permite considerar a Egipto como país candidato). Incluso, algunos actores regionales participan de iniciativas poco institucionalizadas impulsadas por organizaciones internacionales cuyo ámbito de acción original no incluiría a la región de Oriente Medio pero cuyos miembros manifiestan un interés cada vez mayor como, por ejemplo, el Grupo de Contacto Mediterráneo de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), el Programa MENA de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el grupo de participantes al Diálogo Mediterráneo de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

En general, las instituciones secundarias de Oriente Medio, y especialmente las más notorias Liga Árabe y el Consejo de Cooperación del Golfo, han sido acusadas de haber ofrecido un rendimiento muy pobre, siendo extremadamente débiles, jugando en muy pocas ocasiones un papel importante en el devenir del sistema y quedando en un mero ejercicio de retórica con poco contenido fáctico (como generadoras o gestoras de nuevos regímenes internacionales de ámbito regional, por ejemplo)¹¹². Explicaciones antitéticas a lo que este trabajo propone lo justifican en base a la incapacidad de superar la totalidad de los efectos de la anarquía y, por tanto, negando en plano la existencia de una sociedad internacional regional¹¹³. Una de las explicaciones sobre este fenómeno más transversal, a la par que convincente, es la ofrecida por Charles R. H. Tripp al relacionarlo con las condiciones políticas de los regímenes árabes cuando afirma que “quedó claro desde el mismo momento de su creación que las organizaciones regionales, de haber sido tomadas como mecanismos serios de toma de decisiones colectivas, hubieran representado una amenaza tan radical para esos mismos regímenes como las propias formas de

¹¹² Harders, C. y Legrenzi, M. (eds.) (2008), *Beyond regionalism? Regional cooperation, regionalism and regionalization in the Middle East*, Aldershot: Ashgate; Fawcett, L. (2004), “Exploring regional domains: A comparative history of regionalism”, *International Affairs*, vol. 80, núm. 3, pp. 429-446, en p. 441; Aarts, P. (1999), “The Middle East: A region without regionalism or the end of exceptionalism?”, *Third World Quarterly*, vol. 20, núm. 5, pp. 911-925.

¹¹³ *Ibid.*

amenaza a las que ostensiblemente pretendían responder”¹¹⁴. Dicho de otra forma, parte de los mecanismos de decisión colectiva de la región pudieron nacer viciados al ser en demasiadas ocasiones la decisión colectiva un problema en sí mismo: podían llegar a coartar las capacidades cuasi plenipotenciarias de unos regímenes políticos siempre excesivamente recelosos frente al menor atisbo de amenaza a su continuidad. En este mismo sentido, según Simon W. Murden, “las élites estatales involucradas en la promoción de estos valores transnacionales [refiriéndose a la cooperación basada en la identidad compartida] y dichas instituciones se demostraron incapaces y/o desinteresadas en hacerlos avanzar, de tal forma que las aspiraciones de muchos ciudadanos de Oriente Medio han quedado insatisfechas”, dando origen a una “sociedad internacional con carta de defunción” reflejo de unos “regímenes con carta de defunción”¹¹⁵. Otros factores utilizados para explicar la dificultad de funcionamiento de las instituciones secundarias serían la preeminencia de una visión excesivamente centrada en la política interna relacionada con la autosuficiencia económica, el nacionalismo, el iliberalismo y la gran capacidad de las élites militares¹¹⁶. Estas explicaciones, curiosamente, ofrecerían un contrafactual para el institucionalismo liberal y su idea fuerza de que “los Estados encuentran problemático el comportamiento interesado autónomo y prefieren construir instituciones internacionales para lidiar con una multitud de preocupaciones” relacionadas con los resultados deficientes de su falta de

¹¹⁴ Tripp, C. R. H. (1995), “Regional organizations in the Arab Middle East”, en Fawcett, L. y Hurrell, A. (eds.), *Regionalism in world politics: Regional organization and international order*, Oxford: Oxford University Press, pp. 283-308, en p. 306. Un argumento parecido es el que, sobre el caso concreto del Consejo de Cooperación del Golfo, presenta Legrenzi, M. (2015), *The GCC and the international relations of the Gulf: Diplomacy, security and economic coordination in a changing Middle East*, Londres: I.B. Tauris.

¹¹⁵ Murden, S. W. (2009), *Op. cit.*, p. 117.

¹¹⁶ Del Sarto, R. A. y Soler, E. (2018), “The mirage of regionalism in the Middle East and North Africa post-2011”, *MENARA Working Papers*, núm. 18., p. 4. En la construcción del argumento los autores se sustentan a su vez en Solingen, E. (2007), “Pax Asiatica versus Bella Levantina: The foundations of war and peace in East Asia and the Middle East”, *American Political Science Review*, vol. 101, núm. 4, pp. 757-780.

cooperación y la gestión de todas las variantes de situaciones asimilables al *dilema del prisionero* en sus relaciones¹¹⁷.

Aun así, existen voces disonantes que reivindican que, más allá de las carencias de rendimiento, las instituciones secundarias han sido capaces de jugar un papel central en la definición de la realidad político-social en momentos históricos bastante concretos. Por ejemplo, Gonzalez-Pelaez reivindica su rol en el orden regional señalando a cuatro de estos puntos: (1) el momento histórico de la delimitación territorial de los Estados de la región, fundamentalmente por lo que respecta a los procesos de gestación de las fronteras sirias, libanesas, iraquíes, palestinas, israelíes y jordanas; (2) durante el auge del pan-arabismo en la región, cuando la diplomacia fue “la herramienta principal a ser utilizada en el nivel interestatal árabe” como mecanismo de gestión de los conflictos y la cooperación; (3) la formación de la institución secundaria de la Liga Árabe y sus posteriores esfuerzos por la mediación intrárabe; y (4) la primera guerra del Golfo tras la invasión de Kuwait por parte de Irak, cuando se intentó gestionar a través de los canales diplomáticos institucionalizados multilaterales las incompatibilidades surgidas de las consecuencias de la gestión privilegiada por parte de las superpotencias y la soberanía¹¹⁸. De manera similar pero centrándose en el caso más concreto de la Liga Árabe, Raffaella A. Del Sarto y Eduard Soler señalan que las cumbres de la Liga han sido determinantes en: (1) los “tres noes” de Jartum en 1967 como punto de anclaje de una política árabe común frente a Israel -finiquitada con los Acuerdos de Camp David en 1979; (2) el despliegue de fuerzas de paz en el Líbano tras la Cumbre de El Cairo en 1976; o (3) su apoyo decisivo a la Iniciativa Árabe de Paz en la Cumbre de Beirut de 2002¹¹⁹. Aunque se escapa del marco temporal de esta tesis, algunos autores han sugerido un nuevo resurgir en la importancia de las organizaciones regionales

¹¹⁷ Stein, A. A. (2008), “Neoliberal institutionalism”, en Reus-Smit, C. y Snidal, D. (eds.), *The Oxford handbook of Interantional Relations*, Oxford: Oxford University Press, pp. 201-221, en p. 208.

¹¹⁸ Gonzalez-Pelaez, A. (2009), *Op. cit.*, p. 97

¹¹⁹ Del Sarto, R. A. y Soler, E. (2018), *Op. cit.*, p. 5.

tras los acontecimientos de 2011 que poco a poco se ha ido diluyendo hasta volver a la situación de estagnación ya descrita¹²⁰.

El sistema regional, por último, ha visto a su vez como se desarrollaban y tomaban forma diferentes iniciativas de diplomacia de segunda vía (*second-track diplomacy*), especialmente desde el fin de la Guerra Fría. Este tipo de diplomacia, también conocida como diplomacia no oficial, es definida por la naturaleza extraoficial de las negociaciones -los participantes concurren a título privado-, el carácter heterogéneo de su composición -participan desde representantes públicos hasta académicos, periodistas o empresarios, y su voluntad última de trasladar cualquier avance conseguido a los cauces diplomáticos ortodoxos e influir así en el proceso político¹²¹. Según Dalia Dassa Kaye, alrededor de 750 individuos pertenecientes a las élites nacionales de la región de Oriente Medio y el Norte de África habrían participado entre 1991 y 2001 -periodo dorado de esta modalidad, auspiciada por los resultados exhibidos con el llamado Proceso de Oslo- en iniciativas de diplomacia de segunda vía¹²². Se pueden identificar hasta 16 grandes paquetes de iniciativas de este tipo de diplomacia desarrollándose en la región entre 1990 y 1993 (véase cuadro 4). Es importante destacar que actores internacionales no estatales del sistema han participado metódicamente de esta modalidad de la institución del orden, teniendo un papel protagonista los actores no estatales palestinos así como organizaciones no gubernamentales extraregionales como la *American Academy of Arts and Science*, la

¹²⁰ Beck, M. (2015), “The end of regional Middle Eastern exceptionalism? The Arab League and the Gulf Cooperation Council after the Arab Spring”, *Democracy and Security*, vol. 11, núm. 2, pp. 190-207; Korany, B. (2013), “The Middle East since the Cold War”, en Fawcett, L. (ed.), *International Relations of the Middle East*, Oxford: Oxford University Press, pp. 77-100; Del Sarto, R. A. y Soler, E. (2018), *Op. cit.*

¹²¹ Pareja, P. y Quero, J. (2015), “La diplomacia del second track en la gestión de la conflictividad del sudeste asiático: Lecciones para el espacio mediterráneo”, en Grasa, R., Blanc Altemir, A. y Diago Diago, P. (eds.), *La aplicación de la mediación en la resolución de los conflictos en el Mediterráneo (Iniciativa para la mediación en el Mediterráneo)*, Madrid: Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales/ Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España, pp. 99-109, en pp. 99-100.

¹²² Kaye, D. D. (2001), “Track two diplomacy and regional security in the Middle East”, *International Negotiation*, vol. 6, pp. 49-77, en p. 53.

Cuadro 4:
Principales iniciativas de la diplomacia de second track en el espacio mediterráneo (1990-2013)

Iniciativa	Duración	Origen de los principales participantes	Asunto de discusión
Proceso de Oslo (Oslo I y Oslo II)	1991-1995	Israel, Palestina, Noruega, Estados Unidos	Conflicto palestino-israelí
American Academy of Arts and Science	1992	Israel, Palestina, Estados Unidos	Conflicto palestino-israelí
Search for Common Ground in the Middle East	1991-1993	Siria, Israel, Líbano, Jordania, Palestina, Irak, Arabia Saudí, Turquía, Estados Unidos	Conflicto árabe-israelí
United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR)	Desde 1993	Todos los estados de la región	Desarme, Zona Libre de Armas de Destrucción Masivas
Conversaciones de Estocolmo / Olof Palme International Center	1994-1995	Israel, Palestina, Noruega, Estados Unidos, Suecia	Conflicto palestino-israelí
Cooperative Monitoring Center (CMC) – Sandia National Laboratories	Desde 1994	Egipto, Arabia Saudí, Israel, Estados Unidos	Desarme
Mid-East Group of Experts on the Establishment of a Regional Security Regime in the Middle East	Desde 1995	Egipto, Israel, Jordania, Estados Unidos	Seguridad regional, Zona Libre de Armas de Destrucción Masivas
Iniciativas del Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)	1995-1999	Suecia, Egipto, Israel, Arabia Saudí	Instituciones regionales de seguridad
EuroMeSCo	Desde 1996	España, Italia, Reino Unido, Francia, Argelia, Egipto, Alemania, Israel, Malta, Marruecos, Turquía, Túnez	Cooperación científica
Grupo de Diálogo TOSAV	1997-1999	Turquía, Kurdistan, Noruega, Estados Unidos	Conflicto turco-kurdo
Maritime Safety Colloquium for Middle East Naval Officers	Desde 1997	Israel, Canadá, Catar, Jordania	Seguridad marítima
Proceso de Ginebra	2000-2003	Israel, Palestina, Canadá, Suiza, Japón, Reino Unido, Suecia	Conflicto palestino-israelí
Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo	2002-2011	España, Marruecos, Argelia, Túnez, Egipto, Israel, Siria, Líbano, Turquía	Seguridad regional
Centro Internacional de Toledo para la Paz (CITpax) - Gaza	2004	Israel, Palestina, Canadá, Irlanda, España, Reino Unido, Estados Unidos	Conflicto palestino-israelí
Diálogos Liel-Suliman	2004-2006	Siria, Israel, Suiza, Turquía	Conflicto sirio-israelí
CITpax- “Madrid, 15 años después”	2006	Egipto, Siria, Palestina, Israel, España, Dinamarca, Suecia, Noruega (con representantes de la Liga Árabe y el Consejo de Cooperación del Golfo)	Conflicto árabe-israelí

Fuente: Pareja, P. y Quero, J. (2015), *Op. cit.*, p. 106.

Search for Common Ground o la *Olof Palme International Center* entre otros¹²³. Aún así, su impacto sobre el sistema ha ido decayendo con los años ya que:

“a partir de finales de los años noventa, y sobre todo en los primeros años de este siglo, la frustración derivada del fracaso de Oslo, la segunda intifada en 2001 y la guerra de Irak en 2003 provocaron que gradualmente se perdiera la sensación de *momentum* que acompañó a las iniciativas en su etapa gestacional. Todo ello se fue traduciendo en la paralización y la condena al ostracismo de muchas de las estrategias en activo y, con el tiempo, en la desarticulación de muchas de las redes de contactos y las comunidades epistémicas creadas hasta la fecha”¹²⁴.

d) La gestión privilegiada por parte de los polos de poder regionales

La “gestión privilegiada por parte de los polos de poder regionales” es una institución del orden de Oriente Medio que se refiere a la expectativa compartida y la materialización de un comportamiento característico de aquellos actores que se presentan y son reconocidos en el seno del sistema como polos de poder intraregionales. La recurrencia del comportamiento peculiar de los polos de poder genera expectativas sobre qué pueden esperar y qué deben hacer a su vez el resto de los actores del sistema, generando así en último término una ordenación de sus relaciones.

Proponemos por tanto la existencia a nivel regional de una institución clásicamente asociada al orden global (la “gestión privilegiada por parte de las superpotencias”, conocida en inglés como *great powers management*)¹²⁵. La propuesta entronca con las de diferentes autores que han trasladado algunos de los debates y propuestas más ortodoxas sobre el alcance de las superpotencias globales del sistema internacional global en subsistemas regionales. Por nombrar algunos ejemplos destacables, Lake aplica las teorías

¹²³ Pareja, P. y Quero, J. (2015), *Op. cit.*, p. 105.

¹²⁴ *Ibid.*

¹²⁵ Buzan, B. (2014), *An introduction to the English School of International Relations. The societal approach*, Cambridge: Polity, pp. 103-104. Bull, H. (2005), *La sociedad anárquica: Un estudio sobre el orden en la política mundial*, Madrid: Los Libros de la Catarata, pp. 194-220.

de la hegemonía para concluir que los órdenes regionales más pacíficos son fruto de subsistemas jerarquizados, donde pocos o un único Estado ostentan el liderazgo hegemónico, ya que los subordinados tienen mayores incentivos que nadie para aceptar la ordenación menos costosa de las relaciones del subsistema¹²⁶. Godehart y Nabers plantean que la calidad del orden regional dependerá especialmente de las relaciones que se establezcan entre las potencias regionales y el resto de los actores que forman el sistema, y asume que el liderazgo de los primeros es tal que se encuentran en la base de la construcción social de la región en sí misma¹²⁷.

La primera pregunta que hacerse es sobre la definición de estos polos de poder. Dicho de otra manera, ¿qué características determinan que un actor internacional pueda y deba ser considerado como una potencia en su contexto -ya sea el sistema global o cualquier subsistema regional? En términos generales el ejercicio de detección de quién constituye un polo de poder dentro de un sistema internacional determinado brinda un gran margen de discrecionalidad al observador. Evelyn Goh argumenta que es imposible llegar a alcanzar una respuesta desligada de un contexto histórico y geográfico específico: si se toma como punto de partida el hecho de que “las superpotencias son un tipo de actor socialmente constituido que desarrollan un rol específico (y desigual) en la sociedad internacional”¹²⁸, y que sólo catalogaremos como tal a aquellos que “se ajusten al discurso social que define el

¹²⁶ Lake, D. A. (2009), “Regional hierarchy: Authority and local international order”, *Review of International Studies*, vol. 35, pp. 35-58, en pp. 35, 44. Añade además que las situaciones de jerarquía internacional tienen tendencia a producirse a escala regional por tres razones diferentes: pueden generar externalidades positivas tanto para actores dominantes como subordinados; incentivan las economías de escala; y es más fácil que dispongan de ciertos asideros de legitimidad internacional. *Ibid.*, p. 41.

¹²⁷ Godehart, N. y Nabers, D. (eds.) (2011), *Regional powers and regional orders*, Abingdon/ Nueva York: Routledge, p. 10.

¹²⁸ Evelyn Goh introduce aquí la cita proveniente de Donnelly, J. (2006), “Sovereign inequality and hierarchy in anarchy: American power and international society”, *European Journal of International Relations*, vol. 12, núm. 2, pp. 139-170, en p. 153.

estatus de superpotencia en un momento histórico particular”¹²⁹, sólo se puede aceptar que no se podrán crear generalizaciones desligadas de tiempo y espacio ya que los discursos sociales necesariamente evolucionarán y cambiarán¹³⁰.

Una primera condición sugerida por la inmensa mayoría de los autores referenciados en este subepígrafe es que los polos de poder-ya sean superpotencias globales o potencias regionales- se diferencian de otros actores de su sistema de referencia por disponer de unos recursos de poder relativos superiores a los del resto¹³¹. Pero más importante para el propósito de esta tesis es que la condición de polo de poder, pese a estar fundamentada en una posición privilegiada en la distribución de capacidades relativas, se

¹²⁹ Goh se hace aquí eco de Hobson, J. M. y Sharman, J. C. (2005), “The enduring place of hierarchy in world politics: Tracing the social logics of hierarchy and political change”, *European Journal of International Relations*, vol. 11, núm. 1, pp. 63-89, en p. 87.

¹³⁰ Goh, E. (2008), “Hierarchy and the role of the United States in the East Asian security order”, *International Relations of the Asia-Pacific*, vol. 8, pp. 353-377, en p. 358.

¹³¹ La propia definición de poder ha sido ampliamente discutida tanto en la disciplina específica de las Relaciones Internacionales como en la Ciencia Política y la Sociología, entre otras. Esta tesis optará por utilizar una definición funcional y recurrentemente utilizada, centrada en la dimensión relacional, que define el poder como la capacidad del actor A de conseguir que el actor B modifique su conducta al instarlo a hacer algo que de otra forma no hubiera hecho o a dejar de hacer algo que de otra forma sí hubiera hecho. Véase, en, por ejemplo, Baldwin, D. (2000), “Power and international relations”, en Carlsnaes, W., Risse, T. y Simmons, B. (eds.), *Handbook of International Relations*, Thousand Oaks: SAGE, pp. 177-190, en p. 178. Aceptar esa definición no significa que desestimemos, tal como sugiere David MacDonald, la existencia de diferentes dimensiones del poder como -más allá de la vertiente relacional- serían el poder en tanto que posesión de recursos, en tanto que capacidad de fijar la agenda y en tanto que habilidad para desarrollar discursos hegemónicos; MacDonald, D. (2011), “The power of ideas in international relations”, en Godehart, N. y Nabers, D. (eds.), *Op. cit.*, pp. 33-48. Simplemente sugiere que el resto de las dimensiones aquí señaladas se acaban manifestando generalmente en último término en las relaciones de unos actores sobre otros. Sobre la evolución de la discusión dentro de la disciplina sobre el concepto véase Mattern, J. B. (2008), “The concept of power and the (un)discipline of International Relations”, en Reus-Smit, C. y Snidal, D. (eds.), *The Oxford Handbook of International Relations*, Oxford: Oxford University Press, pp. 691-698; y también Guzzini, S. (2005), “The concept of power: A constructivist analysis”, *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 33, núm. 3, pp. 495-521.

manifiesta en un comportamiento diferenciado al del resto de actores del subsistema. Esa conducta se transforma a su vez, y consecuentemente, en constitutiva de la noción de potencia regional¹³². Dicho de otra forma, la posesión de un conjunto de capacidades relativamente superiores a la del resto de actores del sistema no es suficiente para ser catalogada como tal: las potencias regionales deben hacer uso de esa posición privilegiada como fundamento para llevar a cabo un conjunto de funciones especiales dentro del sistema, siempre ligadas con alguna forma de liderazgo en los procesos de acción colectiva o ascendencia frente a buena parte del resto de actores. Tal como aquí se presenta, y siguiendo las propuestas constructivistas de Kalevi J. Holsti, esas funciones son principalmente auto-atribuidas en tanto que se basan en la percepción que un actor tiene de sí mismo (en un proceso de construcción de identidad social) y de sus consecuentes responsabilidades frente a unos actores concretos, en el marco de una región o sistema con el que también se identifica¹³³.

En términos generales, y en contraste con lo sucedido en la Sociología, la “diferenciación funcional” no ha ocupado un espacio central en la literatura de Relaciones Internacionales¹³⁴. Aun así, existen notables excepciones. Hedley Bull habla ya en *La Sociedad Anárquica* de las capacidades especiales de las que disponen y las funciones desiguales que desarrollan algunos Estados dentro de la sociedad internacional. Según Bull, para poder determinar si un Estado puede ser considerado una superpotencia ha de cumplir tres criterios: tener un estatus similar al resto de superpotencias - vinculado a la atención que reciben de terceros, especialmente en el ámbito de la política exterior y la de seguridad-; disponer de una de las mayores concentraciones de capacidad militar existentes en el sistema; y asumir como propias un conjunto de responsabilidades especiales y diferenciadas, además de que el resto de actores del

¹³² Frazier, D. y Stewart-Ingersoll, R. (2010), “Regional powers and security: A framework for understanding order within regional security complexes”, *European Journal of International Relations*, vol. 16, núm. 4, pp. 731-753, en p. 737.

¹³³ Holsti, K. J. (1970), “National role conceptions in the study of foreign policy”, *International Studies Quarterly*, vol. 14, núm. 3, pp. 233-309, en p. 296.

¹³⁴ Onuf, N. (2017), “Center-periphery relations: What kind of rule, and does it matter?”, *All Azimuth*, vol. 6, núm. 1, pp. 5-16, en p. 14.

sistema se las reconozca como propias¹³⁵. Sobre las responsabilidades, las superpotencias “hacen valer el derecho, y se les concede el derecho, de tener algo que decir en el devenir de los asuntos que afectan la paz y seguridad del sistema internacional en su conjunto”, reconociéndoles el resto de los actores unos compromisos de gestión especiales¹³⁶. Siendo más preciso, Bull sugiere que las grandes potencias contribuyen al orden internacional de seis maneras diferentes, las tres primeras tienen que ver con sus relaciones con otras grandes potencias y el resto con sus relaciones con el resto de los actores del sistema. En sus relaciones entre iguales, las grandes potencias contribuyen al orden al “(i) preservar el equilibrio general de poder; (ii) al intentar evitar o controlar las crisis en sus relaciones mutuas; y (iii) al pretender limitar o contener las guerras entre ellas”¹³⁷. En sus relaciones con el resto, lo consiguen (iv) explotando unilateralmente su preponderancia local - lo que a su vez consiguen mediante el ejercicio del dominio¹³⁸, la primacía o la hegemonía ante actores frente a los que tienen mayor ascendencia- , (v) poniéndose de acuerdo para respetar las áreas de influencias, de interés o de responsabilidad del resto, y (vi) desarrollando acciones colectivas entre ellos que superen las limitaciones propias de las esferas de influencia (vinculada a la idea de concierto de naciones poderosas que negocian entre ellas el devenir de la política internacional)¹³⁹. En último término todas estas funciones ayudan a “simplificar el patrón de las relaciones internacionales, [al] asegurar que la voz de algunos Estados prevalecerá mientras que las de otros pasará desapercibida”¹⁴⁰.

A su vez Goh propone cinco criterios para identificar a las potencias regionales en el contexto de Asia Meridional después de la Guerra Fría -que, eminentemente, nos hablan de las funciones regionales que éstos desarrollan-: (a) ser capaz de hacer la guerra y la paz; (b)

¹³⁵ Bull, H. (2002), *Op. cit.*, pp. 197-198.

¹³⁶ *Ibid.*, pp. 196, 199.

¹³⁷ *Ibid.*, p. 200.

¹³⁸ Curiosamente, el ejemplo de dominio que sugiere Bull es el observable en la relación entre el Reino Unido y Egipto, Irak y Jordania desde el bombardeo de Alejandría en 1882 hasta la crisis de Suez en 1956. *Ibid.*, p. 207.

¹³⁹ *Ibid.*, pp. 200-220.

¹⁴⁰ *Ibid.*, p. 200

garantizar o proveer de seguridad al sistema regional; (c) generar riqueza económica; (d) beneficiarse de una representación privilegiada tanto en instituciones regionales como en los procesos de gestación de normas a nivel regional; y (e) ser reconocido en términos retóricos y diplomáticos como tal por el resto de actores de la región¹⁴¹. Por su parte, para Garzón-Pereira las potencias regionales promueven y participan de los “acuerdos transaccionales” con el resto de los Estados del subsistema sobre principalmente tres asuntos: la convergencia de políticas y acción exterior, las transferencias de recursos de todo tipo y la determinación de la naturaleza de las instituciones regionales que gestionan “el uso y la movilización de los recursos de poder regional”¹⁴².

Otra propuesta destacable es la de Frazier y Stewart-ingersoll. Siguiendo también las propuestas de Holsti sobre la construcción de identidad de los actores internacionales, afirman que las potencias regionales asumen tres papeles primordiales más allá de contingencias temporales o geográficas: pueden asumir el rol de líder regional, de custodio regional o de protector regional, sin ser mutuamente excluyentes entre ellos¹⁴³. Un líder regional se comporta con la voluntad de influenciar de una manera decidida la dirección de la política de seguridad de la región y son “los responsables de iniciar los acuerdos sobre políticas públicas, modificando las líneas de actuación de otros Estados, y dirigiendo la región hacia preferencias más compatibles con las suyas propias”¹⁴⁴. Este tipo de liderazgo nacería tanto de unas capacidades relativas superiores -así como de una voluntad de materializarlas para influenciar de facto a otros actores regionales-, de un reconocimiento social entre el resto de los actores de que el actor suele comportarse de esa manera y de una aceptación de la legitimidad de base de dicho comportamiento. El papel de custodio se refiere a aquellas potencias regionales que sitúan en el centro de su acción exterior esfuerzos repetidos por la estabilización y el

¹⁴¹ Goh, E. (2008), *Op. cit.*, p. 358.

¹⁴² Garzón Pereira, J. F. (2014), “Hierarchical regional orders: An analytical framework”, *Journal of Policy Modeling*, vol. 36, pp. 26-46, en p. 33.

¹⁴³ Frazier, D. y Stewart-ingersoll, R. (2010), *Op. cit.*, p. 740.

¹⁴⁴ *Ibid.*, pp. 740-741.

mantenimiento del orden regional, coordinando las respuestas regionales frente a cualquier riesgo o amenaza contra el mismo. Curiosamente el rol de custodio no ha de ser asociado a unas capacidades relativas menores a las propias del papel de líder ya que, en muchas ocasiones, el mantenimiento del orden regional y hacer respetar sus normas e instituciones primarias puede requerir de incluso mayores niveles de capacidades de poder tradicional. Por último, el papel de protector implica asumir la responsabilidad de proteger la región frente a amenazas exteriores. Ello, además, permitirá a las potencias regionales ahuyentar la atención de la potencial amenaza que ellas mismas pueden suponer para el resto de los actores de la región; y gestionar el reparto de los costes de cualquier acción destinada a hacer frente a las amenazas exteriores¹⁴⁵.

Esta tesis opta por una definición funcional y entiende que una potencia regional es “un actor -normalmente un estado- cuyas capacidades en términos de poder en la región sobrepasan significativamente las de los otros actores dentro de la misma región y cuyo poder se basa, en buena medida, en su rol de liderazgo dentro de la región”¹⁴⁶. Las potencias regionales son “los candidatos más probables para tener tanto el interés como la capacidad de involucrarse extensamente en el desarrollo de un orden de seguridad en su región particular”¹⁴⁷ (y podríamos aplicarlo al orden regional en general). Su rol de liderazgo se manifiesta en la asunción de unas funciones especiales y diferenciadas de las del resto de actores. Éstas no son estáticas en el tiempo y evolucionan según el devenir de los procesos de auto-construcción de la identidad como polo de

¹⁴⁵ *Ibid.*, pp. 740- 743.

¹⁴⁶ Beck, M. (2014), “The concept of regional power as applied to the Middle East”, en Fürtig, H. (ed.), *Regional powers in the Middle East*, Nueva York, Palgrave Macmillan, p. 4. Nótese que la definición da margen a la posibilidad de que un actor no estatal pueda ser considerado una potencia regional si cumple con los criterios señalados. Aunque se hace difícil poder señalar un ejemplo de actor no estatal que haya cumplido esos criterios (los más cercano, tentativamente, fuera Hizbollah en la primera década del presente siglo), las características idiosincráticas de una potencia regional tal como están definidas aquí no incorporan ningún elemento que restrinja dicha consideración tan sólo a los Estados soberanos.

¹⁴⁷ Frazier, D. y Stewart-Ingersoll, R. (2010), *Op. cit.*, p. 734.

poder regional y según un proceso dialéctico de asignación y modificación de las funciones según qué se espere socialmente de las potencias en cada momento histórico.

El reconocimiento de tales funciones -que sólo pueden estar basadas en la existencia y el reconocimiento social de unas capacidades privilegiadas- nos lleva a sugerir la existencia de algún grado de jerarquía, como mínimo funcional, dentro del subsistema regional de Oriente Medio. Los sistemas regionales en general “replican los patrones jerárquicos del sistema internacional de tal forma que la gran mayoría de países (...) participan de relaciones superordinadas o subordinadas”¹⁴⁸. La jerarquía podría definirse como

“una variable gradual que varía según el número de acciones sobre las que A puede legítimamente emitir órdenes y esperar su cumplimiento por parte de B”¹⁴⁹.

Lo interesante de pensar en términos de jerarquía es que autores como el propio Lake -del que hemos tomado la definición- han ofrecido propuestas más concretas sobre sus efectos sistémicos sobre el comportamiento de los actores. Según él los efectos serían cuatro, a saber: (a) los actores subordinados tienen menos incentivos para gastar en defensa; (b) los estados subordinados “son más proclives al comercio, y este efecto es mayor en parejas de países subordinados al mismo Estado dominante”; (c) aquellos que ocupan la posición superior en la relación jerárquica tienen tendencia a ayudar a uno de sus subordinados -e incluso intervenir en su favor- en situaciones de crisis interestatales; y (d) “los Estados subordinados tienen más probabilidades de participar en guerras si su Estado dominante entra en ella”¹⁵⁰. En esa misma línea Hurrell sugiere que la jerarquización de las relaciones, y en último término la existencia de pulsiones hegemónicas, también pueden ordenar las relaciones intra-sistémicas al favorecer el regionalismo ya sea para intentar hacer frente a la amenaza potencial, como para socializar al actor dominante en normas que pongan límites a su acción, o como

¹⁴⁸ Dominguez, J. E. (1971), “Mice that do not roar”, *International Organization*, vol. 25, primavera, pp. 175-208, en p. 208.

¹⁴⁹ Lake, D. A. (2009), *Op. cit.*, pp. 38-39. Nótese la similitud con la definición de poder ofrecida en este mismo apartado.

¹⁵⁰ *Ibid.*, pp. 39-40.

resultado de la voluntad de éste de crear instituciones para conseguir avanzar sus objetivos y dotarse de apoyo y legitimidad¹⁵¹. Por último, y tomando como punto de partida la propuesta de Ayooob para Oriente Medio, cabe destacar que es posible que dicha jerarquización conste de cierta legitimidad entre los integrantes de la región siempre y cuando vaya acompañada de beneficios netos de las que muchos actores se sientan partícipes. Esos beneficios tomarían forma de bienes públicos como la ayuda económica o militar, o la protección política¹⁵².

Elaborada una primera descripción de esta institución, cabe destacar que a diferencia de lo que sucede con el resto de las instituciones primarias analizadas en este capítulo, el análisis de Buzan y Gonzalez-Pelaez sobre Oriente Medio concluye que el orden regional no cuenta con su propia versión de esta institución. Gonzalez-Pelaez sugiere dos razones principales. La primera sería la intensidad de las relaciones de los actores regionales con la institución homónima a nivel global. Según este argumento, “el interés de las grandes potencias globales ha sido crear una relación de dependencia de Oriente Medio y, en parte, bloquear activamente el surgimiento de una potencia regional” que pudiera asumir unas responsabilidades de gestión privilegiadas incompatibles con las de las superpotencias globales a nivel regional¹⁵³. La segunda sería la actitud crítica de los actores regionales frente al surgimiento de una potencia regional. Éstas se han traducido en ejercicios de auto-limitación (utiliza el ejemplo de los países del Golfo que, afirma, han optado por limitar sus propias capacidades en favor de incrementar sus lazos con los Estados Unidos) y el rechazo generalizado a reconocer ningún estatus privilegiado a ninguno de los integrantes del subsistema¹⁵⁴.

¹⁵¹ Hurrell, A. (1995), “Explaining the resurgence of regionalism in world politics”, *Review of International Studies*, vol. 21, pp. 331-358, en pp. 342-343.

¹⁵² Ayooob, M. (1999), “From regional system to regional security: Exploring key variables in the construction of regional order”, *Australian Journal of International Affairs*, vol. 53, núm. 3, pp. 247-260, en p. 258.

¹⁵³ Gonzalez-Pelaez, A. (2009), *Op. cit.*, p. 102.

¹⁵⁴ *Ibid.*, pp. 101-103.

Pero ninguno de los dos argumentos parece lo suficientemente convincente para negar la existencia y vigencia de la institución en cuestión. Sobre el primer argumento, es bastante probable que, siguiendo la propuesta de Ian S. Lustick¹⁵⁵, el argumento no sea que no han existido potencias regionales sino que Oriente Medio no ha contado nunca con una gran potencia global o superpotencia que participase como tal en el sistema internacional global. Si no es así, negar una distribución asimétrica de capacidades entre los actores regionales y la existencia de polos de poder no sólo es contrario al gran corpus de literatura especializada sino que no se puede sostener empíricamente frente un análisis histórico de las últimas siete décadas (véase a continuación en este mismo apartado). Sobre el segundo argumento, en nuestra opinión, Gonzalez-Pelaez confunde la vigencia contemporánea de actitudes “anti-hegemonistas” -por utilizar sus propios términos-, que sí han sido ampliamente compartidas por una mayoría de actores regionales, con el hecho de que las potencias regionales existentes desarrollen funciones diferenciadas, reconocidas por la totalidad de actores. Como afirma Ayoob, “las aspiraciones de gestión son ampliamente reconocidas dentro de la región como legítimas”¹⁵⁶. Incluso el ejemplo mencionado sobre el Golfo no se sostiene: Arabia Saudí, siendo uno de los cinco polos de poder regionales, ha desarrollado funciones especiales diferenciadas en tanto que potencia regional no sólo entre sus vecinos subregionales -pensemos en la ascendencia de Riad sobre la creación y actividades del CCG desde 1981- sino también a lo largo y ancho de la región -en su papel especial frente

¹⁵⁵ Ian S. Lustick sugiere que en Oriente Medio, como en muchas otras regiones del Tercer Mundo, no han surgido superpotencias globales ya que para que eso fuera posible los Estados con potencialidades deberían haber incrementado su base territorial y sus recursos mediante la conquista y anexión de nuevos territorios, algo imposibilitado *de iure* y *de facto* con la instauración de un orden internacional que sanciona el uso de la fuerza, en general, y la adquisición de territorios por la fuerza, en particular. Además, eso también les situaría en una situación de perpetua desventaja frente a las superpotencias globales que, además de haberse beneficiado en su momento de la ausencia de estas normas y haberse podido consolidar gracias a ello como potencias, son las principales impulsoras del orden internacional global actual. Lustick, I. S. (1997), “The absence of Middle Eastern great powers”, *International Organization*, vol. 51, núm. 4, pp. 653-683. Quizás la única posible excepción fue el Imperio Otomano durante su participación en el Concierto Europeo desde el Tratado de París de 1856 a la Primera Guerra Mundial.

¹⁵⁶ Ayoob, M. (1999), *Op. cit.*, p. 258.

a la conflictividad regional en, por ejemplo, Palestina, el Líbano, Yemen o en la relación de los Estados árabes con Irán.

Así, resulta innegable que el orden regional de Oriente Medio y el Norte de África ha venido marcado por la estructura multipolar del subsistema. En términos estrictamente regionales la distribución de poder ha sido asimétrica, dando pie a la articulación de un sistema de múltiples polos que han ido asumiendo funciones y responsabilidades de gestión cambiantes pero siempre diferenciadas de la del resto de actores.

El esfuerzo de descripción del sistema en estos términos más destacable -y citado- es el ofrecido por Raymond Hinnebusch quien divide la historia del sistema en cinco periodos¹⁵⁷. El primero, caracterizado por lo que él llama la “multipolaridad oligárquica”, es el que sigue a los procesos de independencia de después de la Segunda Guerra Mundial. Los tres polos centrales eran Siria, Egipto y Arabia Saudí, por un lado, quienes formaban una alianza contra el polo que representaban la dupla Jordania e Irak. Las relaciones entre ellos, y por tanto su materialización en las prácticas e instituciones del orden regional, venían marcadas por la gran penetración de potencias extranjeras -principalmente el agonizante Imperio Británico-; la tensión entre esos bloques derivada de las diferentes aproximaciones precisamente frente a la capacidad de mando de potencias extranjeras en la región (que acabarán materializándose en el Pacto de Bagdad de 1958); y la aparición Israel como elemento disruptor a partir de 1948.

El segundo periodo, que va desde la Crisis de Suez (1956) hasta la muerte del presidente egipcio Gamal Abd Al-Nasser (1970), está definido por la construcción y consolidación del proyecto pan-arabista que posicionó a Egipto como centro gravitacional del sistema. La multipolaridad se desdibuja bajo una pretensión hegemónica de Egipto que se materializa en, por ejemplo, la creación de la República Árabe Unida (unión de Egipto y Siria entre

¹⁵⁷ Aunque la contribución de Raymond Hinnebusch es aceptada como el punto de partida más sólido para cualquier análisis de la historia de las relaciones internacionales de la región en la época -y además no ha sido refutada-, cabe señalar que la propuesta margina y sitúa en un nivel quizás demasiado residual a los Estados no árabes del sistema. Hinnebusch, R. (2003), *Op. cit.*

1958-1961) y una lógica de alianzas transregionales observable en los acontecimientos de 1958 (la invasión estadounidense del Líbano en el contexto de su primera guerra civil y la revolución iraquí de Abd Al-Karim Qasim contra la monarquía hachemita) o en la guerra de los Seis Días de 1967.

A este le sigue el periodo del “triángulo árabe” que, durante la década de los setenta del pasado siglo, se caracteriza por unas relaciones intermitentes entre los tres polos -Egipto, Siria y Arabia Saudí- como consecuencia de la reconfiguración de capacidades derivadas de las rentas del petróleo y por el ascenso en la distribución de poder por parte de Irán (el *shah* Pahlavi dando un gran salto cualitativo en su capacidad militar gracias a su condición de protegido de los Estados Unidos) e Israel (tras la guerra de Octubre de 1973). En esta época, con la salida de los británicos del Golfo y las consecuentes independencias de los antiguos Estados Trucianos -constituidos posteriormente en los Emiratos Árabes Unidos-, Catar y Bahrein, empieza a desarrollarse también una conciencia subregional que afecta al comportamiento de las potencias regionales: Arabia Saudí empieza a asumir desde ese momento responsabilidades de seguridad y estabilidad en el Golfo que llegan a incluir un compromiso implícito con la protección y supervivencia de los Estados recién creados¹⁵⁸. Desde entonces, en general “Arabia Saudí ha preferido normalmente mantenerse en un segundo plano y perseguir sus intereses en su ámbito más inmediato, a saber, el Golfo Pérsico”¹⁵⁹.

El cuarto periodo se inaugura con los Acuerdos de Camp David en 1979 y representan la desaparición *de facto* de Egipto de la política regional. Ello da origen a un sistema multipolar sin un centro aparente donde cuatro polos compiten por el liderazgo simbólico regional históricamente ostentando por El Cairo: Siria, Arabia Saudí, Irak y la nueva República Islámica de Irán. A partir de los años ochenta, y en el contexto de la guerra Irak-Irán (1980-1988), se empiezan a configurar dos bloques con posiciones diferentes sobre la relación de la región con potencias extranjeras, y fundamentalmente los Estados Unidos: por un lado aquellos

¹⁵⁸ Roberts, D. B. (2012), *Op. cit.*, p. 235.

¹⁵⁹ Rózsa, E. (2013), *Op. cit.*, p. 25.

defensores del *status quo*, muy cercanos a Washington, como Irak, Egipto, Arabia Saudí, Yemen del Norte, Jordania o el resto de países del Golfo; y por el otro el germen de lo que más adelante será llamado el “Eje de la Resistencia”, con Irán, Siria, Argelia o Libia.

El quinto y último periodo, que cubriría los años noventa -desde el fin de la Guerra Fría y la guerra del Golfo de 1990-1991- es descrito como un sistema multipolar de cinco potencias regionales, a saber Egipto, Arabia Saudí, Irán, Israel y Turquía, cuyas relaciones están ampliamente afectadas por el “momento hegemónico norteamericano” en la región. Según Ayoob, sin embargo, desde la invasión de Kuwait se acentúa un fenómeno gestado en el marco de la guerra irano-iraquí de los ochenta: la tensión entre los bloques descritos -o en un primer momento entre Irak, Arabia Saudí e Irán- rompe cualquier consenso regional previo sobre el rol legítimo que podían y debían llevar a cabo las potencias regionales¹⁶⁰.

Lo que ha pasado desde entonces es todavía objeto de estudio aunque en general se acepta que desde la invasión de Irak de 2003 - y la desaparición de Bagdad como contrapeso a cualquiera que fueran las aspiraciones de Teherán¹⁶¹- se ha consolidado el sistema de cinco potencias regionales¹⁶². Además, curiosamente, los actores más poderosos parecen ser los Estados no árabes: Israel, Irán y Turquía¹⁶³. Después de los acontecimientos de 2011 también se ha hablado de “multipolaridad competitiva” o, haciéndose eco de las propuestas de Daryl Copeland y James Der Derian, se ha utilizado el término de “heteropolaridad regional” -poniendo el énfasis en la naturaleza difusa del poder y en la inclusión de los actores no

¹⁶⁰ Ayoob, M. (1999), *Op. cit.*, pp. 253-254.

¹⁶¹ Quero, J. y Dessì, A. (2019), “Unpredictability in US foreign policy and the regional order in the Middle East: Reacting vis-à-vis a volatile external security-provider”, *British Journal of Middle Eastern Studies* [publicado en línea, pendiente de asignación de número; DOI: 10.1080/13530194.2019.1580185].

¹⁶² Véase, por ejemplo, Buzan, B. y Wæver, O. (2003), *Regions and powers: The structure of international security*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 187-218. Frazier y Stewart-Ingersoll hablan de sólo cuatro (Irán, Arabia Saudí, Egipto e Israel) por consideraciones en el fondo geográficas que dejan fuera a Turquía. Frazier, D. y Stewart-Ingersoll, R. (2010), *Op. cit.*, p. 738.

¹⁶³ Makdisi, K. *et al.* (2017), “Regional order from the outside in: External intervention, regional actors, conflicts and agenda in the MENA region”, *MENARA Methodology and Concept Papers*, núm. 5, p. 4-5.

estatales (empresas transnacionales, grupos de criminalidad transnacional organizada, individuos...) en las consideraciones sobre la distribución de poder¹⁶⁴.

e) *La penetración de potencias extraregionales*

La quinta de las instituciones del orden tiene que ver con el rol privilegiado de las potencias extraregionales en el sistema regional o, dicho de otra forma, la capacidad de algunos actores de fuera de la región de participar activamente de las dinámicas del subsistema e incluso, en general, de desarrollar roles y asumir responsabilidades propias de una posición de cierta primacía¹⁶⁵. La literatura especializada se refiere sistemáticamente a este fenómeno como la “penetración” del sistema, siguiendo la propuesta de L. Carl Brown. Él afirma que:

“un sistema político penetrado es aquel que no es ni efectivamente absorbido por un contendiente foráneo [*outside challenger*] ni liberado de su abrazo ahogante. (...) El grado de penetración sea quizás mejor computado por el nivel de difuminación entre la política local, nacional y regional. Así, la política de una sociedad altamente penetrada no puede ser explicada adecuadamente –incluso el nivel local- sin referirse a la influencia de un sistema foráneo intrusivo”¹⁶⁶.

Al aplicar el concepto a su análisis de Oriente Medio Brown sugiere que nos encontraríamos ante la región más penetrada del mundo ya que “ha sido tan continuamente políticamente entrelazada con Occidente que casi se ha convertido en un apéndice del sistema de poder de Occidente”¹⁶⁷. La conclusión de Brown, cabría matizar, se basa en su análisis de la política de la región desde el fin de la guerra ruso-otomana de 1774 hasta 1982, planteando la idea de que existe un continuo de normas y prácticas repetidas bajo lo que él

¹⁶⁴ Kausch, K. (2014), “Competitive multipolarity in the Middle East”, *IAI Working Papers*, núm. 14, p. 11; Malmvig, H., Quero, J. y Soler, E. (2016), *Op. cit.*, p. 38.

¹⁶⁵ Es la existencia de esta institución primaria la que justifica que al principio de este capítulo se describiera el orden intrárabe como *fundamentalmente* participado por actores internacionales árabes.

¹⁶⁶ Brown, L. C. (1984), *Op. cit.*, p. 5.

¹⁶⁷ *Ibid.*, pp. 5, 16.

llama la “Cuestión de Oriente” (*Eastern Question*), que probablemente sobredimensione realidades propias de las épocas otomanas y del colonialismo europeo aplicándolas a contextos más contemporáneos. Aún así, la vigencia del término en la literatura especializada es incontestable.

La idea de la penetración, su supervivencia en el tiempo y cuál era su manifestación e impacto sobre la región han sido ampliamente debatidos. En términos históricos, y muy marcado por el contexto de la Guerra Fría, la producción científica del siglo pasado posterior a la descolonización puso mucho énfasis en la relación jerárquica y la posición de subordinación de los actores regionales en Oriente Medio frente a las potencias globales. Si “se sostiene que la relación entre la región y las superpotencias es jerárquica, una vía de un único sentido (...) entonces, para entender el comportamiento y las acciones de un actor regional, un observador necesitará entender la configuración de poder a nivel global y la naturaleza de las relaciones entre superpotencias”¹⁶⁸. Consecuentemente, las motivaciones de origen sobre la penetración quedaban relacionadas con la voluntad de proyección de poder que sirven para consolidar la identidad y el rol en tanto que superpotencia de alcance global, en contextos marcados por la competición sistémica. En base a esas propuestas, podríamos dar por válido para la región de estudio el argumento de Ayoob (citado por Amitav Acharya) sobre el Tercer Mundo en general: él plantea el intervencionismo como una válvula de escape con la que canalizar cualquier confrontación entre superpotencias (la casuística de la Guerra Fría podría dar buena cuenta de este fenómeno)¹⁶⁹. Existiría así “un vínculo causal entre el orden sistémico y el desorden regional”¹⁷⁰, al canalizarse las

¹⁶⁸ Gerges, F. A. (1991), “The study of Middle East International Relations: A critique”, *British Journal of Middle Eastern Studies*, vol. 18, núm. 2, pp. 208-220, en p. 211.

¹⁶⁹ Sobre el traslado a la periferia global de la confrontación bipolar entre las superpotencias, una vez imposibilitado un conflicto general abierto tras alcanzar la destrucción mutua asegurada, véase Westad, O. A. (2005), *The global Cold War: Third World interventions and the making of our time*, Cambridge: Cambridge University Press.

¹⁷⁰ Acharya, A. (2014b), “International relations theories and Western dominance: Reassessing the foundations of international order”, en *Rethinking power, institutions and ideas in world politics*, Londres/ Nueva York: Routledge, p. 30.

tensiones globales en conflictos regionales mientras que se conservaría cierta estabilidad en el sistema global en su conjunto.

La manifestación de dicha penetración ha dado pie al análisis de múltiples realidades de Oriente Medio tomando como responsable - absoluto o relativo- el comportamiento de potencias extraregionales. Barnett, por ejemplo, dice que “las intrusiones de las superpotencias fueron las principales responsables de poner en marcha fuerzas estatistas y transnacionales” en la base de la articulación del sistema Westphaliano en la región¹⁷¹. Desde el desmembramiento del Imperio Otomano tras el fin de la Primera Guerra Mundial y – todavía más importante- la Conferencia de San Remo (1920) y los Tratados de Sèvres (1920) y Lausana (1923), así como la primera ola del proceso de descolonización desde el periodo de entreguerras hasta las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial, las potencias extraregionales han jugado un papel central en las relaciones internacionales de Oriente Medio y el Norte de África¹⁷². La descripción más acertada del periodo en este sentido la ofrece Hinnebusch al explicar que:

“gran parte de los Estados árabes eran nominalmente independientes. Pero continuaban estando subordinados a las antiguas potencias imperiales a causa del gobierno continuado de unas élites clientelares que necesitaban de la protección occidental para afrontar las amenazas internas y de la dependencia económica de la región frente a Occidente. Además, las potencias ex coloniales conservaron su habilidad para intervenir militarmente si sus intereses se veían

¹⁷¹ Barnett, M. N. (1995), *Op. cit.*, p. 492.

¹⁷² Sobre el impacto regional de la desaparición del Imperio Otomano las referencias obligadas son Rogan, E. (2015), *La caída de los otomanos: La Gran Guerra en el Oriente Próximo*, Barcelona: Crítica [especialmente los capítulos 13 y 14]; y Hanioglu, M. Ş. (2008), *A brief history of the late Ottoman Empire*, Princeton/ Oxford: Princeton University Press [especialmente el capítulo 6 y las conclusiones]. Este argumento no contradice el incluso mayor impacto de las potencias coloniales en los siglos anteriores -desde la invasión francesa de Egipto en 1798 en adelante- pero enfatiza el cambio de naturaleza de las relaciones: desde unas relaciones mayoritariamente coloniales metrópolis-colonias, basadas en la expansión del imperialismo y el capitalismo, a un nuevo tipo de relaciones asimétricas que se abordan en esta sección.

amenazados, facilitados por su posesión de bases allí y los tratados firmados con muchos Estados de la región”¹⁷³.

Pero un conjunto de autores se ha centrado en subrayar la importancia del Reino Unido y Francia, principalmente, en la reconfiguración territorial posterior a la Gran Guerra y en la gestación de lo que se ha venido a conocer como el “orden de Sykes-Picot”. El argumento de base sería que tras la contienda la penetración extraregional sería tal que las superpotencias forzaron la creación de Estados y dibujaron las fronteras de gran parte de la región, que éstas no tenían ningún tipo de fundamento histórico ni validez ética y que de ahí se deriva un problema de legitimidad de base que se arrastra desde entonces¹⁷⁴. Autores como Iliya Harik ponen en cuestión esta línea argumentativa al atestiguar que una gran mayoría de los Estados árabes de la región -y podríamos añadir a Turquía e Irán- tienen un poso histórico que como mínimo se remonta al siglo XIX, “son el producto de fuerzas autóctonas y regionales mayoritariamente no relacionadas con el colonialismo europeo y en muchos casos lo preceden”, y constan de cierta legitimidad social¹⁷⁵. Más allá de la veracidad histórica de los acontecimientos, muchos han entendido las acciones de las superpotencias en las postrimerías de la guerra como un acto fundacional del sistema actual, cuyas consecuencias todavía explican el día a día de la realidad política regional -cayendo probablemente en el problema del historicismo señalado en el capítulo dos¹⁷⁶.

Un segundo ejemplo sería como, desde la Economía Política Internacional, se ha abordado la penetración en tanto que “la fragmentación y la más absoluta incorporación de la economía regional en el sistema capitalista mundial como parte de la ‘periferia’” les hizo partícipes de una división global del trabajo por la cual pasaban a ocupar el rol de productores de bienes primarios para la exportación e importadores de bienes manufacturados, así

¹⁷³ *Ibid.*, p. 22.

¹⁷⁴ Binder, L. (1958), *Op. cit.*, p. 416.

¹⁷⁵ Harik, I. (1985), *Op. cit.*, p. 21.

¹⁷⁶ Quero, J. (2017), *Op. cit.*, p. 158.

como gestó unas élites económicas árabes conectadas con sus homónimas en el ‘centro’¹⁷⁷. La literatura marxista y parte de la estructuralista de la taxonomía de Halliday abordada en el segundo capítulo reforzarían este argumentario.

Para el propósito de esta tesis, propondremos que la institución de la penetración de las potencias extraregionales ordena la conducta de los actores fundamentalmente de dos maneras. La primera tiene que ver con el papel de las superpotencias en tanto que proveedores externos de seguridad (*external security providers*), para incluirlos también como proveedores potenciales de inseguridad. La idea básica sería que diferentes potencias globales han asumido un papel protagonista en la gestión de la violencia -guerra y paz- a nivel regional, ya fuera de una forma directa (por su propia intervención como contendientes o como artífices o garantes de la paz) o indirecta (a través de terceros, fueran actores regionales, organizaciones internacionales, otras potencias globales, etc.). Además, la confianza en que, frente a determinadas crisis, las distintas potencias extraregionales intervendrán en la región “permite a los países de la región asumir que pueden evitar la responsabilidad última de su propia defensa”¹⁷⁸, generando ciertos efectos continuados de *free-riding*.

Un buen ejemplo sería el de Estados Unidos primordialmente desde el conflicto de Suez (1956) quien, en tanto que reconocido por los determinados actores regionales como proveedor externo de seguridad, generó un patrón de predictibilidad sobre qué se podía esperar de él en caso de conflicto regional. La descolonización y la Guerra Fría “transformó los términos de la penetración internacional en Oriente Medio” en relación a los descritos anteriormente correspondientes al periodo posterior a la Primera Guerra Mundial¹⁷⁹: los Estados Unidos substituyeron a Francia y al

¹⁷⁷ Hinnebusch, R. (2003), *Op. cit.*, pp. 19-20, en su capítulo “Core and periphery: The international system and the Middle East”. Véase en este sentido también Owen, R. (2001), *Op. cit.*

¹⁷⁸ Freeman, C. W. (2014), “The collapse of order in the Middle East”, *Middle East Policy*, vol. 21, núm. 4, pp. 61-68, en p. 64.

¹⁷⁹ Hinnebusch, R. (2003b), *Op. cit.*, p. 21.

Reino Unido como la superpotencia occidental con una mayor ascendencia sobre la región; y la renovada participación de la Unión Soviética en el fenómeno de penetración regional -quién entendió de la importancia para sus rivales del petróleo, las rutas comerciales e Israel- introdujo un factor de cuestionamiento al cuasi monopolio occidental desde 1918. Desde la infructuosa operación anglo-franco-israelí de 1956 durante la guerra de Suez, la substitución de Londres y París por parte de Washington fue una realidad sobre el terreno. Desde esos primeros momentos -con la sanción de la articulación del Pacto de Bagdad (1955) y la creación de la Organización del Tratado Central (CENTO, 1955), la formulación de la Doctrina Eisenhower (1956) y la intervención directa en la primera guerra civil del Líbano (1958)- hasta la “Operación Tormenta del Desierto” en la liberación de Kuwait (1990-1991), pasando por las negociaciones de los Acuerdos de Camp David (1979), la intervención en el Líbano durante la toma israelí de Beirut (1982), los bombardeos de Trípoli (1986) o el papel destacado en la guerra Irak-Irán (1980-1988) -*Irangate* mediante-, el impacto de los Estados Unidos sobre la realidad política y de seguridad regional fue enorme. Con el fin de la Guerra Fría la confrontación bipolar deja de ser el motor primordial detrás de la penetración extraregional y es substituida por elementos de naturaleza más utilitarista (posesión de recursos estratégicos, inversiones, comercio, etc.)¹⁸⁰. Aun así, la penetración -y su manifestación sobre el reparto de la responsabilidad de provisión de seguridad- ha seguido siendo parte del orden regional¹⁸¹. Todo ello produjo incentivos para que determinados actores regionales -especialmente sus aliados árabes de cada etapa- adaptaran su conducta ante tal certeza y renunciasen en muchas ocasiones a asumir mayores niveles de responsabilidad en la gestión de la conflictividad en la región. La convicción compartida de una intervención estadounidense en determinados casos también previno ciertos comportamientos -potencialmente desaprobados y

¹⁸⁰ Gerges, F. A. (1991), *Op. cit.*, p. 252.

¹⁸¹ Sólo hay que pensar en los Acuerdos de Oslo (1993 y 1995) o los bombardeos y de la invasión de Irak (1998 y 2003, respectivamente) como los ejemplos de la remanencia de penetración estadounidense posterior a la Guerra Fría.

sancionados por Washington¹⁸². En cualquiera de estas circunstancias, la penetración tuvo como consecuencia generar expectativas de comportamiento que ordenaron las conductas dentro del sistema regional.

Tal como se ha planteado hasta ahora, esta primera forma por la que la penetración ordena conductas parecería reservar poca agencia a los propios actores regionales, dando por buena la afirmación de Cantori y Spiegel de que las relaciones entre el centro y la periferia son más importantes y prevalecen sobre las que se dan dentro de un sistema regional¹⁸³. Dentro de la literatura se desarrolló una corriente, con preeminencia en la actualidad, que acentúa la agencia que los actores regionales siempre conservaron frente a las potencias extranjeras, acusando a los autores anteriores de sobresimplificación al presentar las relaciones como simplemente clientelares. Ya en 1958 Binder sugería la idea de que la asimetría en la relación podía beneficiar más a los actores de Oriente Medio ya que éstos siempre tendrían dificultades para apoyar a las superpotencias globales en la consecución de sus objetivos mientras que a la inversa los polos de poder globales siempre podrían dar un impulso definitivo en el logro de sus propósitos a los actores regionales¹⁸⁴. Más recientemente autores como Barry Buzan y Ole Wæver han señalado el error de pensar la penetración como inmutable y entenderla como una relación asimétrica persistente entre un centro poderoso –Occidente- y una periferia frágil –Oriente Medio- ya que en muchas ocasiones esa supuesta periferia ha utilizado a las potencias extraregionales para la consecución de sus propios objetivos regionales¹⁸⁵. Ana Gonzalez-Pelaez habla de una combinación entre el “empuje de la oferta desde fuera” (*outside supply push*), referido a cómo las potencias foráneas avanzan sus objetivos mediante su involucración en la política regional, y la

¹⁸² Sobre el rol de Estados Unidos como proveedor externo de seguridad y como ello ha afectado a la previsibilidad de la región, ordenando en último término la conducta de los actores regionales, véase Quero, J. y Dessi, A. (2019), *Op. cit.*

¹⁸³ Cantori, L. J. y Spiegel, S. L. (1969), “International regions: A comparative approach to five subordinate systems”, *International Studies Quarterly*, vol. 13, diciembre, pp. 361-380, en p. 375. Citado en Thompson, W. R. (1973), *Op. cit.*, p. 110.

¹⁸⁴ Binder, L. (1958), *Op. cit.*, p. 419.

¹⁸⁵ Buzan, B. y Wæver, O. (2003), *Op. cit.*

“atracción local de la demanda” (*local demand pull*), o como los actores regionales han conseguido convencer a las potencias extranjeras para que se involucren en política regional atendiendo a los intereses de los primeros¹⁸⁶. Gerges, enmarcado en el estructuralismo, lleva este argumento un paso más allá y afirma que son las élites regionales las que han utilizado en repetidas ocasiones las confrontaciones entre las superpotencias globales para consolidarse en el poder y avanzar los objetivos del régimen de turno -que no los intereses nacionales¹⁸⁷. Según Barnett, autores como Fouad Ajami, Gabriel Ben-Dor, Korany y Dessouki, Tareq Y. Ismael o Moshe Efrat y Jacob Bercovitch encajarían en esta corriente al aceptar la idea de que las superpotencias extraregionales no son las gestadoras fundamentales del orden regional sino que “se acomodan, acentúan y mitigan dinámicas inter-árabes preexistentes” dando margen a la posibilidad de que “los ‘clientes’ en Oriente Medio [han tenido] una gran autonomía y frecuentemente controlaron a sus patronos [extraregionales]”¹⁸⁸. Es probable que, aplicando la imagen propuesta por Ikenberry para el caso de Asia Oriental, los actores regionales hayan convivido con la paradoja de estar preocupados a la vez por una potencial dominación y un posible abandono del poder de las superpotencias de turno¹⁸⁹.

La segunda manera con la que proponemos que la penetración ordena las conductas se inspira en estas respuestas críticas respecto a la opción de centrarse demasiado en la agencia de las superpotencias. Siguiendo la propuesta de Karim Makdisi, es todavía más importante destacar que, frente a los intentos

¹⁸⁶ Gonzalez-Pelaez, A. (2009), *Op. cit.*, pp. 92-116, en pp. 100-103. Algo parecido ha argumentado Goh para el caso del sistema de Asia Oriental y la relación de sus actores con los Estados Unidos. Goh, E. (2008), *Op. cit.*, p. 355.

¹⁸⁷ Gerges, F. A. (1991), *Op. cit.*, p. 251-252.

¹⁸⁸ Barnett, M. N. (1993), *Op. cit.*, p. 280, nota al pie 22; Ajami, F. (1981), *The Arab predicament: Arab political thought and practice since 1967*, Nueva York: Cambridge University Press; Ben-Dor, G. (1983), *State and conflict in the Middle East*, Nueva York: Praeger; Korany y Dessouki (1984), *Op. cit.*; Ismael, T. Y. (1986), *International relations of the contemporary Middle East*, Syracuse: Syracuse University Press; Efrat, M. y Bercovitch, J. (eds.) (1991), *Superpowers and client states in the Middle East*, Nueva York: Routledge.

¹⁸⁹ Ikenberry, G. J. (2004), *Op. cit.*, p. 355.

infructuosos de las potencias extraregionales de imponer un control hegemónico en la región –y ordenarla en base a unas normas e instituciones pensadas primordialmente para el avance de sus propios intereses-, los actores regionales han articulado resistencias transnacionales. Es por tanto “esa mezcla de intervención constante y las consecuentes resistencias frente a imposiciones sobre el orden regional las que han ayudado a definir las dinámicas de la región de Oriente Medio y el Norte de África desde principios del siglo XX”¹⁹⁰. Dicho de otra forma, la institución de la penetración extraregional no es sólo importante por los efectos directos de las potencias extranjeras sino por la red de instituciones y prácticas genuinamente regionales gestadas como respuesta a ella. Acharya denomina a este proceso “subsidiariedad normativa” (analizado en el capítulo ocho)¹⁹¹. Sería un ejemplo el anticolonialismo de postguerra -y su impacto sobre la construcción de imaginarios nacionales y del panarabismo-, en tanto que unificador y cohesionador de Oriente Medio¹⁹². Sería otro ejemplo la construcción de alianzas regionales como la encuadrada en el “Eje de la Resistencia” (Irán, Siria, Hizbollah y Hamás), que tienen entre sus objetivos mantener alejadas de los asuntos regionales a las superpotencias¹⁹³. Tal como sugiere Acharya, la respuesta de los

¹⁹⁰ Makdisi, K. *et al.* (2017), *Op. cit.*, p. 4. El autor explora la idea en mayor profundidad en Makdisi, K. (2017), “Intervention and the Arab Uprisings: From transformation to maintenance of regional order”, en Boserup, R. A. *et al.* (eds.), *New conflict dynamics: Between regional autonomy and intervention in the Middle East and North Africa*, Copenhague: Danish Institute for International Studies, pp. 93-107.

¹⁹¹ Acharya, A. (2014c), “Norm subsidiarity and regional orders: Sovereignty, regionalism and rule making in the Third World”, en Acharya, A., *Rethinking power, institutions and ideas in world politics: Whose IR?*, Londres/ Nueva York: Routledge, pp. 217-249, en p. 218. El artículo original fue publicado como: Acharya, A. (2011), “Norm subsidiarity and regional orders: Sovereignty, regionalism and rule making in the Third World”, *International Studies Quarterly*, vol. 55, núm. 1, pp. 95-123.

¹⁹² Amanat, A. (2012), “Introduction: Is there a Middle East? Problematizing a virtual space”, en Bonine, M. E., Amanat, A. y Gasper, M. E. (eds.), *Is there a Middle East? The evolution of a geopolitical concept*, Stanford: Stanford University Press, pp. 1-7, en p. 6.

¹⁹³ William R. Thompson, inspirándose en George Liska, afirma que “las alianzas entre Estados pequeños son a la vez un medio para mantener a las superpotencias y sus conflictos ‘fuera’ de la región y un medio para atenuar o disimular el hecho que la presencia de las superpotencias ‘dentro’ [de la región es] una

actores frente a tales presiones externas “puede que importe incluso más [que las acciones en sí de las potencias extraregionales] en la construcción de órdenes regionales”, especialmente si incluimos entre la gama de respuestas no sólo las resistencias sino también la socialización en sus propios términos que los actores regionales hacen de las potencias extranjeras¹⁹⁴.

Para acabar, cabría hacer un par de aclaraciones. Primeramente, al proponer la vigencia de esta institución del orden, esta tesis no da por hecho su carácter inmutable o intemporal *alla Brown*. El grado de esta penetración no se ha mantenido estático a lo largo de los años. Tampoco la efectividad de las acciones de las superpotencias, más allá de su voluntad, ha sido siempre el mismo: advertía Binder que el poder de las superpotencias en relación con Oriente Medio, si pudiera ser comparado con los rayos de sol, veríamos como impacta en pero también se refracta del sistema regional, no absorbiéndolo todo¹⁹⁵. Podríamos hacer nuestra la afirmación de Hinnebusch sobre que el sistema regional está sumido en un proceso continuado de ganar y perder mayor independencia y emanciparse de los intereses de las superpotencias globales¹⁹⁶. Distanciándonos de enfoques binarios, y siguiendo la taxonomía de Ayoob, parece ser más adecuado pensar en la penetración no en términos de blanco o negro sino de un continuo que va desde el “desinterés” o la “involucración limitada” hasta la “intervención instrumental” y la “identificación” (el solapamiento de agendas e intereses es tan grande que la superpotencia interviene casi como un mero representante de un actor regional)¹⁹⁷. Aunque no lo incluye en esta lista general, Ayoob

garantía y contrapeso en última instancia indispensable e innegable”. Thompson, W. R. (1973), *Op. cit.*, p. 109.

¹⁹⁴ Acharya, A. (2007), “The emerging regional architecture of world politics”, *World Politics*, vol. 59, núm. 4, pp. 629-652, en pp. 630, 651.

¹⁹⁵ Binder, L. (1958), *Op. cit.*, p. 415.

¹⁹⁶ Hinnebusch, R. (2003), *Op. cit.* Curiosamente, al presentar este argumento, Hinnebusch recurre a explicaciones estructuralistas basadas en el modelo estructural del imperialismo de Johan Galtung donde se enfatiza las relaciones entre las élites de las periferias y las del centro para explicar unas relaciones clientelares que, por un lado, mantienen las prebendas de las élites de las periferias y, por el otro, dan pie a la consolidación de la penetración exterior. *Ibid.*, pp. 3-4.

¹⁹⁷ Ayoob, M. (1999), *Op. cit.*, p. 252.

también propone que puedan tener un rol intermitente - probablemente encajable en la categoría de la involucración limitada- en tanto que actores veto con capacidad para evitar determinados cursos de acción sin necesidad de acciones más decididas¹⁹⁸. Pese a todo, más allá de las contingencias de cada momento histórico, la penetración todavía tiene un impacto significativo en la ordenación de la conducta de los diferentes actores dentro del sistema regional como para ser considerada una institución primaria de pleno derecho.

La segunda aclaración tiene que ver con la conexión entre la penetración y la composición del sistema regional. Al hablar de penetración tratamos de actores extraregionales que no extra-sistémicos, ya que incluimos a las superpotencias que participan de esta institución dentro de los miembros del sistema -véase capítulo dos al respecto. En ese sentido enmarcamos nuestra propuesta en lo sugerido por Fawn al afirmar que las regiones y los sistemas regionales “no tienen que necesariamente coincidir es evidente desde el momento en que una potencia extranjera puede ser integral en el funcionamiento del segundo sin tan siquiera compartir ninguno de los valores [del primero]”¹⁹⁹; o por Evelyn Goh en relación al rol de Estados Unidos en Asia Oriental cuando afirma que “el orden regional contemporáneo está constituido (no solamente delineado o definido) por los intereses estratégicos y los compromisos de Estados Unidos, que es a la vez una superpotencia global y la potencia más importante en Asia Oriental”²⁰⁰. La inclusión de la institución tiene sentido, por tanto, para remarcar la pertenencia y las capacidades especiales de algunos actores extraregionales frente al resto de actores estrictamente regionales.

¹⁹⁸ Utilizando el ejemplo del Golfo Pérsico en los años noventa afirma que “no puede construirse ningún orden regional en el Golfo sin que sea aceptable para Washington”, brindando una capacidad de veto a los Estados Unidos que se hace manifiesta -y se materializa- sin necesidad de una acción directa. *Ibid.*, p. 254.

¹⁹⁹ Fawn, R. (2009), *Op. cit.*, p. 14.

²⁰⁰ Goh, E. (2008), *Op. cit.*, p. 354. Aun así nos distanciamos de su propuesta sobre la existencia de una jerarquía clara cuya estabilidad o cambio explica el devenir del orden regional, en *Ibid.*, p. 355.

CAPÍTULO IV

LAS “POLÍTICAS DE EQUILIBRIO” COMO INSTITUCIÓN PRIMARIA DEL ORDEN INTRÁRABE

I. PERSPECTIVAS TEÓRICAS SOBRE EL “EQUILIBRIO DE PODER”

La idea del “equilibrio de poder” ha ocupado un espacio privilegiado en el estudio de la disciplina de Relaciones Internacionales desde sus orígenes. La centralidad de la noción en el estudio de las relaciones internacionales es incuestionable¹: más allá de las aproximaciones doctrinales (realistas clásicos, neorrealistas, liberales en todas sus formas, estructuralistas, teóricos vinculados a la Escuela Inglesa, etc.), un gran número de autores de referencia ha hecho uso de la idea en su descripción del sistema internacional. La recurrencia en su uso y la falta de consenso sobre una definición acotada y precisa han generado que la noción de equilibrio de poder se haya utilizado para designar una pluralidad de realidades muy diversa. Hans J. Morgenthau identifica cuatro usos diferentes y recurrentes del término mientras que Ernst Hass lo amplía hasta ocho y Martin Wight llega a los nueve². En la escuela española, Esther Barbé ha revisitado las clasificaciones recién mencionadas y ha sugerido que los diferentes usos del concepto se pueden agrupar en tres grandes bloques: (1) el equilibrio de poder como situación de la distribución del poder en el sistema internacional; (2) el equilibrio de poder como política; y (3) el equilibrio de poder como

¹ Michael Sheehan llega a afirmar que “el ‘equilibrio de poder’ ha sido una de las ideas más importantes de la historia”, en Sheehan, M. (1996), *The balance of power: History and theory*, Londres/ Nueva York: Routledge, p.1.

² Morgenthau, H. J. (1963), *La lucha por el poder y por la paz*, Buenos Aires: Editorial Sudamericana, p. 227. Hass, E. B. (1953), “The balance of power: Prescription, concept or propaganda”, *World Politics*, vol. 5, núm. 4, pp. 442-477. Wight, M. (1966), “The balance of power”, en Butterfield, H. y Wight, M. (eds.), *Diplomatic investigations: Essays in the Theory of International Politics*, Londres: Allen and Unwin, pp. 149-175.

sistema con unas reglas de funcionamiento diseñadas para conseguir una determinada distribución del poder³.

El filósofo David Hume, ya en 1741, encontró la génesis de la idea del equilibrio de poder en la *Historia de la guerra del Peloponeso* de Tucídides, aclarando que los griegos explicaban la conducta de los actores recurriendo a los postulados propios del equilibrio de poder pero todavía no utilizaban la etiqueta concreta para referirse a ello⁴. La locución precisa de “equilibrio de poder” parece que fue acuñada en siglo XVI y recogida por primera vez en la obra *La historia de Italia* de Francesco Guicciardini publicada en 1561⁵. A partir de ese momento el concepto se popularizó y fue utilizado por diferentes autores modernos y contemporáneos en contribuciones al estudio de la historia europea desde la Filosofía Política, la propia Historia o el Derecho. La locución “equilibrio de poder” es empleada por Francis Bacon en *Sobre el imperio* (1612), François Fénelon en *Sobre la necesidad de la formación de alianzas* (1700), Emerich de Vattel en *El Derecho de Gentes o los principios de la Ley Natural* (1758), Klemens von Metternich en diferentes

³ Barbé, E. (1987), “El ‘equilibrio de poder’ en la Teoría de las Relaciones Internacionales”, *Revista Afers Internacionals*, núm. 11, pp. 5-17.

⁴ Hume, D. (2017), “Of the balance of power”, en *Political discourses: By David Hume*, Michigan: University of Michigan Library. Disponible en: <https://quod.lib.umich.edu/e/ecco/004806369.0001.000/1:9?rgn=div1;view=fulltext> [fecha de la última consulta: 24 de abril de 2019]. En el Libro I, apartado 23, Tucídides trata las causas detrás de la guerra del Peloponeso (431- 404 a.C.) y dice que “la causa más verdadera, aunque la que menos se manifiesta en las declaraciones, pienso que la constituye el hecho de que los atenienses al hacerse poderosos e inspirar miedo a los lacedemonios les obligaron a luchar”, en Tucídides (1990 [siglo V a.C.]), *Historia de la guerra del Peloponeso*, Tomo 1, Libros I-II, Madrid: Editorial Gredos, pp. 168-169.

⁵ Para Guicciardini, la única opción para garantizar la estabilidad en la península apenas pasaba por que los florentinos coartasen cualquier intento de aumentar su poder y poner en jaque la distribución -equilibrada- existente entre los Estados Pontificios, el Reino de Nápoles, la propia Florencia de los Médici y el resto de ciudades-estado. Guicciardini, F. (1984 [1561]), *The history of Italy*, Princeton: Princeton University Press. Idea señalada en Little, R. (2007), *The balance of power in international relations: Metaphor, myths and models*, Cambridge/ Nueva York: Cambridge University Press, pp. 75-79.

discursos entre 1773 y 1859 que dieron origen al *sistema Metternich* o Immanuel Kant en *Sobre la paz perpetua* (1795), entre otros⁶.

Tras la creación de la disciplina de Relaciones Internacionales algunos de sus grandes referentes han realizado contribuciones sustanciales en un esfuerzo por acotar los límites del fenómeno del equilibrio de poder y por teorizar sobre sus efectos sobre el sistema internacional y el comportamiento de los actores que lo integran. Son especialmente los autores realistas que escriben tras 1945 los que incorporan esta noción con más fuerza y la convierten en pilar fundamental de sus análisis de la realidad internacional. En este sentido es crucial la contribución de Hans J. Morgenthau en *La lucha por el poder y por la paz* (*Politics among nations*, en su título original) donde el autor alemán consagra cuatro capítulos a la reflexión doctrinal sobre cómo el equilibrio de poder supone un límite al poder nacional. Para Morgenthau, el término puede llegar a tener hasta cuatro significados diferentes: 1) “una política que anhela un cierto estado de cosas”, refiriéndose al conjunto de decisiones que persiguen mantener la estabilidad del sistema -ya sea entendida en términos de ausencia de violencia o de distribución pareja del poder entre los actores; 2) “el estado real de las cosas”, apelando a cómo se distribuye el poder entre los actores del sistema en un momento histórico concreto; 3) “una distribución de poder aproximadamente igual”; y 4) “una distribución cualquiera de poder”, asimilando el concepto al de estructura⁷. Pese a dicha heterogeneidad el autor se decanta por utilizar la noción para referirse a aquellas situaciones donde existe estabilidad dentro de un sistema compuesto por un conjunto de actores que compiten por la supervivencia, capaz de evitar que uno de ellos (o varios, en alianza) eliminen a algún integrante del sistema⁸. Aun así, el propio autor alemán parece contradecirse al utilizar, en otros puntos de su obra, la locución para apelar a su vez al grupo de decisiones políticas que los actores de un sistema toman para evitar que otro

⁶ Para la pormenorización de las diferentes conceptualizaciones de “equilibrio de poder” de cada uno de los autores mencionados, véase Sheenan, M. (2006), *Op. cit.*, pp. 2-4; y Little, R. (2007), *Op. cit.*, pp. 66-68.

⁷ Morgenthau, H. J. (1963), *Op. cit.*, p. 227.

⁸ Morgenthau llega a aseverar que tanto el equilibrio de poder como las políticas que pretenden su preservación son “no sólo inevitables, sino un factor esencial de estabilización en una sociedad de naciones soberanas”, en *Ibid.*, p. 227.

acumule suficiente poder como para suponer una amenaza hegemónica para la supervivencia del conjunto (políticas de equilibrio y reequilibrio⁹). Ante la certeza que tienen los actores de que en su camino por la adquisición de nuevos recursos de poder van a dar pie a una reacción de reequilibrio por parte del resto, Morgenthau dará forma a la idea de “autocontrol” (*self-restraint*) entendida como las situaciones donde algún actor decide descartar maximizar su poder -y/ó poner freno a su pulsión hegemónica- en aras de mantener la estabilidad y el equilibrio de poder¹⁰.

La aproximación neorealista tomará como punto de partida las propuestas de Morgenthau y otros realistas clásicos para reflexionar sobre la vigencia del concepto y su centralidad en el estudio de las relaciones internacionales. Kenneth N. Waltz, máximo exponente del realismo estructural, llegará a afirmar que si existe alguna “teoría política sobre la política internacional que sea distintiva, esa es el equilibrio de poder”¹¹. Más allá de aportaciones sobre la definición del fenómeno -en general, se distancia poco de las definiciones ofrecidas por los realistas clásicos- la contribución más significativa de los neorealistas tiene que ver con la propuesta que hacen sobre cómo se gesta el “equilibrio de poder” en relación con la estructura internacional. Empezando por el propio Waltz en *Theory of International Politics*, los realistas estructurales propondrán que es la estructura internacional -y especialmente su condición anárquica- la que impone un conjunto de imperativos sobre los actores del sistema que los llevará a tomar decisiones que,

⁹ Las políticas o las acciones de equilibrio y reequilibrio son entendidas como el conjunto de decisiones en política exterior, y su puesta en práctica, que son concebidas como reacción o contra-reacción frente a modificaciones en la percepción de amenaza y de (in)seguridad por parte de los actores de un sistema. Los ejemplos más claros son las modificaciones en la política de alianzas de un actor, pero incluye un espectro más amplio de la acción exterior que comprendería desde acciones para aumentar cualquiera de los recursos de poder propio (por ejemplo, expansión militar o armamentística) hasta cualquier acción destinada a socavar el cualquiera de los recursos de poder del actor que es entendido como una amenaza (por ejemplo, acciones de sabotaje o directamente uso de la violencia). Se utilizarán aquí como sinónimos los conceptos de reequilibrio y contra-esequilibrio.

¹⁰ Sobre la importancia de esta noción, Little, R. (2007), *Op. cit.*, pp. 98-100.

¹¹ Waltz, K. N. (2010), *Theory of international politics*, Long Grove: Waveland Press, p. 117.

ultima ratio, resultarán en una situación de “equilibrio de poder”. El “equilibrio de poder” sería, por tanto, una consecuencia estructural ineludible de la anarquía. La preceptiva búsqueda de seguridad que se deriva de la incertidumbre de la anarquía internacional sumada a una distribución de poder desigual llevará a los estados a una perpetua búsqueda de poder que garantice su supervivencia. La agregación de prioridades colectivas -junto con los correctores, que serían los conflictos bélicos- llevará a periodos de estabilidad basados en una distribución equilibrada del poder ya sea entre superpotencias o entre diferentes alianzas. Cualquier intento de desviación en ese contexto, que ya hemos dicho marcado por la anarquía, llevará a los estados a activar políticas de equilibrio y reequilibrio que eviten el escenario en que las capacidades de uno de los actores sean tales que éste sea capaz de eliminar al resto o bien de imponérselos hegemónicamente (su voluntad, sus normas, sus valores, etc.). Según Waltz, esas políticas podrán ser de dos clases: métodos de reequilibrio internos y externos. Los internos se refieren a las decisiones de hacer frente a los posibles desequilibrios de poder del sistema mediante el desarrollo de nuevos recursos de poder a nivel interno (militares, económicos...) que contrarresten la pérdida de poder relativo frente a otra potencia¹². Los métodos de reequilibrio externos apelan a las decisiones de hacer frente a los cambios en la distribución de poder mediante el establecimiento de alianzas con segundos estados que compensen la pérdida de poder relativo¹³.

Sobre el tratamiento del “equilibrio de poder” en las contribuciones neorrealistas posteriores a Waltz, la obra *The Tragedy of Great Powers Politics* de John J. Mearsheimer es la que probablemente ofrezca las matizaciones más elaboradas, y con mayor impacto en la disciplina, a los argumentos recién presentados. Él es todavía más pesimista que Waltz y asevera que la estructura del sistema impone en las potencias un comportamiento competitivo que las lleva a

¹² Además, según Waltz, este tipo de políticas de reequilibrio serían las más propias de sistemas bipolares ya que las superpotencias disponen de menos aliados potenciales con los que compensar la pérdida de poder relativo frente al segundo polo, lo que les fuerza a tener que suplir tal merma con una mayor movilización de recursos internos que incrementen su poder. *Ibid.*

¹³ Le son más propios a las estructuras multipolares, en base al mismo razonamiento señalado en la nota al pie anterior.

aprovechar cualquier mínima ocasión que se les presente para alterar la distribución de su poder a su favor¹⁴. Nace aquí la diferenciación entre el “realismo defensivo” *waltziano* y el “realismo ofensivo” conceptualizado por Mearsheimer. Del primero Mearsheimer critica que está basado en la idea de que “la anarquía incentiva a los Estados a comportarse defensivamente y a mantener que no alterar el equilibrio de poder”¹⁵. Frente a ello opone la “tragedia” de la política internacional donde se imponen las alianzas antagónicas de equilibrio (*balanced adversarial alliances*), en constante cambio, como única respuesta a las repetidas presiones por la modificación de la distribución de poder. Aun así, y más allá de la diferenciación entre ofensivos y defensivos, en general se reconoce que -tal como sugiere Glenn H. Snyder- las propuestas de Waltz y Mearsheimer pueden ser complementarias si se acepta que lo propuesto por el primero intenta explicar el comportamiento de los Estados que defienden el *statu quo* mientras que el segundo trata la conducta de los Estados revisionistas¹⁶. Desde la perspectiva de este trabajo todavía más importante resulta su propuesta sobre el hecho de que no existe en sí un “equilibrio de poder” del sistema internacional sino que en verdad existen numerosos “equilibrios de poder” regionales que conviven en una relación sistémica entre ellos¹⁷.

La Escuela Inglesa también ha incorporado el concepto en su contribución teórica. Hedley Bull señala el “equilibrio de poder” no sólo como una de las cinco instituciones primarias en la base de la sociedad internacional -junto con la guerra, la diplomacia, el Derecho internacional y la gestión por parte de las grandes potencias- sino como la base sobre la que se articula el resto de las

¹⁴ Little, R. (2007), *Op. cit.*, p. 214.

¹⁵ Mearsheimer, J. J. (2014), *The tragedy of great power politics*, Nueva York/Londres: W. W. Norton, pp. 19-20.

¹⁶ Snyder, G. H. (2002), “Mearsheimer’s world: Offensive realism and the struggle for security”, *International Security*, vol. 27, núm. 1, pp. 149-173. Fred H. Lawson afirma que, curiosamente, esta línea teórica no ha sido explorada en el caso del sistema regional de Oriente Medio. Lawson, F. H. (2019), “International Relations theory and the Middle East”, en Fawcett, L. (ed.) *International Relations of the Middle East*, tercera edición [primera edición: 2005], Oxford: Oxford University Press, pp. 19-36, en p. 24.

¹⁷ Little, R. (2007), *Op. cit.*, pp. 215-216.

instituciones primarias¹⁸. Según Bull, el “equilibrio de poder” cumple tres funciones esenciales en la sociedad: 1) impedir el surgimiento y consolidación de actores con vocación y/o capacidades hegemónicas; 2) salvaguardar la sociedad internacional en su conjunto así como la independencia de las unidades que son parte; y 3) preservar las características de la sociedad internacional donde opera¹⁹. Pero, por lo que respecta a uno de los objetos centrales de estudio de este trabajo, Bull nos ofrece opiniones contradictorias: según Richard Little, en algunos fragmentos Bull parece reconocer la existencia de la institución del “equilibrio de poder” a nivel exclusivamente regional en realidades fuera de la sociedad internacional europea; en otras secciones de *La Sociedad Anárquica* parece estar de acuerdo con las propuestas de otro de los fundadores de la Escuela Inglesa, Herbert Butterfield y Wight, que reducen su existencia a la sociedad internacional europea de después del Tratado de Westphalia (1648)²⁰.

En una línea muy parecida el propio Little, uno de los exponentes actuales de la Escuela Inglesa, sugiere diferenciar entre el “equilibrio de poder antagónico” (*adversarial balance of power*) y el “equilibrio de poder asociativo” (*associative balance of power*)²¹. El primero se referiría a una visión clásica, vinculada al conjunto de la escuela realista, por el cual los actores luchan por su supervivencia y, ante la amenaza que suponen el resto, monitorea los cambios en la distribución de poder y responde ante éstos si afectan sus posibilidades de supervivencia. El segundo concepto representa las situaciones donde los actores del sistema reconocen una distribución equitativa y/o justa del poder que les permite tener buenas expectativas sobre su supervivencia en el medio y largo plazo. Ante la situación de origen, se genera un interés compartido en preservar la distribución de poder tal como está (defensa del

¹⁸ Bull, H. (2005), *La sociedad anárquica: Un estudio sobre el orden en la política mundial*, Madrid: Los Libros de la Catarata.

¹⁹ *Ibid.*, p. 158.

²⁰ Little, R. (2007), *Op. cit.*, pp. 158-163. Butterfield, H. y Wight, M. (eds.) (1966), *Diplomatic investigations: Essays in the Theory of International Politics*, Londres: Allen & Unwin.

²¹ Little, R. (1986), “Deconstructing the balance of power: Two traditions of thought”, *Review of International Studies*, vol. 15, pp. 87-100; Little, R. (2007), *Op. cit.*, pp. 251-287.

status quo) ante la amenaza de cualquier modificación que pueda echar a perder la garantía de supervivencia. La consecuencia es que los actores participan en dinámicas de autocontrol motivados por la responsabilidad compartida de no modificar la distribución de poder.

Cabe finalizar con una escueta mención al constructivismo. Al poner el foco de estudio en las ideas, valores y percepciones en las relaciones internacionales, el constructivismo se ha alejado del estudio *per se* del “equilibrio de poder”, especialmente de su dimensión material. Alexander Wendt, por ejemplo, en su central *Social Theory of International Politics* tal sólo menciona el concepto en dos ocasiones²²: la primera para señalarlo como ejemplo de *ultimate argument*, o proposiciones teóricas tan centrales para una comunidad epistémica que acaban afectando a la realidad que dicen analizar, produciéndose un fenómeno de profecía auto-cumplida; la segunda, en el marco de una reflexión crítica sobre las propuestas de Morgenthau. Puede resultar sorprendente pues que no se hayan llevado a cabo investigaciones y contribuciones sobre el “equilibrio de poder” en tanto que constructo social o idea, consecuencia de una manera concreta de entender las relaciones internacionales, y que impacta en cómo se comportan los actores en el sistema y cómo se relacionan entre ellos. La idea de que “*The balance-of-power is what actors make of it*” (haciendo el símil con la proposición *wendtiana* sobre la anarquía) subyace en algunas de las ideas apuntadas más adelante, tal como señalaremos.

II. LAS “POLÍTICAS DE EQUILIBRIO” EN EL ORDEN INTRÁRABE EN ORIENTE MEDIO

Los estudios que desde las Relaciones Internacionales y la Historia diplomática se han hecho sobre el sistema regional de Oriente Medio y el Norte de África han recurrido también al uso de la noción y de las teorías del “equilibrio de poder”. Estudios clásicos como el de Frank Harary o el de Abraham Diskin y Shaul Mishal

²² Wendt, A. (1999), *Social theory of international politics*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 64-68.

ponen en cuestión la tendencia de la región hacia el equilibrio estructural o la racionalidad del número de integrantes de las alianzas pensadas en lógicas de equilibrio²³. En general, se ha construido una suerte de consenso académico -demasiado poco cuestionado- sobre la importancia de observar las dinámicas de la región haciendo uso de las premisas realistas entre las que destaca el equilibrio de poder, especialmente utilizadas para analizar la conflictividad de la región que se dice “obedece a muchas de las reglas de la política de equilibrio de poder”²⁴. Curiosamente, algunos autores como Hinnebusch han llegado a conclusiones parecidas mediante argumentos constructivistas de base según los cuales existen mecanismos de equilibrio

“basado[s] en el hecho de que los actores estatales se adhieran a la razón de estado que es presentada por la tradición realista como la racional: mediante la adopción de objetivos ‘realistas’ (subordinando la ideología a las realidades del equilibrio de poder) y mediante el incremento de las capacidades o la construcción de alianzas para hacer frente a las amenazas. (...) La formación de alianzas y las políticas de equilibrio mitigaron las ambiciones de las potencias hegemónicas y, aunque generalmente fallaron en mantener la paz, sí que preservó el sistema de estados. (...) Esta dinámica empujó a la región hacia un sistema clásico Westphaliano en el que el poder eclipsó las normas (árabes) compartidas como el determinante más importante del comportamiento estatal y del orden regional”²⁵.

La contribución más significativa, por su impacto en la discusión académica, es la ofrecida por Stephen M. Walt en *The origins of alliances* quien, sirviéndose del sistema regional de Oriente Medio

²³ Harary, F. (1961), “A structural analysis of the situation in the Middle East in 1956”, *Journal of Conflict Resolution*, vol. 5, junio, pp. 167-178; Diskin, A. y Mishal, S. (1984), “Coalition formation in the Arab world: An analytical perspective”, *International Interactions*, vol. 11, pp. 43-59. Citados en Lawson, F. H. (2015), “Explaining interstate conflict and co-operation in the Middle East”, en Valbjørn, M. y Lawson, F. H., *International Relations of the Middle East*, Vol. IV: Conflict and co-operation in the Middle East, Londres: SAGE, pp. VI-XIII, en p. VIII.

²⁴ Fawcett, L. (2019b), “Introduction: The Middle East in International Relations”, en Fawcett, L. (ed.) *International Relations of the Middle East*, tercera edición [primera edición: 2005], Oxford: Oxford University Press, p. 7. Véase también la referencia a Joseph Nye en la nota al pie 111 del capítulo dos.

²⁵ Hinnebusch, R. (2003), *Op. cit.*, pp. 10-11.

entre la crisis de Suez (1956) y la guerra de los Seis Días (1967) como caso de estudio -el norteamericano es un teórico de las Relaciones Internacionales, no un especialista de área-, ofrece una explicación general para entender las lógicas de la decisión de los estados de aliarse²⁶. Para ello Walt diferencia entre la “teoría del equilibrio de poder” y la “teoría del equilibrio frente a las amenazas”. La primera se refiere al conjunto de planteamientos que aseguran que los Estados de un sistema se van a aliar para hacer frente al Estado más poderoso del sistema, poniendo freno a cualquier pulsión hegemónica. La segunda, por su parte, se distancia de la primera al sugerir que los Estados reaccionan ante las amenazas y que el poder agregado es tan sólo uno de los elementos que impactan en la definición de qué es y qué no una amenaza²⁷. La percepción de amenaza, según Walt, también viene marcada por la proximidad geográfica, el poder de naturaleza puramente ofensiva y la agresividad en las intenciones de los actores en cuestión. Aun así, y tal como critica F. Gregory Gause III, Walt no ofrece indicaciones claras sobre cómo operacionalizar la agresividad en las intenciones de un actor²⁸.

Tomando las propuestas de Walt como punto de partida, autores como Michael N. Barnett y Jack S. Levy, Elie Podeh, David Lai o Fred H. Lawson han testado la vigencia de la propuesta del equilibrio frente a las amenazas en contextos históricos más concretos o en relación con la acción exterior de determinados países²⁹. Pero destacan por su impacto las contribuciones y

²⁶ Walt, S. (1987), *The origins of alliances*, Ithaca: Cornell University Press.

²⁷ Algunos de estos elementos fueron refinados teóricamente en la respuesta que Walt ofrece a las críticas que Robert G. Kaufman y Eric Labs elaboran sobre su teoría de equilibrio frente a las amenazas. Walt, S. (1992) “Alliances, threats and U.S. Grand Strategy: A reply to Kaufman and Labs,” *Security Studies*, vol. 1, núm. 3, pp. 448-482; Kaufman, R. G. (1992), “To balance or to bandwagon? Alignment decisions in 1930s Europe”, *Security Studies*, vol. 1, núm. 3, pp. 417-447; y Labs, E. J. (1992), “Do weak states bandwagon?”, *Security Studies*, vol. 1, núm. 3, pp. 383-416.

²⁸ Gause III, F. G. (2003-04), “Balancing what? Threat perception and Alliance choice in the Gulf”, *Security Studies*, vol. 13, núm. 2, pp. 273-305, en p. 280.

²⁹ Barnett, M. N. y Levy, J. S. (1991), “Domestic sources of alliances and alignments: The case of Egypt 1962-73”, *International Organization*, vol. 45, verano, pp. 369-395; Podeh, E. (1993), “The struggle over Arab hegemony after the Suez Crisis”, *Middle Eastern Studies*, vol. 29, núm. 1, pp. 91-110; Lai, D.

respuestas de James H. Lebovic, Laurie A. Brand, F. Gregory Gause III y Steven R. David (éstas dos últimas analizadas en profundidad más adelante en esta misma sección). Lebovic sugiere que el análisis de Walt es algo sesgado al tratar sólo los acontecimientos entre 1956 y 1967. En base al análisis cuantitativo para el periodo que va desde 1948 hasta 1991, la crítica más general y central es que Walt reduce en exceso la importancia de la ideología a la hora de tomar la decisión sobre qué o quién representa una amenaza y ello le fuerza a pasar por alto demasiados acontecimientos que sólo se pueden explicar calibrando correctamente dicho factor³⁰. Esta crítica, además, engarza con lo propuesto por Malcolm H. Kerr en *The Arab Cold War* -uno de los textos clásicos del estudio de las relaciones internacionales en Oriente Medio- donde la confrontación ideológica entre los pan-arabistas filo-egipcios y los defensores del *status quo* es señalada como el factor explicativo de la realidad regional entre 1958 y 1967³¹. En términos más específicos Lebovic llega a tres conclusiones concretas que también ponen en tela de juicio las conclusiones de Walt: la primera, que “la concurrencia, y no la división, predominó en las relaciones entre los principales adversarios de Israel (Egipto, Siria, Jordania y los palestinos)” hasta tal punto que “durante décadas, la convergencia en los alineamientos superó de sobremanera cualquier otra tendencia”³²; la

(2001), “Alignment, structural balance, and international conflict in the Middle East, 1948-1978”, *Conflict Management and Peace Science*, vol. 18, núm. 2, pp. 211-250; Lawson, F. H. (2007), “Syria’s reaction with Iran: Managing the dilemmas of alliance”, *Middle East Journal*, vol. 61, invierno, pp. 31-47.

³⁰ Dice al respecto que Walt “falla a la hora de discutir los orígenes y la naturaleza de las intenciones [agresivas], así como su relación con la ideología (...). No explica la importancia de la cooperación entre Estados con ideas afines, el comportamiento de esos Estados frente a terceros, las amenazas ante las que los Estados responden, y las respuestas similares de Estados aparentemente muy diferentes frente a normas y símbolos regionales”. Lebovic, J. H. (2004), “Unity in action: Explaining alignment behaviour in the Middle East”, *Journal of Peace Research*, vol. 41, núm. 2, pp. 167-189, en p. 169.

³¹ Kerr, M. (1971), *The Arab Cold War*, Oxford: Oxford University Press.

³² *Ibid.*, pp. 183-185 y pp. 185-186. Esta crítica está íntimamente ligada con el cuestionamiento de Lebovic a la diferenciación que Walt hace entre “actos de equilibrio” (*balancing*) y “actos de seguidismo” (*bandwagoning*) y a la codificación que hace de algunos acontecimientos históricos en base a tales etiquetas. *Ibid.*, pp. 167, 172-173.

segunda, que el acuerdo se debe en gran parte a la oposición común frente a Israel, que primó frente a cualquier división interna intrárabe y que “impuso limitaciones normativas al comportamiento de los líderes árabes”³³; y la tercera, que a partir de finales de los años setenta la política regional se vuelve mucho menos ordenada ya que “ninguno de los actores continuó siendo el punto focal alrededor del cual convergió toda oposición”³⁴.

Por su parte, Laurie A. Brand argumenta que las explicaciones ofrecidas por Walt y aquellos que le responden olvidan generalmente el gran impacto que las consideraciones de economía interna tienen sobre las decisiones de con quién se alía un Estado y quién cataloga como una amenaza. Utilizando como caso de estudio los cambios en la política exterior de Jordania en sus relaciones con Siria e Irak entre 1975 y 1981, Brand llega a la conclusión de que las consideraciones presupuestarias fueron el factor clave para entender cómo Jordania pasó en un periodo tan corto de tiempo de tener una relación muy tensa con ambos, a establecer una alianza con Damasco, a acercarse paulatinamente a Bagdad hasta el punto de casi romper con Siria³⁵. Según sus propios términos,

“la seguridad nacional, en su sentido más primario, puede ser realmente seguridad presupuestaria, entendida en términos de reproducción de las condiciones necesarias para que la coalición gobernante pueda permitirse mantener su posición. Así, las decisiones sobre los alineamientos y las alianzas serían tomadas, no para equilibrar el poder o las amenazas externas tal como argumentan desde hace tiempo los realistas y los neorrealistas, pero para ayudar a equilibrar el presupuesto o para protegerse frente a potenciales amenazas económicas externas en el futuro”³⁶.

³³ *Ibíd.*, p. 170.

³⁴ *Ibíd.*, p. 185.

³⁵ Brand, L. A. (1994), “Economics and shifting alliances: Jordan’s relations with Syria and Iraq, 1975-1981”, *International Journal of Middle East Studies*, vol. 26, núm. 3, pp. 393-413.

³⁶ En ese mismo sentido, el autor asevera que “sin acceso a suficientes recursos presupuestarios, todo el resto resulta una consideración secundaria. Las arcas vacías significan que no hay dinero para armamento necesario para que el ejército haga frente a los enemigos externos, que no hay salarios para que los cuerpos de seguridad mantengan a raya a la oposición interna, y que no hay subsidios para asegurar la continuidad de la lealtad de las tribus. Por tanto, sea quién sea el

Tomando dicha discusión como punto de partida, se propone aquí que el equilibrio de poder ha configurado un imaginario compartido entre los actores árabes de la región -fundamentalmente los estatales- que a su vez ha tenido un impacto en cómo éstos se comportaban y relacionaban³⁷. Especialmente, por lo que respecta al establecimiento y recurrencia a las alianzas en la región, que serán aquí definidas en sentido amplio siguiendo la propuesta de Barnett y Levy como “relaciones formales o informales de cooperación en materia de seguridad entre dos o más estados que incorporan expectativas mutuas sobre conseguir algún grado de futura coordinación de políticas en materia de seguridad bajo ciertas condiciones”³⁸. Para referirse a esta institución, esta tesis opta por la noción “políticas de equilibrio” y no la de “equilibrio de poder”. Aunque las razones concretas que sustentan esta decisión se desgranarán a lo largo de este capítulo, cabe sugerir de entrada que se rehúye hablar de “equilibrio de poder” por ser un término con una fuerte carga semántica previa, que probablemente nos llevaría a asumir apriorismos que esta tesis cuestiona. Así, lo reiterado no es una tendencia sistémica, casi natural o movida por una suerte de *mano invisible*, hacia una distribución equilibrada del poder. La institución aquí presentada subraya la recurrencia de los actores árabes del sistema a incluir en su toma de decisiones un conjunto de consideraciones concretas, relacionada con la teoría del equilibrio de poder y la voluntad de evitar la preeminencia de alguno de los actores del sistema, que este sub-epígrafe analiza. Las políticas derivadas de ello son lo que llamamos “políticas de equilibrio”.

enemigo, la seguridad presupuestaria es la primera línea de defensa”. *Ibid.*, p. 395.

³⁷ Por tanto, adoptando una posición constructivista en la conceptualización de la institución del equilibrio de poder en tanto que práctica social, aceptando la premisa constructivista de que “los líderes responden a los símbolos y tradiciones cuando las percepciones de los intereses los inclinarían a actuar de otra manera; adquieren sus intereses, identidades y su comprensión de las amenazas en base a esos símbolos y prácticas; y en muchas ocasiones ceden ante una audiencia que se toma muy en serio los símbolos y la retórica”. Lebovic, J. H. (2004), *Op. cit.*, p. 169.

³⁸ Barnett, M. N. y Levy, J. S. (1991), *Op. cit.*, p. 370. Los autores admiten que su definición es bastante pareja a la ofrecida por Walt, S. (1987), *Op. cit.*, p. 1.

Las políticas de equilibrio serán por tanto conceptualizadas como una institución en tanto que norma no jurídica que genera expectativas de comportamiento sobre los actores del sistema. Eso en ningún caso significa que la totalidad de los actores hayan entendido esta institución y su práctica asociada o el comportamiento que en base a ella se desprende (y cabría esperar) de la misma manera. Nos encontramos ante una idea recurrente, pero ni necesariamente tan estática en el tiempo ni tan asépticamente mecánica como describen el realismo y el realismo estructural. Tampoco implica necesariamente la existencia de mecanismos sociales sancionadores en caso de desvío de la norma. Es por tanto un punto de anclaje del comportamiento esperado alrededor del que los participantes del sistema convergen de manera relativa e incorporan en sus cálculos respecto del comportamiento del resto a la hora de tomar decisiones. Como sugiere Hinnebusch desde un enfoque que tiende al constructivismo:

“una vez las reacciones diferenciales son institucionalizadas en rivalidad interestatal y la guerra se vuelve omnipresente, entonces, como esperarían los realistas, el dilema de la seguridad determina cada vez más las relaciones regionales, motiva la consolidación de los Estados, y fuerza a las élites estatales a seguir la ‘razón de estado’. En esta situación, el equilibrio de poder se convierte, ahora sí, en la característica central del orden regional”³⁹.

Para aclarar estas afirmaciones se proponen tres matizaciones sobre el funcionamiento de las políticas de equilibrio en el orden concreto.

a) Primera matización: Equilibrio ante las amenazas

La primera es que la historia contemporánea de las relaciones intrárabes nos indica que la institución del equilibrio funciona en unos términos más cercanos a los propuestos por Walt mediante su idea de “equilibrio ante las amenazas” (*balance of threat*). Los actores no responderían exclusivamente ante cambios en la distribución de poder y/o ante la posibilidad de que algún integrante

³⁹ Hinnebusch, R. (2003), *Op. cit.*, p. 2.

del sistema hiciera esfuerzos por aumentarlo⁴⁰. Los actores responden mayoritariamente ante los “desequilibrios en las amenazas” (*imbalances of threat*) que suceden cuando “el estado más amenazante o una coalición es significativamente más peligrosa que el segundo estado o coalición más amenazante”⁴¹, entendiendo el nivel de amenaza como el resultado de la conjugación de elementos que incluyen el poder agregado, la proximidad geográfica, las capacidades puramente ofensivas y la agresividad de sus intenciones. La institución del “equilibrio de poder” pierde así los automatismos descritos por la escuela realista: al situar la noción de amenaza en la génesis de los comportamientos de equilibrio y contra-equilibrio se incorpora necesariamente consideraciones intersubjetivas relacionadas con qué perciben los actores como amenaza y qué no. Un cambio en la distribución de poder -incluso si aceptamos la premisa realista de que puede ser entendido como un elemento objetivo e incontestable- no es siempre y automáticamente entendido como una amenaza, independientemente de quién sea el actor que aumente su poder relativo y cómo de amenazador o agresivo sea percibido por el resto de los actores⁴². Además, así se amplía el espectro de acciones que pueden engendrar comportamientos de equilibrio y contra-equilibrio más allá de los cambios en la distribución de poder. Una variación en la percepción que se tiene sobre la agresividad de uno de los actores, incluso sin que éste gane o pierda activos de poder mediante, puede producir igualmente reacciones similares. Un

⁴⁰ Según Walt, los “desequilibrios de poder” (*imbalances of power*) se producen cuando “el estado más poderoso en un sistema o una coalición posee un poder significativamente mayor al segundo más poderoso”, Walt, S. (1987), *Op. cit.*, p. 265.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Aunque, como nos recuerdan Barnett y Levy, la respuesta no ha de pasar necesariamente por una redefinición de las relaciones externas de los actores sino que también cabe que “bajo ciertas condiciones, el Estado pueda decidir expandir su preparación en el ámbito de la seguridad mediante la movilización interna de recursos militares en vez de mediante alianzas externas”. Eso sucede fundamentalmente porque al establecer una alianza los gobernantes asumen una cierta pérdida en la autonomía de decisión que puede tener costes internos (desde el aumento de la influencia extranjera en el plano interno al establecer colaboración militar hasta el impacto sobre la legitimidad del gobernante en casos donde se permite la presencia de un ejército extranjero en suelo nacional. Barnett, M. N. y Levy, J. S. (1991), *Op. cit.*, pp. 371, 375.

ejemplo perfecto en este sentido podría ser el ofrecido por el triunfo de la Revolución Egipcia el 23 de julio de 1952. El día 22 y el día 24 de febrero las capacidades efectivas de Egipto eran prácticamente las mismas. La Revolución consiguió que las percepciones que se tenían sobre El Cairo y sobre su potencial agresividad en el exterior se modificasen de manera casi repentina, sin que ello fuera la consecuencia de un cambio en las capacidades. El cambio de aproximación hacia Egipto de las monarquías árabes conservadoras de lo que luego se constituiría en el Pacto de Bagdad podría ser interpretado a la luz de lo aquí propuesto (voluntad resuelta de aumentar sus capacidades militares, a nivel interno, e intención de alcanzar nuevas alianzas “anti-revolucionarias”, a nivel exterior).

La propuesta de Walt, asimismo, al incorporar el elemento perceptivo nos permite sugerir que habrá instancias donde existirán desacuerdos sobre el nivel de amenaza que representa un actor concreto frente al resto de integrantes del sistema. De esta forma aquellas situaciones donde según la aproximación más clásica todos los estados del sistema -o como mínimo todas sus potencias- se ven forzados a reaccionar frente al aumento de poder ajeno no encontrarán obligatoriamente una reacción tan coral. Los estados participarán de una respuesta de contra-equilibrio dependiendo de su propia percepción sobre el grado de amenaza -sobre si mismos o sobre la totalidad del sistema- que, aunque pueda ser el resultado de dinámicas de socialización y consulta, será *ultima ratio* individual. Por ejemplo, el grado de amenaza que representa Arabia Saudí tras el aumento dramático de sus capacidades militares como consecuencia de las rentas del petróleo en los años setenta del siglo pasado no serán percibidas como igual de amenazantes desde Saná/ Adén, El Cairo, Doha o Bagdad⁴³.

Esta idea está también reñida con propuestas como la de Lai sobre la persistencia de “líneas [de fractura] amigo-enemigo” que acabarán marcando si los Estados reaccionan o no a los cambios en la distribución de poder, como mínimo en tanto que vectores Lai

⁴³ De 808 millones de dólares (constante 2017) en 1963, a 6.398 en 1973 y 32.261 en 1983. Stockholm International Peace Research Institute (2019), *SIPRI Military Expenditure Database (all countries, 1949-2018)*, Estocolmo: SIPRI. Disponible en línea en <https://www.sipri.org/databases/milex> [última consulta: 15/10/2019].

dice que “sabemos que en la política internacional los países rutinariamente se dividen en base a unas líneas de fractura amigo-enemigo. El incremento de poder en países amigos no es sólo bienvenido sino también incentivado. Sólo el incremento de poder por parte de países enemigos es percibido como amenazador y debe ser confrontado”⁴⁴. El autor llega a esta conclusión en base al análisis de la relación de un grupo limitado de Estados árabes (Egipto, Siria,

*Cuadro 5:
Alianzas y alineamientos en Oriente Medio propuestos por Stephen Walt (1955-1979)*

<i>Alianza</i>	<i>Año</i>	<i>Alianza</i>	<i>Año</i>
Pacto de Bagdad (a)	1955	Arabia Saudí-Jordania	1962
Pacto de Solidaridad Árabe (b)	1955	Siria-Iraq	1962
Unión Soviética-Egipto	1955	Pacto de Unidad Tripartita (g)	1963
Unión Soviética-Siria	1955	Egipto-Irak	1964
Unión Soviética-Yemen	1955	Cumbre de El Cairo (h)	1964
Coalición de la Guerra de Suez (c)	1956	Unión Soviética-República de Yemen	1964
Alianza de los Reyes (d)	1957	Unión Soviética-Siria	1966
Estados Unidos-Arabia Saudí	1957	Guerra de los Seis Días (i)	1966-1967
Estados Unidos-Líbano	1957	Egipto-Jordania	1967
Estados Unidos-Jordania	1957	Unión Soviética-Rep. Dem. Pop. Yemen	1968
República Árabe Unida (e)	1958	Comando Oriental (j)	1969
Irak-Jordania	1958	Israel-Jordania	1970
Egipto-Arabia Saudí	1958	Unión Soviética-Irak	1971
RAU-Irak	1958	Coalición de la Guerra de Octubre (k)	1973
Unión Soviética-Irak	1958	Egipto-Estados Unidos	1975
Intervención en Kuwait (f)	1961	Siria-Jordania	1975
Estados Unidos-Israel	1962	<i>Steadfastness Front</i> (l)	1978
Egipto-República de Yemen	1962	Arabia Saudí-Jordania-Irak	1979

(a) Reino Unido, Irak y EE.UU. (observador), Turquía, Irán y Pakistán; (b) Egipto, Arabia Saudí, Siria, Yemen y Jordania; (c) Reino Unido, Francia e Israel; (d) Arabia Saudí, Irak y Jordania; (e) Egipto y Siria; (f) Egipto, Arabia Saudí y Jordania [disuadiendo la anexión de Kuwait por parte de Iraq]; (g) Egipto, Siria e Irak [los sirios también *bandwagoned* con Egipto para reducir el impacto de los *nasseristas* en Siria]; (h) Egipto, Arabia Saudí, Irak y Jordania; (i) Egipto y Siria equilibrando a Israel, Jordania *bandwagoned* con ellos y el resto de árabes ofreciendo su participación simbólica; (j) Siria, Irak y Jordania; (k) Egipto, Siria y Saudi Arabia, con apoyo simbólico del resto de árabes; (l) Siria, Libia, República Democrática Popular de Yemen y Argelia.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Walt, S. (1987), *Op. cit.*, pp. 287-288.

⁴⁴ Lai, D. (2001), *Op. cit.*, p. 241. Algo que a su vez parece contradecir otra afirmación que hace en el artículo cuando dice que “las alianzas cambiantes entre los países árabes ha sido uno de los comportamientos más visibles en los 31 años desde la creación de Israel”. *Ibid.*, p. 212.

Jordania e Irak) junto con Israel, Estados Unidos y la Unión Soviética y por un periodo reducido (1948-1978), clarísimamente marcado por el conflicto con Israel. Pero, más allá de los problemas de generalización en base a un caso de estudio reducido, esta aproximación encierra, en nuestro parecer, otras dos debilidades. Primero, que presupone una estabilidad en las relaciones de amistad y enemistad entre árabes que acaba siendo tratada como un apriorismo que genera en sí mismo reacciones sistémicas; y segundo, emanando del primer punto, no plantea la relación inversa por la cual las líneas de fractura amigo-enemigo son resultado -que no causa- de las interacciones continuadas entre actores, sujetas a cambios en base a la percepción de amenaza derivada del comportamiento de terceros. Dicho de otro modo, un actor es etiquetado como amigo o enemigo como resultado de los cambios en la percepción sobre cómo de amenazante es en cada momento, aumentando la plausibilidad de la propuesta de Walt. Como veremos en los capítulos seis y siete éste sí es el caso de los órdenes con Israel y con Irán.

b) Segunda matización: Amenazas contra los regímenes

La segunda matización tiene que ver con el foco sobre el que se producen las amenazas que generan las lógicas de equilibrio y contra-equilibrio. Incluso la propuesta teórica de Walt con el “equilibrio ante las amenazas” da por hecho que el foco de éstas son los Estados. Se entiende como amenaza cualquier acción que pueda poner en riesgo la continuidad del Estado (por ejemplo, una anexión), su control soberano sobre la totalidad de su territorio o limitar gravemente su capacidad de acción como consecuencia de restricciones hegemónicas impuestas por un tercero. Por el contrario, aquí se propone ir un paso más allá aplicando al “equilibrio ante las amenazas” las propuestas de F. Gregory Gause III, de Steven R. David y de Michael N. Barnett y Jack S. Levy: las amenazas a la continuidad de los regímenes y gobiernos árabes son los que se encuentran en el origen de buena parte de las acciones de equilibrio y contra-equilibrio en la región. Para Gause III, la pregunta fundamental que cabe hacerse es cómo los Estados identifican qué supone una amenaza para ellos y qué no⁴⁵. Su

⁴⁵ Haciéndonos eco de propuestas constructivistas, Fred H. Lawson, en su análisis de las propuestas de Ted Hopf, dice que “los cambios en el nivel y distribución de

respuesta para el caso de la historia reciente de Oriente Medio es que los Estados mayoritariamente “identificaron las amenazas políticas e ideológicas externas contra la estabilidad de los regímenes gobernantes como más relevantes que las amenazas basadas en el poder agregado, la proximidad geográfica y las capacidades ofensivas”⁴⁶, ya que la voluntad primordial en el origen de toda acción es la voluntad de los líderes de mantenerse en el poder⁴⁷. Dicho de otra forma:

“Amenazas internas a los regímenes, a diferencia de aquellas contra la seguridad del Estado, se convierten en más primordiales para los decisores políticos a la hora de hacer cálculos sobre su política de seguridad, incluyendo las decisiones sobre las alianzas. Acciones de equilibrio frente amenazas internas inmediatas o potenciales, particularmente si esas amenazas se creen vinculadas a actores de fuera de las fronteras del estado, es como mínimo igual de importante a la hora de establecer alianzas internacionales como lo serían factores más convencionales como la distribución regional de poder”⁴⁸.

Por tanto, aun en situaciones donde la supervivencia del gobierno ha estado en juego, pero no la supervivencia del estado, los actores

poder entre Estados, por sí mismos, no precipitan carreras armamentísticas, la construcción de alianzas o la movilización económica; es sólo cuando las dinámicas de poder son constituidas como amenazas al interés de los Estados que los gobiernos se preparan para la acción militar. (...) Las amenazas toman forma en el contexto de los conflictos de interés, las desarmonías culturales, las incompatibilidades ideológicas, los discursos hostiles, las actividades beligerantes y una plétora de circunstancias alternativas que trascienden las meras percepciones”, en Lawson, F. H. (2019), *Op. cit.*, p. 29. Hopf, T. (1998), “The promise of constructivism in International Relations theory”, *International Security*, vol. 23, núm. 1, pp. 171-200.

⁴⁶ Gause III, F. G. (2003-04), *Op. cit.*, p. 274.

⁴⁷ Incluso si, como señala Gause III en otro de sus textos, eso significa “ignorar limitaciones normativas” que derivan del orden regional establecido. Gause, F. G. III (1999), “Systemic approaches to the international relations of the Middle East”, *International Studies Review*, vol. 1, núm. 1, pp. 11-31, en p. 18.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 279. Esa idea, recuperada y refinada en las conclusiones, le permite decir que “los líderes [políticos] en Oriente Medio entienden que los cuestionamientos externos de su legitimidad y seguridad internas, basados en plataformas ideológicas transnacionales como el islam o el pan-arabismo, son más importantes que las amenazas basadas simplemente en una preponderancia de las capacidades militares”. *Ibid.*, p. 303.

en cuestión han reaccionado en muchas ocasiones siguiendo los preceptos normativos del “equilibrio frente a las amenazas”⁴⁹. Incluso si ello ha significado “aliarse, lamentándolo más tarde, con Estados que presentasen potencialmente una amenaza mayor desde una perspectiva estratégica convencional”⁵⁰. En Oriente Medio, si no en la totalidad del globo, parece demostrarse el argumento originario del liberalismo sobre que “el estado no puede ser asumido, como haría el realismo, como un actor unitario que responde fundamentalmente a los determinantes a nivel sistémico”⁵¹. Eso no quiere decir que en situaciones donde realmente lo que esté amenazado sea la existencia del estado no se apliquen las lógicas de equilibrio; las hemos visto igual -la reacción regional frente a la invasión de Kuwait por parte de Irak como ejemplo paradigmático-, pero éstas han sido mucho menos frecuente que las anteriores.

Esta segunda matización apela directamente al vínculo existente entre la política interna y la internacional -también llamada “segunda imagen invertida”⁵²: los regímenes políticos, sea cual sea su naturaleza, se sustentan en unos ejes de legitimidad que pueden ser puestos en jaque por la acción exterior de un tercero, demostrándonos que el sistema internacional puede afectar a la configuración interna de los Estados. Cualquier acción en ese sentido puede, y ha sido en la historia contemporánea de Oriente Medio, conceptualizada por los dirigentes políticos árabes del momento como una amenaza al mismo nivel que aquellas contra la existencia del Estado. La simbiosis entre gobernantes y el Estado ha llegado en muchos casos a permitir presentarlas como

⁴⁹ Barnett y Levy asocian esta realidad al hecho de que “la consolidación del sistema de estados ha convertido en bastante remotas las amenazas de erradicación territorial (...) pero al mismo tiempo la estabilidad y supervivencia de los gobiernos de muchos Estados, particularmente en el Tercer Mundo, ha sido incrementalmente problemática”. Barnett, M. N. y Levy, J. S. (1991), *Op. cit.*, p. 373.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 274.

⁵¹ Hinnebusch, R. (2003), *Op. cit.*, pp. 6-7.

⁵² Gourevitch, P. (1978), “The second image reversed: The international sources of domestic politics”, *International Organization*, vol. 32, núm. 4, pp. 881-912.

absolutamente equivalentes⁵³. En este sentido, Steven R. David ha propuesto el término “*omnibalancing*” (de difícil traducción al castellano) para referirse al fenómeno por el cual las lógicas de equilibrio y reequilibrio se activan en base a las amenazas a la supervivencia de los regímenes políticos -ya sean de origen interno o externo- incluso a expensas de los intereses del propio Estado⁵⁴. Según David, además, este es el fenómeno más importante para entender el comportamiento de los Estados del Tercer Mundo en materia de seguridad, y no la lógica de equilibrio de poder (neo)realista ni la formulación de “equilibrio frente a las amenazas” de Walt. Gause III afirma sin tapujos que “la seguridad en el plano interno de los regímenes es lo que mejor explica el comportamiento en términos de alianzas de los actores regionales en Oriente Medio”⁵⁵. Desde una perspectiva estructuralista Moon nos recuerda

⁵³ Desde el punto de vista de la teoría esta afirmación nos confronta a la pregunta formulada por Barnett: “¿hasta qué punto está justificado que usemos el lenguaje generalmente reservado para las acciones de los individuos, y en la apropiación de teorías construidas en el nivel individual, para discutir y considerar las acciones de los Estados?”. El propio autor sugiere posibles respuestas ofrecidas por la disciplina. Destacarían aquellas que proponen que los liderazgos individuales son socializados en unos roles y en un sistema de valores o credo institucional que interiorizan y que permiten observar la continuidad a lo largo del tiempo de maneras de proceder y comportamientos pensamos en términos de “intereses nacionales” o “la voz estatal”- (Holsti o Little y Smith serían ejemplos). Llevando este razonamiento al extremo autores como Kertzer o incluso Carr han justificado la existencia de una identidad estable y continua de las instituciones. Barnett, M. (1993), “Institutions, roles and disorder: The case of the Arab States system”, *International Studies Quarterly*, vol. 37, pp. 271-296, en p. 274. Holsti, K. J. (1970), “National role conceptions in the study of foreign policy”, *International Studies Quarterly*, vol. 14, pp. 233-309. Little, R. y Smith, S. (eds.) (1988), *Belief systems and international relations*, Nueva York: Basil Blackwell. Kertzer, D. (1988), *Ritual, politics, and power*, New Haven: Yale University Press. Carr, E. H. (2004), *La crisis de los veinte años (1919-1929)*, Madrid: La Catarata, p. 149.

⁵⁴ David, S. R. (1991), “Explaining Third World alignment”, *World Politics*, vol. 43, núm. 2, pp. 233-256, en pp. 235-236.

⁵⁵ Gause III, F. G. (2015), “Ideologies, alliances and underbalancing in the new Middle East Cold War”, *International relations theory and a changing Middle East (POMEPS Studies)*, núm. 16, POMEPS/ Aarhus University, setiembre, pp. 16-20, en p. 18. En la misma línea, Curtis R. Ryan acepta la idea pero apunta que “quizás sea especialmente así en el caso de las relaciones intrárabes”. Ryan, C. R. (2015), “Regime security and shifting alliances in the Middle East”, *International relations theory and a changing Middle East (POMEPS Studies)*, núm. 16, POMEPS/ Aarhus University, Setiembre, pp. 42-46, en p. 42.

que la participación de las élites de las periferias en relaciones de dependencia con las élites del centro –con las que comparten intereses político-económicos y percepciones- puede ser también importante para entender porque en ocasiones esos mismos regímenes prefieren aliarse con potencias externas fuertes (*bandwagon*) para hacer frente a amenazas internas o regionales, que no hacerles frente con políticas de re-equilibrio como propondrían los realistas⁵⁶.

El resultado es que las lógicas de equilibrio y contra-equilibrio pueden tener igualmente su origen en acciones y actividades que un actor desarrolla fuera de sus fronteras, en una violación del principio de no injerencia, con actos como el sabotaje o el apoyo a fuerzas opositoras o desestabilizadoras en otro país⁵⁷. Ya en los años cincuenta del siglo pasado Leonard Binder afirmaba que:

“las políticas exteriores de varios países de Oriente Medio están diseñadas para tener el máximo impacto en los asuntos internos de países objetivo dentro del sistema. La inestabilidad política y constitucional, juntamente con la atracción del islam y el arabismo como símbolos políticos, hicieron del intervencionismo directo una variante fructífera del frecuentemente inadecuado o ineficiente proceso diplomático”⁵⁸.

Basándose en experiencias contemporáneas, Gause III intenta incorporar esta dimensión al definir la hostilidad que da pie a las lógicas de equilibrio como los “intentos públicos por parte de un Estado destinados a desestabilizar al régimen gobernante de un segundo mediante propaganda o apoyo a grupos políticos internos o exiliados que se opongan al régimen gobernante del segundo”⁵⁹.

⁵⁶ Moon, B. (1995), “Consensus or compliance? Foreign-policy change and external dependence”, *International Organization*, vol. 39, núm. 2, pp. 297-329. Citado en Hinnebusch, R. (2003), *Op. cit.*, pp. 3-4.

⁵⁷ Barnett sitúa los actos de propaganda y subversión de un tercer Estado dentro de las propias fronteras como varios de los elementos más importantes que los Estados de Oriente Medio tienen en consideración en el momento de decir qué (o quién) constituye una amenaza o no. Barnett, M. (1998), *Dialogues in Arab politics*, Nueva York: Columbia University Press, pp. 8-12.

⁵⁸ Binder, L. (1958), “The Middle East as a subordinate international system”, *World Politics*, vol. 10, núm. 3, pp. 408-429, en p. 414.

⁵⁹ Gause III, F. G. (2003-04), *Op. cit.*, pp. 283-284.

Además, y consecuentemente, afirma que existen ciertas reticencias entre los actores regionales a aliarse con aquellos otros con los que no comparten los principios de legitimidad sobre los que se sustenta su poder -y pone de ejemplo el caso de los Estados suníes que prefieren aliarse con aquellos regímenes similares, más allá de líneas de fractura sectarias⁶⁰. Tal y como hemos visto en el capítulo anterior, eso sólo es posible en un marco referencial donde el principio de no injerencia y la concepción de la soberanía tienen unos límites marcados por elementos ideacionales transnacionales (pan-arabismo, islam o cualquier otra fuente de identidad compartida) que permiten superar, a conveniencia, la fragmentación de la región entre diferentes Estados soberanos⁶¹.

Michael N. Barnett y Jack S. Levy dan un paso más allá y argumentan que “las amenazas internas al gobierno de turno -a diferencia de las externas- proveen de incentivos adicionales para que los líderes estatales busquen alianzas exteriores, ya que éstas podrán asegurar los recursos materiales que podrán ser utilizados para responder a las amenazas internas a los regímenes”⁶². Ryan R. Curtis, en la misma línea, asevera que ante tales amenazas existen mayores incentivos para que los regímenes árabes prefieran optar por reajustar sus alianzas exteriores antes de una reestructuración o reforma interna -esta última más arriesgada al generar potencialmente perdedores que pueden transformarse en actores subversivos⁶³. Todo ello haría que las acciones catalogadas generalmente como de equilibrio y requilibrio no fueran tan sólo para que los regímenes gobernantes se protegieran y garantizaran su

⁶⁰ Gause III, F. G. (2015), *Op. cit.*, p. 18.

⁶¹ Barnett, M. (1998), *Op. cit.* Gause III, F. G. (2003-04), *Op. cit.*, p. 278.

⁶² Barnett, M. N. y Levy, J. S. (1991), *Op. cit.*, p. 370; formulación similar en p. 378. Los autores reconocen también que, aun así, en ocasiones los costes militares asociados al establecimiento y supervivencia de una alianza militar con un tercero suponen un desvío de recursos que de otra manera se podrían utilizar en la consolidación del poder por parte de los líderes políticos (desarrollo, prebendas y sistemas clientelares...), generando de esta forma el efecto contrario al descrito. *Ibid.*, p. 376.

⁶³ Curtis llama a este fenómeno los “dilemas de seguridad interna y externa” donde los regímenes se obsesionan con garantizar su seguridad a nivel interno y externo y, en ocasiones, cualquier acción en uno de estos dos ámbitos puede acabar siendo contraproducente en el otro. Curtis, R. R. (2015), *Op. cit.*, p. 43.

Cuadro 6:
Orígenes de las amenazas y las elecciones de alianza en Oriente Medio propuestos por F. Gregory Gause III (1971-1991)

<u>Caso 1: Perspectiva de Arabia Saudí</u>				<u>Caso 2: Perspectiva de Jordania</u>			
Años	Amenaza en base al poder agregado	Amenaza en base a las intenciones	Elección de alianza	Años	Amenaza en base al poder agregado	Amenaza en base a las intenciones	Elección de alianza
1971-1974	Irán	Iraq	Irán (limitada)	1971-1974	Iraq	Iraq (limitada)	Irán (limitada)
1975-1978	Irán	Ninguno	Equidistancia	1975-1978	Iraq	Ninguno	Equidistancia
1979-1981	Iraq	Irán	Iraq	1979-1981	Iraq	Irán	Iraq
1982-1986	Irán	Irán	Iraq	1982-1986	Irán	Irán	Iraq
1987-1990	Iraq	Irán	Iraq (limitada)	1987-1990	Iraq	Irán	Iraq
1990-1991	Iraq	Iraq	Coalición	1990-1991	Iraq/ Coalición	Coalición (a)	Iraq

<u>Caso 3: Perspectiva de Siria</u>			
Años	Amenaza en base al poder agregado	Amenaza en base a las intenciones agregadas	Elección de alianza
1971-1974	Iraq	Iraq	Ninguna
1975-mid.:79	Iraq	Iraq	Iraq (corta)
mid.:79-1981	Iraq	Irán/Iraq	Irán
1982-1986	Irán	Iraq	Irán
1987-1990	Iraq	Iraq	Irán
1990-1991	Iraq/ Coalición	Iraq	Coalición

(a) En tanto que alinearse con la coalición hubiera creado problemas domésticos para el régimen Jordano, en especial en relación a la liberación que iniciaron en 1989.

Fuente: Datos de Gause III, F. G. (2003-04), *Op. cit.*, pp. 273-305. Elaboración propia.

continuidad frente a amenazas externas sino que también reaccionarían de la misma manera ante amenazas de naturaleza puramente interna⁶⁴. Casos que demostrarían esta realidad serían el del rey Hussein y la monarquía jordana aliándose con las monarquías del Golfo ante las presiones internas de grupos fedayín revolucionarios palestinos en el este del río Jordán -especialmente en el contexto de Septiembre Negro en 1970- o, con idéntico resultado, la élite maronita libanesa en el contexto de la guerra civil libanesa entre 1975 y los Acuerdos de Taif de 1989/1990.

⁶⁴ Basel Salloukh rebaja más el nivel al considerar que no sólo reaccionarían de dicha forma ante amenazas internas per se sino que también los regímenes “se alinean con actores regionales en un intento de contrarrestar la influencia política de sus oponentes políticos nacionales”, bajando por tanto el listón desde las amenazas a la mera competición política al uso. Salloukh, B. (2017), “Overlapping contests and the Middle East international relations: The return of the weak Arab state”, *PS: Political Science and Politics*, vol. 50, núm. 3, pp. 660-663.

c) Tercera matización: Sobreactuaciones

La tercera matización necesaria es que en determinadas ocasiones las acciones que enmarcamos en el “equilibrio de poder” (tanto aquellas que catalogaríamos como la amenaza original que inicia el ciclo de reacciones como las propias acciones de equilibrio o contra-equilibrio) no nacen de la sensación de inseguridad de los regímenes árabes sino que responden más a sobreactuaciones que pretenden garantizar su continuidad y aumentar su legitimidad ante sus conciudadanos. Dicho de otro modo, en ocasiones los liderazgos políticos despliegan comportamientos de naturaleza más estética que subversiva frente a la estructura de poder regional, que caben ser entendidos desde la óptica del consumo interno. Esto sólo es posible si aceptamos la dupla señalada por Hinnebusch⁶⁵ del “modelo del líder dominante” en política exterior –por el cual los liderazgos, dirigentes de regímenes autoritarios en una gran mayoría de casos, son capaces de insertar preferencias e ideas esencialmente personales en el comportamiento exterior del Estado⁶⁶- y el “modelo de vulnerabilidad en el plano interno” –que propone que los regímenes hacen frente a retos internos más importantes que cualquier reto que provenga del exterior pero que adoptan una política exterior beligerante como válvula de escape para contentar a la audiencia interna⁶⁷.

El proceso en cuestión pasa normalmente por la sobredimensión de una amenaza que, aunque tenga cierta base fáctica real, es presentada de una manera conscientemente exagerada en su gravedad, en su inmediatez o en la posibilidad de que realmente se acabe materializando en un acto de agresión o cualquier otro tipo de acción violenta. Los dirigentes justifican de esta forma ante sus ciudadanos una reacción a su vez exagerada como única solución ante tal amenaza, que suelen engendrar un proceso de escalada de otra forma innecesario. En conjunto, ello permite a los líderes árabes presentarse como estrategas de los cuales depende la

⁶⁵ Hinnebusch, R. (2003), *Op. cit.*, p. 7.

⁶⁶ Basado en Clapham, C. (1977), *Foreign policymaking in developing states*, Westmead: Saxon House.

⁶⁷ Basado en Calvert, P. (1986), *The foreign policies of new states*, Sussex: Wheatshiff Books.

salvaguarda del país, ganando enteros frente a sus conciudadanos en términos de su ya habitualmente malmetida legitimidad social. Un ejemplo claro, tratado por James H. Lubovic, sería el de los diferentes esfuerzos y decisiones en firme del Ba'ath sirio en 1958 para establecer una alianza sólida con Egipto presentando a sus adversarios internos -los partidos y fuerzas no pan-arabistas- como una potencial fuerza subversiva, alineada con intereses extranjeros⁶⁸.

Desde el punto de vista del análisis del orden regional, lo más importante en este sentido es que se desarrolla una suerte de consenso o aceptación social entre los actores árabes del sistema alrededor de esta manera de proceder que introduce una cierta restricción y mesura ante tales sobreactuaciones. El reconocimiento de los actores regionales de que algunas decisiones de terceros en el ámbito de la seguridad y defensa pueden perseguir contentar a audiencias internas, y no tanto una potencial alteración de fondo de las relaciones de poder, pone cierto freno a lo que de otra forma daría pie muy probablemente a reacciones de reequilibrio en base a una reinterpretación del nivel de amenaza y en el marco de la “paradoja de la seguridad”. La reacción de Siria frente a lo que entendieron como un cambio en el nivel de amenaza que suponía el Líbano en 2005, con el asesinato del Primer Ministro libanés, Rafiq Hariri es un ejemplo que sustentaría tal afirmación (y que será analizado en mayor profundidad en el siguiente epígrafe de este capítulo).

Esta tercera matización a la institución de las políticas de equilibrio introduciría límites incluso en aquellos casos donde de otra forma hablaríamos de *brinkmanship*: noción de difícil traducción al castellano que se ha traducido en ocasiones como “política del borde del abismo” -especialmente en los estudios sobre la Guerra Fría y su proceso de nuclearización- y que consiste en comportamientos agresivos y arriesgados que pretenden forzar a un segundo a una posición negociadora desventajosa derivada del miedo al inicio de hostilidades⁶⁹. En su definición clásica, el premio

⁶⁸ Lubovic, J. H. (2004), *Op. cit.*, p. 170.

⁶⁹ Lombardi, B. (2012), “Turkey and Israel: Brinkmanship and the Grand Strategy of the Erdogan government”, *The Levantine Review*, vol. 1, núm. 1, pp. 7-22, en p. 7. Concepto bastante utilizado en el análisis de procesos de nuclearización, y

Nobel de economía Thomas Schelling lo definió como “la táctica de dejar que una situación se escape de las manos deliberadamente, sólo porque que se escape fuera de control puede ser intolerable para la otra parte y la fuerce a ceder”⁷⁰. Al introducir en el cálculo estratégico la posibilidad -más que razonable- de que se esté llegando a una situación de escalada o que puede conducir al uso de la fuerza por motivos de consumo interno lleva al resto de actores a actuar con un nivel mayor de precaución, intentando ante todo descifrar cuál es la voluntad de fondo detrás de ese comportamiento⁷¹. Las respuestas de Kuwait y Arabia Saudí ante las amenazas de Sadam Hussein en el contexto previo a la invasión de 1990 es un buen ejemplo (analizado en mayor profundidad en el siguiente epígrafe de este capítulo).

Por último, es necesario señalar que la tercera matización está íntimamente ligada a la institución de las crisis controladas, abordadas más adelante, por la que los actores regionales recurren a

todavía más específico, de las relaciones internacionales de Asia Oriental y la península coreana. Véase, por ejemplo: Nalebuff, B. (1986), “Brinkmanship and nuclear deterrence: The neutrality of escalation”, *Conflict management and peace science*, vol. 9, núm. 2, pp. 19-30; o Jackson, M. G. (2005), “Beyond brinkmanship: Eisenhower, nuclear war fighting, and Korea, 1953-1968”, *Presidential Studies Quarterly*, vol. 35, pp. 52-75. Más allá de Lombardi, el concepto ha sido utilizado para el análisis de Oriente Medio, por ejemplo, en: Mor, B. D. (1991), “Nasser’s decision-making in the 1967 Middle East crisis: A rational-choice explanation”, *Journal of Peace Research*, vol. 28, núm. 4, pp. 359-375; o Subhan, T. (1998), “Iraq-US confrontation: Coercive diplomacy, brinkmanship and war”, *Economic and Political Weekly*, vol. 33, núm. 11, pp. 574-576.

⁷⁰ Schelling, T. C. (1980), *The strategy of conflict*, segunda edición, Cambridge/Londres: Harvard University Press, p. 200.

⁷¹ Es cierto sobre todo en los casos donde el comportamiento de origen de las posibles “políticas de equilibrio” no sea de naturaleza interna (un aumento de las capacidades militares, por ejemplo). Eso es así ya que ese tipo de comportamientos, más allá de que también puedan estar causados por una voluntad de contentar a un público interno (por ejemplo, apaciguar a un ejército potencialmente golpista con un aumento en el presupuesto de defensa), en sí mismos generan efectos sobre la distribución de capacidades: una vez los actores disponen de nuevos recursos militares podrán hacer uso de ellos sin importar cuáles son las razones detrás de su adquisición o desarrollo. Por tanto, y en resumen, la tercera matización sobre las sobreactuaciones tiene como excepción, no menor, los procesos de carrera armamentística que a su vez generan “paradojas de la seguridad”.

una suerte de restricción estratégica en cualquier proceso de contestación externa o escalada, vinculada al hecho de que los líderes políticos implicados entienden que determinados comportamientos beligerantes pretenden tan sólo contentar a una audiencia interna y, por tanto, se rigen por una lógica de la proporcionalidad muy matizada en relación a otros procesos de escalada.

d) Políticas de equilibrio en el periodo 1989-2011

Tal como ya se ha señalado con anterioridad, Stephen Walt construye su contribución teórica sobre el “equilibrio de las amenazas” utilizando como caso de estudio las relaciones dentro del sistema de Oriente Medio entre 1955 y 1979 (véase cuadro 5). A ello, le sigue -con nuevas matizaciones sobre las conclusiones de Walt- F. Gregory III con su estudio que abarca un periodo temporal fundamentalmente posterior, que va de 1971 al fin de la Guerra Fría en 1991 (véase cuadro 6)⁷². Ambas contribuciones, de forma conjunta, por tanto, vienen a validar el grueso del marco conceptual presentado en esta tesis bajo la primera matización de las “políticas de equilibrio” para el periodo desde 1955 a 1979. Como se ha ido desgranando en las secciones anteriores, la segunda y tercera matizaciones presentadas aquí no son incompatibles con la propuesta de Walt que, en realidad, conforma el núcleo de la primera matización. La segunda y la tercera matizaciones complementan a la teoría de Walt y de Gause III y añaden matices a su marco de comprensión general. Nos permitirían a su vez que éste sea más sólido en tanto que nos ayudarán a explicar un número mayor de casos que los contemplados por los autores (por ejemplo todos aquellos donde la sobreactuación derivada de lo que es

⁷² Cabe recordar que, más allá del periodo analizado, también existe una diferencia entre los dos estudios en relación con los sujetos del mismo: mientras que Walt examina la totalidad de las relaciones regionales, Gause III elabora su propuesta en base a las decisiones en términos de “políticas de equilibrio” (él las llama “percepción de amenazas y decisiones de alianzas”) llevadas a cabo por los tres Estados árabes de Arabia Saudí, Jordania y Siria. Si bien es cierto, y reconociendo las limitaciones del argumento aquí presentado, la etapa analizada por Gause III está marcada por el conflicto entre Irak e Irán (1980-1988), sobrepasando su casuística el marco de relaciones intrárabes del que es foco este capítulo. Walt, S. (1987), *Op. cit.*; y Gause, III, F. G. (2003-04), *Op. cit.*

presentado como cambios en la percepción de la amenaza no acaba materializándose en nada concreto).

Esta tesis sugiere que las tres matizaciones apuntadas son válidas para la totalidad del periodo estudiado, desde el proceso de descolonización a 2011⁷³. Aplicarían por tanto a la etapa y los ejemplos cubiertos por Stephen M. Walt (1955-1979) y por F. Gregory III (1971-1991). El reto más importante, entonces, es validar la afirmación de que tanto la institución primaria de las políticas de equilibrio como las tres matizaciones señaladas siguieron vigentes desde el fin de la Guerra Fría hasta el 2011.

Para ello, esta sección propone focalizar la atención en dos ejemplos concretos pertenecientes a la etapa que va desde 1989 a 2011. El primero es el caso de las políticas de (re)equilibrio llevadas a cabo por Irak en el contexto de la invasión de Kuwait entre 1989 y 1990. El segundo es el de las políticas de (re)equilibrio llevadas a cabo por Siria frente al Líbano en el contexto del asesinato del primer ministro Rafik Hariri y la posterior retirada de las tropas de Damasco del país levantino. Los ejemplos han sido seleccionados en base a tres criterios funcionales. El primero es temporal y obedece a la voluntad de contribuir a demostrar la vigencia de la institución primaria y sus matizaciones para la totalidad del periodo de post Guerra Fría. Los dos casos escogidos abarcan por tanto una buena parte de este (1989-1990 y 2000-2005, respectivamente). El segundo es geográfico y quiere demostrar su vigencia para la totalidad del sistema de Oriente Medio. Se han escogido así dos ejemplos de subregiones diferentes (el primero, del Golfo Pérsico y el segundo, del Levante). El tercer criterio es de oportunidad empírica ya que los casos escogidos permiten demostrar la existencia de la institución primaria y los tres matices señalados de manera más nítida que cualquier posible alternativa al disponer de

⁷³ Fred Halliday hizo popular su aseveración de que no existe ningún indicio de la supervivencia de las lógicas de “equilibrio de poder” -entendidas en el sentido más clásico- en la región después de 1991. Precisamente, al introducir las tres matizaciones lo propuesto en esta tesis se distancia de la visión más ortodoxa del equilibrio de poder -optando a su vez incluso por una terminología alternativa, la de “políticas de equilibrio”-; y por tanto no contradice en esencia la afirmación de Halliday. Halliday, F. (2005), *The Middle East in International Relations: Power, politics and ideology*, Cambridge: Cambridge University Press, p. 8.

una cantidad de información contrastada y fuentes primarias mucho más amplia.

i. Políticas de equilibrio en el marco de la invasión de Kuwait por parte de Irak (1989-1990)

La guerra que enfrentó a Irak con Irán entre 1980 y 1988, además del coste de más de 200 mil víctimas mortales y 400 mil heridos del bando iraquí, sumió la economía iraquí en una gravísima crisis⁷⁴. Más allá de los costes de reconstrucción y el impacto directo sobre el producto interior bruto iraquí, el esfuerzo bélico fue el causante de una rampante deuda pública que para el fin del conflicto se calculaba en alrededor de 40 mil millones de dólares⁷⁵. El coste de amortización de dicha deuda, a 1990, suponía alrededor de la mitad de la totalidad de los ingresos iraquíes por la venta anual de crudo en los mercados internacionales⁷⁶.

El camino a la recuperación, desde la perspectiva del régimen, pasaba por intentar aumentar al máximo posible los beneficios obtenidos por la venta de crudo. Ello le lleva a defender sistemáticamente en las reuniones de la OPEP, ante el resto de los países productores, que era necesario reducir el número de barriles producidos para que los precios del mercado internacional aumentasen, incrementando los beneficios de todos los exportadores. Pero su estrategia encontró enseguida un escollo casi insalvable. El emir de Kuwait, Jaber III, estaba en desacuerdo con una política restrictiva de producción que forzase los precios al alza. La lógica era que Kuwait había ido desarrollando una red de refinerías y puestos de repostaje en Europa que hacían más interesante para sus intereses producir el máximo crudo posible, auto-refinarlo y venderlo al consumidor, desligando al máximo su producción del mercado de crudo no refinado del que participaba

⁷⁴ Karsh, E. (2002), *The Iran-Irak war, 1980-1988*, Oxford: Osprey Publishing, p. 89.

⁷⁵ Rogan, E. (2010), *Los árabes: Del imperio otomano a la actualidad*, Barcelona: Crítica, p. 688. Algunos otros estudios calculan una deuda exterior de hasta el doble de este dato, representando el doble del PIB de Irak del momento. Véase, Karsh, E. (2002), *Op. cit.*, p. 89.

⁷⁶ Rogan, E. (2010), *Op. cit.*, p. 688.

Irak⁷⁷. No sólo estaba en desacuerdo sino que Kuwait directamente transgredía las cuotas de producción fijadas por la OPEP de manera bastante sistemática en la segunda mitad de los años ochenta e incluso después del fin de la guerra entre Irak e Irán. Tal producción por encima de las cuotas marcadas tenía un impacto sobre el precio -al no dejarlo incrementar en exceso- que afectaba directamente a la economía iraquí: por cada descenso de un dólar en el precio del barril de petróleo no refinado, Irak dejaba de ingresar mil millones de dólares al año a sus arcas públicas⁷⁸.

Las discusiones llegan a su punto álgido, o de ruptura, cuando en junio de 1989 Kuwait anuncia que se niega a regirse por las cuotas de producción establecidas por la OPEP. Es en ese momento cuando, desde la perspectiva de Bagdad, una situación que podía haber sido temporal empieza a tener visos de consolidarse y por tanto la amenaza puede materializarse en toda su dimensión. Es en este momento cuando, según partes de las transcripciones de las conversaciones entre la embajadora estadounidense en Bagdad y Sadam Hussein, el régimen iraquí equipara las acciones kuwaitíes con una agresión militar⁷⁹. En un primer momento la reacción pasa por intentar conseguir alguna contraprestación que permita a la vez paliar las graves consecuencias económicas que dicha decisión parece que va a tener y que Sadam Hussein salve la cara en términos de legitimidad interna -después de demostrarse que no ha conseguido que Kuwait se avenga a repensar su postura. Hussein requiere así, primero, la condonación de la deuda de 14 mil millones de dólares que el estado iraquí tiene contraído con el emirato por préstamos realizados durante la guerra con Irán. El argumento de fondo, hecho extensivo no sólo a Kuwait sino también al resto de monarquías suníes del Golfo, fue que ya que Irak había asumido la responsabilidad de intentar hacerle frente a la amenaza compartida que suponía la República Islámica de Irán, parecía lógico que el resto de los potencialmente beneficiados asumieran parte de la factura de guerra -y no que actuasen como *free-riders* en los gastos bélicos igual que lo hicieron en términos de

⁷⁷ *Ibid.*, pp. 688-689.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 689.

⁷⁹ Gordon M. R. y Trainor, B. E. (1995), *The generals' war*, Nueva York/ Londres/ Boston: Back Bay Books, p. 21.

bajas militares. Al no encontrar respuesta positiva -Kuwait se desentendiendo de cualquier responsabilidad al no compartir esa visión de que Irak ha asumido una carga en beneficio del grupo-, Hussein elevó el tono y acusó a Kuwait de robar petróleo a Irak a través de unos pozos petrolíferos fronterizos que según Bagdad le pertenecerían. En paralelo, articuló también un argumento irredentista por el cual reclamaba la soberanía de dos islas kuwaitíes en la frontera compartida (Warbah y Bubián), ricas en recursos petrolíferos. Estos dos últimos argumentos se revelaron infundados, nadie más allá de Irak los apoyó o aceptó como válidos, y como no podía ser de otra forma no recibieron una respuesta afirmativa por parte de Kuwait.

Irak decide entonces reaccionar ante la amenaza irreversible, ya materializada. Lo hace mediante la preparación de todos los elementos necesarios para lanzar una ofensiva armada contra Kuwait, invadir el país vecino y anexionárselo⁸⁰. Como paso previo el presidente Sadam Hussein se reunió el 25 de julio de 1990 con la embajadora estadounidense en Bagdad, April Glaspie, quien pareció transmitir el mensaje que Estados Unidos no tendría nada que decir ante el curso que pudieran tomar las relaciones entre Irak y Kuwait (“no tenemos opinión sobre los conflictos entre árabes, como su desacuerdo fronterizo con Kuwait” parece que fueron las palabras de la embajadora⁸¹) después de la movilización militar iraquí en la frontera⁸². Finalmente el día 2 de agosto de 1990 las primeras tropas

⁸⁰ Según Charles Tripp, los planes estratégicos de Irak nunca fueron claros acerca de si preferían anexarse Kuwait o tan sólo establecer un gobierno marioneta. Además, la invasión de Kuwait se planteaba como un primer paso en una estrategia de más larga duración que, en posteriores fases, pretendía obtener concesiones del resto de Estados del Golfo (especialmente Arabia Saudí) de los que Hussein creía que tenían una deuda pendiente por la guerra con Irán. Tripp, C. R. H. (2008), *A history of Iraq*, tercera edición, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 242-243.

⁸¹ Tyler, P. (2009), *A world of trouble: The White House and the Middle East - from the Cold War to the War on Terror*, Nueva York: Farrar Straus Giroux, p. 362-363.

⁸² Existen distintas versiones de los acontecimientos, reflejadas en sendos documentos y transcripciones diferentes que parecen en cierta medida contradictorios entre sí. La embajadora Glaspie testificó ante el Senado estadounidense en abril de 1991 matizando cualquiera que fueran sus palabras en la reunión con Hussein. Más allá de la veracidad de los detalles de la conversación es bastante aceptada la idea de que Sadam Hussein concluyó de su

iraquíes cruzaron la frontera y dio comienzo la invasión y ocupación de Kuwait⁸³.

Este caso es un excelente ejemplo para examinar y contrastar la vigencia y validez de la propuesta elaborada en este capítulo sobre la institución primaria del orden de las políticas de equilibrio. La invasión de Kuwait en tanto que política de equilibrio surge como respuesta a lo que Irak entiende que es una amenaza contra su economía, confirmando la matización número uno. En términos más ortodoxos -o sistémicos, si se prefiere-, en 1990 no sería Kuwait quien representaría la mayor amenaza objetiva frente a Irak. Probablemente la República Islámica de Irán, con sus todavía imponentes capacidades militares así como por el historial reciente de la guerra, sería el actor que podría materializar mejor una amenaza objetiva -hegemónica o en términos de supervivencia- para Bagdad. Aun así, el régimen de Sadam Husein entiende que la mayor amenaza la supone el pequeño emirato del Golfo Pérsico tras manifestar su voluntad de no aceptar las cuotas de la OPEP. El caso confirma, por tanto, que la percepción de amenaza en ocasiones queda desligada de elementos objetivables (vinculados a las capacidades efectivas, especialmente las militares), tal como prevería buena parte del realismo más ortodoxo; y que es precisamente la percepción de amenaza la que origina una reacción en términos de (re)equilibrio.

conversación con la embajadora que Estados Unidos no haría nada en caso de invadir Kuwait y que tal convencimiento fue central en la toma de la decisión final. Sobre la discusión alrededor de la reunión en cuestión véase, entre otros, Gordon M. R. y Trainor, B. E. (1995), *Op. cit.*, pp. 20-25; “Excerpts from Iraqi document on meeting with US envoy”, *The New York Times*, 23 de setiembre de 1990. Disponible en línea en <https://msuweb.montclair.edu/~furr/g/glaspie.html> [última consulta: 17/10/2019]; o Kessler, G. (2008), “Ex -envoy details Hussein meeting”, *The Washington Post*, 3 de abril. Disponible en línea en <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/04/02/AR2008040203485.html> [última consulta: 17/10/2019].

⁸³ Nada de lo argumentado en esta sección contradice *per se* la idea de la existencia de razones paralelas, igualmente válidas e influyentes, a la hora de tomar la decisión de invadir Kuwait, como serían por ejemplo la voluntad de Sadam Hussein de tener acceso a los recursos petrolíferos de Kuwait en tanto que botín de guerra o cancelar directamente la deuda millonaria con Kuwait (mencionada anteriormente en el cuerpo de texto).

También podemos observar en este caso la vigencia de la segunda matización. La amenaza que supone esta decisión kuwaití es, en esencia, un peligro para la supervivencia del régimen del Ba'ath más que para el Estado iraquí *per se*. Lo que puede correr un riesgo cuasi inmediato tras la decisión del emir es la continuidad en el cargo de Saddam Hussein. El contexto viene señalado por una grave contestación interna derivada de la guerra con Irán: el liderazgo de Hussein sale muy mermado de una guerra que provocó casi unilateralmente y de la que no fue capaz de salir victorioso; y a su vez ello gestó la aparición y consolidación de una oposición interna -más allá de los kurdos, todavía más movilizados y activos después de la ola de represión a partir de 1988- que incluso llegó a intentar asesinarle en 1982⁸⁴. Tras la derrota frente a Irán, Hussein “hacía frente al riesgo potencial de que el pueblo iraquí se alzase contra él, en caso de no ser capaz de conseguir los frutos prometidos de la ‘victoria histórica’” -que fue como presentó el fin de la guerra en 1988⁸⁵. Según las palabras de Charles Tripp, “la escasez de fondos para mantener engrasados los mecanismos del caciquismo y para salvaguardar la economía subsidiada, centrada en la importación y orientada al consumo de Irak era algo que podía potencialmente crear una sensación de resentimiento contra el líder que parecía ahora más incompetente que heroico”⁸⁶.

La incapacidad de corregir la situación económica es percibida por el propio régimen como una nueva fuente de deslegitimación profunda frente al pueblo iraquí y como una prueba manifiesta de la debilidad del gobierno autocrático. Es precisamente ese miedo sobre el cuestionamiento de su continuidad el que motiva al régimen iraquí a tomar la decisión de reaccionar ante la amenaza.

Por último, se puede confirmar a su vez que la tercera matización se cumple en el caso de la invasión de Kuwait. La reacción en términos de (re)equilibrio frente a la amenaza por parte de Bagdad se demora en el tiempo desde las primeras transgresiones de Kuwait de las cuotas de la OPEP. Bagdad da margen porque entiende que puede encontrarse delante de un ejercicio de política interna del

⁸⁴ Rogan, E. (2010), *Op. cit.*, p. 687.

⁸⁵ Karsh, E. (2002), *Op. cit.*, p. 91.

⁸⁶ Tripp, C. (2008), *Op. cit.*, p. 241.

emir de Kuwait donde, tras demostrar ante sus ciudadanos una actitud severa que le permita presentarse como un líder capaz y poder así aumentar su legitimidad, accederá a brindar las concesiones necesarias exigidas por Irak. Sólo la decisión ya en firme en junio de 1989 de dejar de regirse por las cuotas activa el mecanismo de respuesta iraquí. Además, la tercera matización también se hace visible en el bando opuesto en el momento que Kuwait no entiende los exabruptos del régimen iraquí como una amenaza con serias posibilidades de materializarse. Ante las repetidas ocasiones que Sadam Husein exige virulentamente la condonación de la deuda, acusa al emirato del robo de petróleo o hace uso de una narrativa irrendentista en relación con las islas de Warbah y Bubiyán, Kuwait entiende que quizás no cabe reaccionar ya que puede ser un ejercicio de sobreactuación pensado para recuperar la legitimidad perdida en el ámbito interno. El propio gabinete kuwaití, después del discurso incendiario de Sadam Hussein del 17 de julio –donde afirmó “si nuestras palabras no nos consiguen una protección suficiente, no tendremos ninguna otra opción que recurrir a una acción efectiva para corregir las cosas y asegurar la restitución de nuestros derechos”- entendió que sería necesario hacer concesiones, “interpretando que las demandas iraquíes eran un anclaje en su posición negociadora en vez de un ultimátum”⁸⁷.

⁸⁷ Karsh, E. (2002), *Op. cit.*, p. 91.

*Cuadro 7:
Resumen del caso de estudio sobre Irak y Kuwait (1989-1990)*

Situación original	Grave crisis económica en Iraq derivada del esfuerzo bélico contra Irán (1980-1988); exportación de petróleo como única solución	1988-1989
Origen de las "políticas de equilibrio"	Kuwait decide dejar de regirse por las cuotas de producción fijadas por la OPEP, tras tensas discusiones con Irak al respecto	junio 1989
Primera matización	La decisión de Kuwait generó una sensación de amenaza en Bagdad, más allá de que los atributos de poder de Kuwait se mantengan igual (como, por ejemplo, sus capacidades militares)	-
Segunda matización	Es el régimen iraquí -Sadam Hussein- el que se siente amenazado; el Estado iraquí no está objetivamente amenazado. La consolidación de una oposición interna tras la guerra con Irán aumenta la sensación de vulnerabilidad.	-
Tercera matización	La reacción iraquí se demora, dando margen para que Kuwait pueda volver a las cuotas OPEP tras sus primeras transgresiones (pensando que quizás se persigue aumentar la base de legitimidad interna). Sucede lo mismo ante las primeras amenazas de Hussein (tras la petición de la condonación de la deuda, la acusación de robo de petróleo o la perorata irredentista por las islas Warbah y Bubián): Kuwait y el resto de Estados del Golfo son cautos pensando que estamos delante de una operación diseñada para la audiencia interna.	-
Reacción/ política de equilibrio	Invasión de Kuwait	agosto 1990

Fuente: Elaboración propia.

ii. Políticas de equilibrio en las relaciones entre el Líbano y Siria entre 2000 y 2005

Las relaciones bilaterales entre el Líbano y Siria han sido históricamente complicadas ya desde el establecimiento de independencia formal de las dos repúblicas, en noviembre de 1943 y abril de 1946 respectivamente. Las primeras décadas de las relaciones bilaterales entre los dos Estados vinieron marcadas por el irredentismo y los proyectos políticos de construcción de la llamada “Gran Siria” (quien veía en el Líbano una provincia de Siria, tal sólo transformada en Estado por la voluntad del colonialismo francés⁸⁸) y el “Gran Líbano” (proyecto fundamentalmente cristiano/maronita de justificación de la independencia libanesa en

⁸⁸ Sobre la lógica e importancia de la “Gran Siria” en la construcción nacional de la Siria contemporánea, véase: Hinnebusch, R. (2014b), “Syria”, en Lust, E. (ed.), *The Middle East*, treceava edición, Thousand Oaks/ Londres: CQ Press/ SAGE, pp. 764-788, en pp. 765-766.

base a una historia diferenciada vinculada al periodo fenicio⁸⁹). La confrontación entre pan-arabistas y los opositores a cualquier proyecto de integración de ese tipo, tanto dentro de las fronteras del Líbano -enfrentando, especialmente, a los cristianos maronitas con el resto de confesionalidades- como por extensión entre el Ba'ath sirio y las élites políticas libanesas, marcó las relaciones entre los dos países en las décadas de los cincuenta y sesenta.

Con ese precedente, la guerra civil libanesa (1975-1991) ofreció el espacio para la redefinición de las relaciones. En el contexto de los dos primeros años de guerra, también conocidos como “la guerra de los dos años”, Damasco temía que una posible victoria contundente de los fedayines organizados alrededor de la OLP y las milicias suníes frente a las fuerzas maronitas gestase un vecino absolutamente incontrolable en su frontera oriental. Además, la invasión “era parte del intento de Assad de construir un área de influencia para Siria que compensase el colapso de la alianza con el Egipto de Sadat y que sirviese para contener la ventaja de Israel en su frontera norte”⁹⁰. Por último, la maniobra podía ser entendida también como un ejercicio por el cual Damasco quería imponerse realmente sobre la OLP para poder convertirse en actor con capacidad de veto ante cualquier planteamiento de acuerdo de paz entre ésta e Israel que no integrase debidamente los intereses de Siria⁹¹.

El miedo llevó a Hafiz Al-Assad a desplegar tropas en el país en enero y junio de 1976, demostrando que “Siria no iba a permitir que ningún bando ganase la guerra civil y que Siria pretendía llenar el espacio militar liberado por la indeterminación del Estado

⁸⁹ Para los detalles sobre el proyecto político del “Gran Líbano” y la contestación interna que éste tenía principalmente por parte de las élites musulmanes suníes de Beirut, véase: Salibi, K (1998), *A house of many mansions: The history of Lebanon reconsidered*, Londres/ Nueva York: I.B. Tauris, pp. 167-181.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 782.

⁹¹ Hinnebusch, R. (2002a), “The foreign policy of Syria”, Hinnebusch, R. y Ehteshami, A. (eds.), *The foreign policy of Middle East states*, Boulder/ Londres: Lynce Rienner Publishers, pp. 141-165, en pp. 155-156.

libaneses”⁹². El despliegue -que cambió de formato tras el acuerdo árabe del mismo 1976 entre saudíes, egipcios, sirios y los propios libaneses y pasó a presentarse como una Fuerza Árabe de Disuasión- se mantuvo a lo largo de toda la guerra civil, incluso durante la invasión israelí de 1982. Fue central su apoyo a Amal, la milicia chií, en la llamada “guerra de los campamentos” de 1985 enfrentada a lo que quedaba de los movimientos nacionalistas palestinos en el Líbano⁹³. Su centralidad en el devenir del conflicto llegó a su zenit en 1990. Tras la firma de los Acuerdos de Taif en Arabia Saudí, las fuerzas militares sirias dieron su apoyo al recién electo presidente Elias Hrawi⁹⁴ y fueron decisivas en la campaña del Palacio de Baabda para forzar al expresidente Michel Aoun a abandonar las armas y el país⁹⁵. Este último coletazo de la guerra civil, conocido como la “guerra por la unificación de las armas”, se cobró alrededor de 1.500 vidas, 3.500 heridos y la salida del país de más de 100.000 emigrantes, mayoritariamente cristianos⁹⁶.

El fin de la guerra civil los llevó a rediseñar su relación bilateral. Una vez acabado el conflicto bélico, la lógica y la continuidad de las fuerzas sirias en el Líbano podían quedar en entredicho, más allá incluso del objetivo manifiesto sirio de blindar la República libanesa frente a una potencial repetición de la invasión israelí de

⁹² Salem, P. (2014b), “Lebanon”, en Lust, E. (ed.), *The Middle East*, treceava edición, Thousand Oaks/ Londres: CQ Press/ SAGE, pp. 609-630, en p. 614.

⁹³ Álvarez-Ossorio, I. (2016), *Siria: Revolución, sectarismo y yihad*, Madrid: Libros de la Catarata, p. 19.

⁹⁴ Radio Damasco anunció su nombramiento antes de la celebración de la votación en el Parlamento libanés “[dejando] claro que, en último término, seguía siendo Siria la autoridad que gobernaba el Líbano en la era iniciada por el Acuerdo de Taif”. Rogan, E. (2010), *Op. cit.*, p. 718.

⁹⁵ El presidente Michel Aoun llegó incluso a declarar la guerra a Siria el 14 de mayo de 1989, con el apoyo explícito -y logístico- del régimen de Sadam Hussein de Irak quien “pretendía ajustar las cuentas con Damasco por haberse apartado de las directrices árabes, alineándose con Irán entre los años 1980 y 1988”. El apoyo de Bagdad no cesó ni tras la petición de la “troika” en la cumbre árabe de Casablanca (compuesta por el rey Fahd de Arabia Saudí, el rey Hassan II de Marruecos y el presidente Chadli Bendjedid de Argelia) de que Irak dejase de proveer de armas a Aoun y Siria respetase el alto el fuego. Rogan, E. (2010), *Op. cit.*, pp. 714-715.

⁹⁶ Traboulsi, F.(2012), *A history of modern Lebanon*, segunda edición, Londres: Pluto Press, p. 249.

1982. Para evitar cualquier cuestionamiento del *status quo*, el régimen sirio impuso condiciones -ya reflejadas en Taif- sobre la indisputable continuidad de la relación “especial” entre Damasco y Beirut. En 1991 entró en vigor el “Tratado de hermandad, cooperación y coordinación entre la República Árabe de Siria y la República del Líbano”, conocido como el “Acuerdo de Hermandad”⁹⁷. En él se establecían las bases de lo que debían ser las futuras relaciones bilaterales. Se prohibió al Líbano convertirse en una amenaza para Damasco, impidiéndole “garantizar pasaje o proveer de base a ninguna fuerza, Estado u organización que persiga atentar contra su propia seguridad o la seguridad de Siria” (artículo 3). Con tal fin se creaba la Comisión Militar Sirio-Libanesa que velaba a su vez por el cumplimiento del compromiso sobre que “un acuerdo debe de ser alcanzado entre los dos gobiernos para determinar el número de fuerzas sirias, la duración de su presencia en las áreas mencionadas⁹⁸ y la relación entre esas fuerzas y las autoridades del Estado libanés cuando presentes en dichas áreas” (artículo 4)⁹⁹. Tanto *de iure* como *de facto*, el Acuerdo de Hermandad establecía un tenso equilibrio entre los dos países, supeditando partes sustanciales de la soberanía libanesa a la voluntad de Siria, forzando al Líbano a aceptar que las tropas sirias se mantendrían en el país hasta que el régimen de Hafiz Al-Assad quisiera. Según Paul Salem, “la realidad era que Siria efectivamente controlaba la gran mayoría del Líbano y podía dictar las decisiones políticas más importantes”¹⁰⁰. Para Fawwaz Traboulsi los Acuerdos dieron todavía más margen de acción a Siria quien, *de facto*, asumía la responsabilidad de mediar en caso de desavenencia entre el presidente cristiano, el primer ministro suní y el presidente del Parlamento chií con lo que “la mediación en los conflictos (...) se

⁹⁷ *Treaty of brotherhood, cooperation and coordination between the Syrian Arab Republic and the Lebanese Republic*, (firmado el 22 de mayo de 1991, entrando en vigor el 3 de junio de 1991), UNTS, vol. 1675, I-28932, pp. 154-157. Disponible en línea en https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/LB-SY_910_522_TreatyBrotherhoodCooperationCoordination.pdf [última consulta: 15/10/2019].

⁹⁸ Se refiere al valle de la Bekaa y todo el terreno hasta la línea de Mammana-Mdairej-Ain Dara.

⁹⁹ *Ibid.*, pp. 154-155.

¹⁰⁰ Salem, P. (2014b), *Op. cit.*, p. 618.

convirtió en sí misma en una potente palanca del poder sirio sobre el Líbano y su gente”¹⁰¹.

Ante esta situación de predominio absoluto, donde la relación de fuerzas y capacidades era tan asimétrica, al final de la década de los noventa se empieza a denunciar de manera abierta la excesiva ascendencia siria en el Líbano. El primer ministro Rafik Hariri, generalmente señalado como el responsable de la reconstrucción del país tras el conflicto bélico desde que asumiese su cargo en 1992 -bajo el beneplácito inicial de Damasco-, es substituido en 1998 por Salim Al-Hoss. El cambio se explica fundamentalmente por las sospechas sirias de que el empresario había desbordado el acuerdo tácito por el cual él debía centrar su atención en la recuperación económica y dejar a los sirios y Hizbollah las decisiones militares y de seguridad¹⁰². Su retorno al cargo de primer ministro el año 2000 -con el apoyo explícito de Arabia Saudí y en contra del plan diseñado por Damasco para la victoria del pro-sirio Najib Mikati¹⁰³-, inauguró un nuevo rol de Hariri, ahora mucho más contestatario y abiertamente discordante con la ascendencia y la ocupación militar siria del Líbano¹⁰⁴.

En medio de esta tensión, los atentados del 11 de setiembre de 2001 en Nueva York, Washington D.C. y Pensilvania inauguraron una nueva aproximación de los Estados Unidos frente a Siria por la que,

¹⁰¹ Traboulsi, F. (2012), *Op. cit.*, p. 251.

¹⁰² Salem, P. (2014b), *Op. cit.*, p. 619. En este sentido son reveladoras las palabras del General Ghazi Kan'an, jefe de seguridad de las tropas sirias en el Líbano, quien en una rueda de prensa en 1991 llegó a afirmar: “Vosotros libaneses, vosotros sois astutos, creativos y comerciantes exitosos (...). Brillar por todo el mundo con vuestra inventiva, y dejarnos la política a nosotros. Todo el mundo tiene su lugar asignado en el Líbano: el vuestro es el comercio; el nuestro, la política y la seguridad”. Citado en Traboulsi, F. (2012), *Op. cit.*, p. 252.

¹⁰³ Norton, A. R. (2007), *Hezbollah: A short history*, Princeton: Princeton University Press, p. 125.

¹⁰⁴ Es cierto que, como mínimo hasta 2002, Hariri siguió mandando mensajes algo contradictorios en relación con Siria. Mientras que sistemáticamente actuaba de ariete contra la injerencia siria materializada en el propio presidente Emile Lahoud seguía afirmando públicamente en ocasiones -como por ejemplo en su declaración política ante el Parlamento en octubre de 2002- que era necesario que las tropas sirias se mantuvieran en el Líbano; Corm, G. (2006), *El Líbano contemporáneo: Historia y sociedad*, Barcelona: Edicions Bellaterra, p. 336.

incluso tras su apoyo inicial al ataque contra Sadam Hussein en 2003, consideraba al régimen de Hafiz Al-Assad como integrante del “eje del mal”¹⁰⁵. Como consecuencia, el año 2004, los Estados Unidos promovieron una resolución en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (UNSCR 1559) que exigía la retirada de todas las fuerzas militares no libanesas del Líbano¹⁰⁶. Según Georges Corm, la resolución devolvía al Líbano a la peligrosa condición de “Estado tampón” entre Siria, Israel y Hizbollah, permitiendo una todavía mayor penetración extraregional en sus asuntos internos principalmente por parte de Estados Unidos y de Francia¹⁰⁷. Desde la perspectiva de Damasco, el primer ministro Hariri también había sido parcialmente responsable de la resolución de Naciones Unidas ya que entendían que había recurrido a los franceses para sacar adelante la resolución debido a la gran amistad que le unía con el presidente Jacques Chirac¹⁰⁸. En el plano interno, el empeoramiento de las relaciones y el boicoteo sistemático cruzado entre Hariri y el presidente libanés, Emile Lahoud –“quien era ampliamente aceptado como el *wakil* (adjunto) de Bashir Al-Assad”¹⁰⁹- vino a asentar tal percepción. El único punto de incertidumbre era si el primer ministro tenía la voluntad de trabajar para materializar el contenido de la resolución o era un ejercicio de mera retórica política en el seno del Consejo de Seguridad. Pero éste quedó confirmado una vez Hariri empezó a construir una alianza de partidos y políticos anti-sirios -incluyendo cristianos o líderes drusos como Walid Jumblatt- de cara a las elecciones legislativas previstas para 2005: “los políticos libaneses, muchos de los cuales habían cooperado con los sirios en los años noventa, empezaron a percibir aires de cambio (...) creyendo que quizás los días del

¹⁰⁵ En su formulación original, Bush, G. W. (2002), *The President's State of the Union Address*, 29 de enero de 2002, Washington D.C.: Office of the Press Secretary. Disponible en línea en <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html> [última consulta: 16/10/2019].

¹⁰⁶ Naciones Unidas (2004), *Resolución 1559 del Consejo de Seguridad*, S/RES/1559. Disponible en: <http://unscr.com/en/resolutions/1559> [última consulta: 16/10/2019].

¹⁰⁷ Corm, G. (2006), *Op. cit.*, pp. 335-355.

¹⁰⁸ Salem, P. (2014b), *Op. cit.*, p. 620.

¹⁰⁹ Norton, A. R. (2007), *Op. cit.*, p. 125.

régimen sirio estaban contados”¹¹⁰. Movido por ese espíritu, y certificando los cambios estructurales que se avecinaban, Hariri llegó incluso a permitirse afirmar en una conversación con el procónsul sirio en Beirut del momento, Rustum Ghazali, que “no aceptaría ningún candidato impuesto por Siria en su lista para las elecciones agendadas para mayo de 2005”¹¹¹.

¿Y cuál fue la política de re-equilibrio que puso en marcha el régimen sirio para contrarrestar el cambio iniciado por Hariri una vez confirmado? ¿Cuál fue la reacción de Damasco en términos de equilibrio de poder? Para el presidente Bashir Al-Assad -que sucedió a su padre tras la muerte de éste el año 2000- la intentona de Hariri de modificar el estatus quo se podía solucionar mediante la eliminación del propio primer ministro del Líbano. El 14 de febrero de 2005 Rafik Hariri era asesinado junto a 21 personas más tras la explosión de un coche bomba al paso de su comitiva delante del Hotel Saint George, cerca de la *corniche* beirutí. Informaciones posteriores señalan en la misma dirección en términos de responsabilidad: el vicepresidente sirio del momento, Abdel-Halim Khaddam confirmó que en los meses anteriores a su asesinato “Hariri había sido objeto de múltiples amenazas por parte de Siria”¹¹² y citó textualmente a Bashir Al-Assad amenazando a Hariri diciéndole que “(...) aplastaré a cualquiera que intente desobedecernos”¹¹³. El líder druso Walid Jumblatt afirmaría que Al-Assad le dijo a Hariri que “si tú y Chirac me queréis fuera del Líbano, yo despedazaré el Líbano”, para añadir que en su opinión “al escucharlo decimos aquellas palabras sabía que era su condena

¹¹⁰ Salem, P. (2014b), *Op. cit.*, p. 620.

¹¹¹ Norton, A. R. (2007), *Op. cit.*, p. 126.

¹¹² Kifner, J. (2005), “Ex-Syrian aide says assad did threaten Lebanese”, *The New York Times*, 31 de diciembre. Disponible en línea en <https://www.nytimes.com/2005/12/31/world/middleeast/exsyrian-aide-says-assad-did-threaten-lebanese.html> [última consulta: 16/10/2019].

¹¹³ “Hariri ‘threatened by Syria head’”, *BBC World*, 30 de diciembre de 2005. Disponible en línea en http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/4570652.stm [última consulta: 16/10/2019]; Karam, Z. (2005), “Forme rally criticises Syrian president for threats to Hariri”, *The Guardian*, 31 de diciembre. Disponible en línea en <https://www.theguardian.com/world/2005/dec/31/syria.mainsection> [última consulta: 16/10/2019].

de muerte”¹¹⁴. El “Informe sobre la Misión de Exploración en el Líbano” de Naciones Unidas sobre el asesinato de Hariri llega a hacerse eco de testimonios que aseguraban que “el sr. Assad después amenazó tanto al sr. Hariri como al sr. Jumblatt con hacerles daño físico” en caso de no aceptar su voluntad¹¹⁵. El posteriormente constituido Tribunal Especial para el Líbano (2009), a falta de sentencia en el momento de redactar estas líneas que confirme la responsabilidad del régimen sirio, acusó a un grupo de milicianos de Hizbollah con aparentes conexiones con Damasco de ser los perpetradores materiales del magnicidio¹¹⁶.

Todos estos acontecimientos encajan como ejemplo paradigmático de lo propuesto por este capítulo en relación con la institución primaria de las políticas de equilibrio. Desde la perspectiva del régimen en Damasco nos encontramos ante una potencial modificación de la relación de fuerzas entre Siria y el Líbano, una voluntad de alterar el equilibrio asimétrico en el que los dos países vivían instalados desde Taif. Observamos así que se cumplen dos de las matizaciones de la institución primaria aquí analizada. Por un lado, se cumple la primera matización del “equilibrio frente a las amenazas”: la política de equilibrio y re-equilibrio surge de un cambio en la percepción de amenaza y no como respuesta sistémica y automática ante un cambio efectivo de capacidades ofensivas o defensivas. Las capacidades efectivas de la República libanesa -en términos de recursos de poder, en general, y de recursos militares, en particular- son exactamente las mismas antes y después que

¹¹⁴ MacFarquhar, N. (2005), “Behind Lebanon upheaval, 2 men’s fateful clash”, *The New York Times*, 20 de marzo. Disponible en línea en <https://www.nytimes.com/2005/03/20/world/middleeast/behind-lebanon-upheaval-2-mens-fateful-clash.html> [última consulta: 16/10/2019].

¹¹⁵ Fitzgerald, P. (2005), “Report of the fact-finding mission to Lebanon inquiring into the causes, circumstances and consequences of the assassination of former Prime Minister Rafik Hariri”, *Informe especial bajo mandato del presidente del Consejo de Seguridad (S/PRST/2005/4) del 15 de febrero del 2005*, 24 de marzo. Disponible en línea en <https://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/0/79CD8AAA858FDD2D85256FD500536047> [última consulta: 16/10/2019].

¹¹⁶ Para los documentos oficiales con la lista de acusados y los cargos presentados contra ellos, véase Tribunal Especial para el Líbano (2011), *Indictments*, Leidschendam: STL. Disponible en [https://www.stl-tsl.org/en/the-cases/stl-11-01/indictments??&case=2&dtype=1&type\[\]=8&case=2&dtype=1&type\[\]=8](https://www.stl-tsl.org/en/the-cases/stl-11-01/indictments??&case=2&dtype=1&type[]=8&case=2&dtype=1&type[]=8) [última consulta: 16/10/2019].

Rafik Hariri modifique su postura frente a Siria. La reacción de Damasco no responde a la obtención de nuevos recursos militares por parte de Beirut ni a la gestación de nuevas alianzas estratégicas con otros actores internacionales que desequilibre la distribución de poder existente en beneficio del Líbano.

Por el otro lado, se cumple también la matización número dos. Así, la sensación de amenaza que genera la reacción de Damasco no se materializaba frente al Estado sirio como tal sino ante su régimen. El cambio de juicio de Hariri no supone, ni puede llegar a suponer, una amenaza contra la integridad territorial siria, ni contra su población o soberanía efectiva en su territorio. Éste no se plantea en ningún caso en unos términos que puedan dar origen a una espiral de narrativa irredentista, que legitime en última instancia un esfuerzo -armado o no- por la modificación de la frontera compartida. La nueva postura de Hariri es en cambio una amenaza contra la continuidad de Bashir Al-Assad y su régimen. Desde la perspectiva de Damasco, una nueva actitud asertiva por parte del Líbano, que fuera capaz de llegar a forzar la salida de las fuerzas sirias del país -o como mínimo plantarle cara a la ocupación de una manera contundente- hubiera tenido un gran impacto sobre la legitimidad y autoridad interna del régimen sirio. Que el Líbano, sobre el que el liderazgo sirio llevaba décadas consolidando una narrativa de estado subordinado y dependiente, fuera ahora capaz de emanciparse efectivamente frente a ellos, contra su voluntad, lo hace parecer un actor débil e incapaz de hacer respetar su autoridad. Desde la perspectiva de un régimen autoritario, con graves carencias de legitimidad interna -y una más que razonable paranoia al respecto-, este tipo de circunstancias son inaceptables si no se quiere abrir la puerta a mayores cuestionamientos. En términos incluso más personales, es lógico pensar que el propio presidente sirio sintiera amenazado su liderazgo interno todavía poco consolidado -tanto en el partido Ba'ath como en el ejército nacional- de dejar impune tal cambio en el *status quo*. En resumen, la reacción se debe a que el régimen entiende que puede peligrar su continuidad, y no a que ve amenazada la supervivencia o soberanía de Siria en tanto que Estado.

Pero la reacción tampoco fue inmediata. Siguiendo la estela de lo sugerido con la tercera matización, el régimen sirio no reaccionó mecánicamente tras las primeras acciones de Hariri que hacían

pensar que su posición había cambiado. Entendiendo que quizás se encontraban delante de un acto pensado para el consumo interno libanés, el régimen sirio no respondió el año 2000 ante las primeras declaraciones públicas anti-ocupación y anti-Damasco de Hariri. Cabía la posibilidad de que fuera parte de una operación por la recuperación de la legitimidad perdida en 1998 frente al electorado libanés -especialmente entre cristianos y drusos- en el marco de la campaña electoral del año 2000, y que finalmente no se tradujera en acciones de gobierno concretas en aras de materializar la retirada siria. Tampoco lo hicieron inmediatamente después de la plasmación de tal lógica en la resolución 1559 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en 2004. Es sólo cuando Hariri empieza a articular un frente amplio anti-sirio de cara a las elecciones de 2005 (inicio de su potencial segundo mandato) cuando el régimen de Damasco considera que efectivamente se encuentra delante de una amenaza contra sus posiciones en el Líbano y por extensión contra su legitimidad interna y su supervivencia en el poder. Tal cambio de percepción, ahora sí, detona una reacción que hace frente a la pretensión de Beirut de modificar el *status quo* en la relación de poder bilateral, generando una nueva política de (re)equilibrio.

Como conclusión de este segundo ejemplo, el régimen sirio no consiguió lo que pretendía con dicha política de reequilibrio. El asesinato de Hariri en vez de poner fin a las demandas anti-sirias en el Líbano las auspicio todavía más. La llamada Revolución de los Sauces en 2005, como reacción al asesinato del primer ministro y las fallidas protestas del “8 de marzo”, es el inicio de la actividad de la coalición anti-siria del “14 de marzo” que compelió a la retirada de las fuerzas militares y los servicios de inteligencia sirios de territorio libanés en abril de 2005 -además de obtener la victoria en las elecciones parlamentarias de ese año. Desde entonces, citando el análisis de Raymond Hinnebusch, “el Líbano se convirtió un terreno de batalla en un conflicto más amplio por todo Oriente Medio”, confrontando a Estados Unidos, sus aliados en la región (fundamentalmente los saudíes) y las élites suníes y maronitas libanesas frente a Siria, Irán y Hizbollah¹¹⁷.

¹¹⁷ Hinnebusch, R. (2014b), *Op. cit.*, p. 786.

*Cuadro 8:
Resumen del caso de estudio sobre el Líbano y Siria (2000-2005)*

Situación original	Asimetría de fuerzas: poder incuestionable de Siria con ascendencia absoluta sobre la realidad sociopolítica libanesa	1976-2005
Origen de las "políticas de equilibrio"	Reivindicación de una mayor independencia y de la salida de las tropas sirias por parte de Rafik Hariri	1998-2005
Primera matización	El cambio de postura de Hariri generó una modificación del nivel de amenaza percibida por parte de Damasco, no de sus atributos de poder (como, por ejemplo, sus capacidades militares)	-
Segunda matización	Es el régimen sirio -Hafiz Al-Assad- el que se siente amenazado; el Estado sirio no está objetivamente amenazado	-
Tercera matización	La reacción siria se demora, dando margen para que todo quede en un ejercicio de política doméstica libanesa, pensada para que Hariri aumente su base de apoyo nacional, sin materialización internacional	-
Reacción/ política de equilibrio	Asesinato de Rafik Hariri	2005

Fuente: Elaboración propia.

CAPÍTULO V

LAS “GUERRAS POR INTERPOSICIÓN” Y LAS “CRISIS CONTROLADAS” COMO INSTITUCIONES PRIMARIAS DEL ORDEN INTRÁRABE

I. LA INSTITUCIÓN DE LAS “GUERRAS POR INTERPOSICIÓN”

a) El estado de la cuestión sobre la discusión teórica y conceptual

La proliferación de conflictos armados por interposición, también llamados guerras subrogadas o guerras vicarias (en inglés, *proxy wars*), es uno de los rasgos que definen la conflictividad armada del último siglo¹. Su recurrencia desde finales del siglo XIX ha sido posible especialmente como consecuencia de dos novedades. Por un lado, la revolución tecnológica en el ámbito del armamento que generó que las transferencias logísticas entre actores tuvieran un impacto desconocido hasta la fecha sobre el devenir de la guerra, posibilitando influenciar el resultado de un conflicto armado mediante cesiones poco costosas. Por el otro, los aumentos de los costes de guerra, derivados del incremento parejo en la destructividad del armamento, que engendraron una inapetencia generalizada por la intervención directa en guerras extranjeras. Este tipo de conflicto armado ha estado especialmente presente desde 1945 y son muchas las explicaciones que se han ofrecido para justificar tal incremento². La catástrofe que supuso la Segunda

¹ Pese a que se puedan apuntar a ejemplos históricos previos, existe un consenso entre los especialistas sobre que “sólo en el siglo XX ha sido cuando las superpotencias han financiado, armado y ayudado beligerantes en una escala masiva sin llegar a involucrarse participando ellos mismos de las hostilidades”. Towle, P. (1981), “The strategy of war by proxy”, *The RUSI Journal*, vol. 126, núm. 1, pp. 21-26, en pp. 21, 25.

² Otros autores afirman que existió un repunte tras los atentados del 11 de setiembre de 2001 o que su uso atiende más a un patrón de repetición cíclica vinculado a las etapas de expansión y contracción de la economía global (afirmando que en periodos de recesión se invierte menos en ejércitos regulares y se prefiere entonces la subrogación a terceros). Véase, respectivamente, Brown, S. (2016), “Purposes and pitfalls of war by proxy: A systemic analysis”, *Small*

Guerra Mundial asentó una sensación social compartida entre los Estados más poderosos por la que se rechazaba el uso de la fuerza bruta y los cada vez más altos costes que tenía asociados³. El rechazo por las intervenciones militares directas se consolidó tras desastrosos acontecimientos como por ejemplo la guerra de Corea (1950-1953), Dien Bien Phu (1954) y, muy especialmente, la guerra de Vietnam (el síndrome de Vietnam o *Vietnam redux*)⁴. El proceso de nuclearización, llegando a su cenit con la paridad nuclear estratégica entre superpotencias y la “destrucción mutua asegurada” en los años setenta del siglo pasado, impidió a Estados Unidos y la Unión Soviética expresar su rivalidad de forma directa y los llevó a preferir la externalización de la conflictividad a escenarios de la periferia mediante guerras por interposición⁵. Otras razones

Wars and Insurgencies, vol. 27, núm. 2, pp. 243-257, en p. 252. Marshall, A. (2016), “From civil war to proxy war: Past history and corrent dilemmas”, *Small Wars and Insurgencies*, vol. 27, núm. 2, pp. 183-195, en pp. 184, 190-191.

³ Towle, P. (1981), *Op. cit.*, p. 25. Brown, S. (2016), *Op. cit.*, p. 244. Loveman, C. (2002), “Assessing the phenomenon of proxy intervention”, *Conflict, Security and Development*, vol. 2, núm. 3, pp. 29-48, en pp. 37-38. Andrew Mumford habla de una sensación generalizada de la obsolescencia de los conflictos a gran escala y de una popular “percepción del riesgo, especialmente en relación con las intervenciones directas en un conflicto que resultarían o injustificables, o demasiado costosas (política, económica o materialmente hablando), evitables, ilegítimas e indeseables”. Mumford, A. (2013), “Proxy warfare and the future of conflict”, *The RUSI Journal*, vol. 158, núm. 2, pp. 40-46, en p. 41.

⁴ Mumford, A. (2013), *Op. cit.* Seyom Brown sugiere que este fenómeno se ha repetido en el caso de los Estados Unidos tras sendas intervenciones en Afganistán (2001) e Irak (2003). Brown, S. (2016), *Op. cit.*, p. 243. Tal animadversión residiría en la base de la decisión estratégica de Washington de optar por el llamado “equilibrio a distancia” (*off-shore balancing*), por el que optaría por intervenciones esporádicas y limitadas, forzando a sus aliados en cada región a asumir mayores responsabilidades en el mantenimiento de la paz y Seguridad. Mearsheimer, J. J. y Walt, S. M. (2016), “The case for offshore balancing: A superior US grand strategy”, *Foreign Affairs*, vol. 95, pp. 70-83.

⁵ Westad, A. O. (2011), *The global Cold War: Third World interventions and the making of our time*, Cambridge: Cambridge University Press. Mumford, A. (2013), *Op. cit.*, p. 40. Loveman, C. (2002), *Op. cit.*, p. 38. Benjamin V. Allison llega a demostrar estadísticamente, utilizando estudios cuantitativos que cobren el periodo 1816-2010, que “existe una fuerte correlación entre la presencia de armamento nuclear y el uso de guerras por interposición” por parte de las grandes potencias. Allison, B. V. (2018), “Proxy war as a strategic avoidance: A quantitative study of great power intervention in intrastate wars, 1816-2010”, *Conference Paper*, Midwest Political Science Association, 76th Annual Meeting

señaladas, algunas más contingentes al contexto más inmediato, serían el aumento en la disponibilidad de empresas militares y de seguridad privadas (que facilitaría todavía más tomar la decisión de intervenir indirectamente en conflictos extranjeros), o la gestación de una nueva distribución de poder y de nuevos actores internacionales (la llamada *poliarquía* internacional) que favorecerían un llamado retorno a la *realpolitik* en un contexto donde los conflictos directos son demasiado costosos⁶.

Desde el ámbito académico, no obstante, su regularidad y centralidad en el sistema global no han ido acompañadas de un interés generalizado por su investigación y teorización. Las guerras por interposición han sido descritas como “históricamente ubicuas pero crónicamente infra-analizadas”⁷. Su recurrencia contemporánea y el uso frecuente del concepto por parte de los decisores políticos globales y los medios de comunicación no han impedido lo que la literatura científica especializada ha denunciado como la casi inexistente discusión teórica y terminológica sobre las guerras subrogadas. Pese a que el tema ha sido estudiado desde diferente disciplinas y aproximaciones teóricas, según Vladimir Rauta nos encontraríamos todavía en un “estadio pre-teórico”, en el que “no se ha articulado ninguna teoría general y los modelos [explicativos] existentes se complementan mas que se integran entre sí”⁸.

Se puede señalar que una acotación clara y funcional de este concepto, el cual está “lejos de ser evidente en sí mismo”⁹, ha sido difícil de conseguir a causa de dos escollos principales, que a su vez han perjudicado al posterior análisis y debate científico. El primero tiene que ver con la dificultad metodológica derivada de la falta, en

(Chicago). Disponible en: <https://www.researchgate.net/project/Great-Powers-and-Proxy-War-1816-2010>.

⁶ Mumford, A. (2013), *Op. cit.*, p. 42. Brown, S. (2016), *Op. cit.* Marshall, A. (2016). *Op. cit.*, p. 160.

⁷ Mumford, A. (2013), *Op. cit.*, p. 40.

⁸ Rauta, V. (2018), “A structural-relational analysis of party dynamics in proxy wars”, *International Relations*, publicado en línea, pendiente de asignación a número en papel; DOI: 10.1177/0047117818802436, p. 2.

⁹ *Ibid.*, p. 3.

muchas ocasiones, de información pública y plenamente contrastada. Estamos hablando de un tipo de conflicto cuyo elemento idiosincrático son las relaciones entre un actor benefactor y un vicario que suceden en una mayoría de ocasiones de manera encubierta y con un gran componente de “turbiedad”¹⁰. Como veremos más adelante, en determinados contextos, está en el interés de las partes que desarrollan la relación de subrogación mantener en secreto tanto su propia existencia como sus detalles de cómo se operacionaliza. Cualquier ejercicio de investigación y verificación de los hechos se hace todavía más difícil ya que en este tipo de conflictos conviven numerosos tipos de actores entre los cuáles se incluyen algunos que son poco transparentes de por sí y de difícil acceso científico (insurgentes, partisanos, milicias, grupos de criminalidad transnacional organizada, paramilitares, partisanos, etc.)¹¹. Sin información veraz es más difícil construir marcos analíticos y propuestas explicativas: nos movemos en un terreno donde las contribuciones difícilmente superan el umbral de ser meras propuestas sin contrastar, inferidas de acontecimientos públicos más amplios que señalan en la dirección de una posible relación de subrogación.

Un segundo escollo tiene que ver con la supeditación temporal de una buena parte de las propuestas terminológicas y analíticas. Fue a partir de 1945 cuando esta modalidad de guerra sufrió un incremento más significativo y “fue preferida a la guerra tradicional, como resultado de las capacidades destructivas evidenciadas durante la Segunda Guerra Mundial”¹². La realidad de los hechos llevó a diferentes especialistas a interesarse por el fenómeno. Pero buena parte de esas definiciones ofrecidas durante la segunda mitad del siglo XX estaban marcadas por el contexto de

¹⁰ Rauta, V. (2019), “Towards a typology of non-state actors in ‘hybrid warfare’: Proxy, auxiliary, surrogate and affiliated forces”, *Cambridge Review of International Affairs*, publicado en línea, pendiente de asignación a número en papel. DOI: 10.1080/09557571.2019.1656600, p. 5.

¹¹ Schroeffer, J. y Kaufman, S. J. (2014), “Hybrid actors, tactical variety: Rethinking asymmetric and hybrid war”, *Studies in Conflict and Terrorism*, vol. 37, núm. 10, pp. 862-880, en p. 867. Citado en Rauta, V. (2019), *Op. cit.*, p. 5.

¹² Loveman, C. (2002), *Op. cit.*, p. 30. Más adelante en este epígrafe se señalarán otras razones alternativas sobre el porqué de dicho aumento en la frecuencia de las guerras por interposición.

confrontación bipolar. Ha existido un “sesgo en la investigación de los conflictos vicarios que presentaba el concepto como confinado ideológicamente a la rivalidad entre las superpotencias”, que rechazaba *ex ante* su aplicación a realidades más allá del conflicto bipolar¹³. Así, “la típica definición (...) durante la Guerra Fría [era la de] una guerra entre Estados regionales que puede ser entendida como una substituta de la confrontación directa entre las superpotencias”, después de que ésta se haga mas costosa con el desarrollo de armamento nuclear por parte de Washington y Moscú¹⁴. Según Yaacov Bar-Siman-Tov, esa definición de mínimos permitía la coexistencia de dos usos habituales y diferenciados del término¹⁵. Por un lado, se utilizaba para referirse a situaciones en las que cada una de las dos superpotencias ofrecía su apoyo militar indirecto a uno de los Estados regionales¹⁶ involucrados en un conflicto armado (incluyendo cualquier tipo de respaldo más allá de la intervención directa). Para ello, las superpotencias involucradas tenían que entender que la victoria de uno de los bandos avanzaba en la consecución de sus propios objetivos estratégicos pero que su intervención directa podía generar una espiral de escalada que desencadenase en una confrontación abierta con el otro polo de poder global.

Por el otro, también se usaba para referirse a las situaciones en las que las dos superpotencias intervenían de forma directa y luchaban una contra otra en el territorio de un tercer Estado. Normalmente

¹³ Rauta, V. (2018), *Op. cit.*, p. 5.

¹⁴ Bar-Siman-Tov, Y. (1984), “The strategy of war by proxy”, *Cooperation and Conflict*, vol. 19, núm. 4, pp. 263-273, en p. 263. Una idea parecida es sugerida por Odd Arne Westad al explicar el proceso por el cual las superpotencias encontraron incentivos a partir de los años setenta para externalizar su conflicto a la periferia global una vez conseguidas la paridad estratégica nuclear y la “destrucción mutua asegurada”. Westad, O. A. (2011), *Op. cit.* Philip Towle niega en plano este razonamiento y argumenta que los conflictos vicarios han venido desarrollándose con fuerza desde principios del siglo XX, mucho antes del desarrollo de la tecnología nuclear con fines militares -como señalan los ejemplos de los cuerpos “voluntarios” durante la guerra civil en España (1936-1939) y la segunda guerra sino-japonesa (1937-1945). Towle, P. (1981), *Op. cit.*, p. 21.

¹⁵ Bar-Siman-Tov, Y. (1984), *Op. cit.*, pp. 263-264.

¹⁶ Según el uso en el contexto concreto, cabe entender esta noción como sinónimo de cualquier Estado que no fuera una de las dos superpotencias, y generalmente asociado en concreto a polos de poder de dimensión regional.

sucedía después de que un aliado o un actor subrogado hubiera sido vencido o estuviera cerca de serlo en un conflicto armado en el que su benefactor le había dado apoyo indirecto previo. Encajarían aquí definiciones que ponen el énfasis en el lugar dónde se desarrollaban las hostilidades, como por ejemplo la clásica de Karl Deutsch a saber:

“un conflicto internacional entre dos potencias extranjeras, que se combate en el territorio de un tercer país; disfrazado de conflicto sobre un asunto interno de ese Estado; y con el uso de parte de su personal militar, sus recursos y su territorio como medios instrumentales para conseguir objetivos preponderantemente extranjeros y para avanzar estrategias foráneas”¹⁷.

Mientras que el primer uso se referiría a casos como el conflicto árabe-israelí (desde 1956) o las guerras indo-pakistaníes (1947, 1965 y 1971), el segundo lo hacía a las guerras de Corea (1950-1953), Vietnam (1955-1975) o Afganistán (1979-1989).

En general, el problema transversal de todas estas contribuciones ha sido su cierto carácter caduco, patente según pasaron los años, que ha dificultado hacer uso de la literatura producida en dicho contexto para analizar dos tipos de realidades alternativas. Primera, aquellas situaciones tanto anteriores como posteriores a la Guerra Fría. La literatura señala como posibles ejemplos la guerra de independencia norteamericana (1775-1783), con la subrogación de las tropas de las trece colonias por parte de Francia en su conflicto con el Reino Unido¹⁸; múltiples ejemplos del uso de movimientos de autodeterminación dentro de los imperios europeos por parte de Francia durante las guerras napoleónicas (1803-1815)¹⁹; la segunda guerra sino-japonesa (1937-1945), con el apoyo de la Unión Soviética y los Estados Unidos para los maoístas chinos y de Alemania para el Imperio del Japón²⁰; la guerra civil rusa (1917-1922), con la participación de Legión Checoslovaca apoyada por

¹⁷ Deutsch, K. (1964), “External involvement in internal war”, en Eckstein, H. (ed.), *Internal war, problems and approaches*, Nueva York: Free Press of Glencoe. Citado en Mumford, A. (2013), *Op. cit.*, p. 40.

¹⁸ Brown, S. (216), *Op. cit.*, p. 244.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Towle, P. (1981), *Op. cit.*, p. 21.

hasta once países diferentes²¹; la guerra civil española (1936-1939), con los brigadistas internacionales y la participación de tropas de los países fascistas²²; o las actuales guerras civiles en Siria y Yemen (ambas, desde 2011)²³. La producción científica coetánea con -y altamente influenciada por- la Guerra Fría se revela, en general, poco útil para analizar y comprender mejor estos acontecimientos.

Segunda, aquellas situaciones de las que no participasen las superpotencias. Si las definiciones estaban ancladas en el contexto de conflicto bipolar, y delimitaban qué eran las guerras por interposición en exclusiva en base a la acción exterior de las dos superpotencias, las propuestas teóricas no eran capaces de acomodar en condiciones aquellas situaciones en las que los participantes de un posible conflicto vicario eran actores distintos de Estados Unidos y la Unión Soviética. Incluso si sucedían durante la Guerra Fría, no todos los conflictos por subrogación incluían la participación de Washington y Moscú.

Aun así, un conjunto restringido de autores ha sido capaz de ofrecer propuestas tanto analíticas como específicamente terminológicas que han superado tales escollos y que son la base sobre la que se asienta cualquier discusión académica actual sobre el tema. En general, todas comparten un sustrato mínimo común por el que entienden las guerras por interposición como conflictos armados participados como mínimo por tres actores y cuyo factor diferencial es que uno de ellos interviene de forma indirecta o limitada, valiéndose en la consecución de sus objetivos de las acciones llevadas a cabo por un segundo actor en contra del tercero. Más allá de esos mínimos, existen múltiples propuestas sobre qué otros elementos son constituyentes del fenómeno y en base a los cuales se proponen definiciones y agendas de investigación totalmente diferentes. Se propone aquí una tipología en base a cinco criterios principales que articulan el debate académico, que nos servirá a su

²¹ Marshall, A. (2016), *Op. cit.*, p. 189. Alex Marshall afirma que la guerra civil rusa sea probablemente el primer conflicto armado a gran escala del siglo XX que pueda merecer la etiqueta de guerra vicaria.

²² Loveman, C. (2002), *Op. cit.*, p. 30.

²³ Marshall, A. (2016), *Op. cit.* Pfaff, C. A. (2017a), “Proxy war norms”, *Strategic Insights*, 18 de diciembre, Washington D.C.: Strategic Studies Institute/ US Army War College Press.

vez para examinar el estado de la cuestión de las contribuciones más actuales sobre las guerras vicarias.

Un primer criterio tiene que ver con la respuesta a quiénes pueden participar como actores vicarios en las guerras por interposición. Benjamin V. Allison distingue entre aquellos especialistas que mantienen que tanto los Estados como los actores no estatales pueden actuar como vicarios y los que defienden que tan sólo pueden serlo los actores no estatales²⁴. Esta fractura se manifiesta también en la respuesta a la pregunta sobre si la noción de guerra por interposición puede ser aplicada tanto a conflictos intraestatales como interestatales. Quienes piensen que exclusivamente los actores no estatales pueden ser vicarios entenderán en consecuencia que tan sólo los conflictos armados intraestatales podrán ser clasificados como guerras por interposición. Para catalogar un conflicto interestatal como vicario se hará necesario aceptar que los Estados pueden ser *proxies*.

La discrepancia central estriba en si los Estados, incluso los que disponen de menos capacidades y poder, pueden llegar a convertirse en la parte débil en una relación de subordinación tal como la correspondiente a la de un benefactor y un vicario. Según las palabras de Geraint Hughes, pensar que un Estado puede convertirse en vicario de otro “infravalora el grado en que cualquier Estado puede perseguir su interés nacional propio y tomar decisiones estratégicas que puedan estar en línea con las de un aliado más poderoso pero que no son realmente influenciadas por él”²⁵. Encajaría entre los que niegan tal posibilidad, por ejemplo, la influyente propuesta de Idean Salehyan (analizada en profundidad más adelante en este epígrafe)²⁶. En sentido contrario encontramos contribuciones como las de Chris Loveman o la del propio Allison

²⁴ Allison, B. V. (2018), *Op. cit.*

²⁵ Hughes, G. (2014), *My enemy's enemies: Proxy warfare in international politics*, Eastbourn: Sussex Academic Press, pp. 13-14. Citado en Allison, B. V. (2018), *Op. cit.*

²⁶ Salehyan, I. (2009a), “The delegation of war to rebel organizations”, *Journal of Conflict Resolution*, publicado en línea, pendiente de asignación a número en papel, DOI: 10.1177/0022002709357890.

que aceptarían que pueden ser vicarios tanto Estados como actores no estatales²⁷.

Curiosamente, a Allison parece escapársele en su distinción una tercera posibilidad, a saber, aquellos autores que desde una óptica estatocéntrica proponen que tan sólo los Estados pueden ser actores vicarios. El ejemplo más claro lo encontraríamos en la propuesta de Bar-Siman-Tov, una de las más citadas de la literatura sobre el tema²⁸. El autor define la guerra por interposición como “un conflicto internacional entre como mínimo dos Estados en el que una o más partes en conflicto es requerida u obligada a ir a la guerra en nombre de otro Estado”²⁹. Según el autor, el elemento definitorio será si alguno de los Estados involucrados participa por petición o mandato de un benefactor, con el objetivo central de avanzar en los intereses de ese tercer Estado³⁰. En contraposición también a los autores paradigmáticos de la Guerra Fría tratados anteriormente, desliga el fenómeno de las superpotencias globales y lo hace más amplio: acepta que las potencias regionales puedan ser benefactoras externas en conflictos por interposición de escala más limitada, como señala para los casos de Arabia Saudí y Egipto en la primera guerra de Yemen (1962-1970) o de Siria e Israel en la guerra civil libanesa (1975-1990)³¹. En este sentido, estaría en la línea de Loveman, quien señala a esta modalidad regional de guerra subrogada como la novedad más importante que se puede observar después del fin de la Guerra Fría, y de Andrew Mumford, quien afirma que llega incluso a ser la más habitual entre los conflictos vicarios³².

²⁷ Loveman, C. (2002), *Op. cit.*; Allison, B. V. (2018), *Op. cit.*

²⁸ Aunque sería discutible si supera el escollo de la contingencia y la Guerra Fría sugerido anteriormente, encajaría aquí: Dunér, B. (1981), “Proxy intervention in civil wars”, *Journal of Peace Research*, vol. 18, núm. 4, pp. 353-361.

²⁹ Bar-Siman-Tov, Y. (1984), *Op. cit.*, pp. 265.

³⁰ Este criterio lo llevará, por ejemplo, a negar que las guerras árabe-israelíes hasta la fecha fueran guerras vicarias ya que el conflicto armado respondía fundamentalmente a una incompatibilidad entre las partes y no a una petición o voluntad de luchar para la consecución de los intereses de actores externos. *Ibid.*, p. 266.

³¹ *Ibid.*, p. 267.

³² Loveman, C. (2002), *Op. cit.*, pp. 39-40. Mumford, A. (2013), *Op. cit.*, p. 45.

El segundo criterio que articula el debate se centra en el nivel de publicidad de la relación entre el actor benefactor y su vicario. La disciplina tiene visiones encontradas sobre si el secretismo alrededor de la relación entre el benefactor y el vicario es o no una condición necesaria. Autores como Christopher Lamb ponen énfasis precisamente en esta circunstancia al definir la guerra por interposición como un conflicto marcado por “una relación de colusión entre un patrón y un vicario, (...) encubierta y basada en los intereses compartidos”³³. Esta línea argumental viene a sugerir que, en caso de ser pública y notoria, parte de la lógica detrás de la decisión de subrogar se perdería: si el actor objeto de la violencia es conocedor de una forma inequívoca de la responsabilidad del benefactor, podría responder contra él de cualquier acción armada, convirtiéndolo en parte involucrada directamente y forzándolo a la situación que justamente quería evitar. Así, de hacerse pública, la ayuda indirecta casi podría ser considerada como una intervención directa. Pese a todo, el grueso de especialistas a los que nos referimos en este epígrafe reconoce la conveniencia del carácter encubierto de la relación sin que signifique incluirla como característica idiosincrática.

El tercer criterio trata sobre sobre la relación entre la participación del actor benefactor y el estallido del conflicto. No existe un acuerdo sobre si el benefactor participa por vía indirecta de un conflicto armado en marcha o si, por el contrario, es un responsable *sine qua non* del inicio de la violencia. Podríamos apuntar como ejemplos paradigmáticos encontrados las definiciones de dos de los autores más citados en el estudio de las guerras por interposición. Para Mumford, son conflictos armados que se definen por la participación indirecta de terceros actores pensada para alcanzar unos resultados estratégicos y que está marcada por “la relación entre un benefactor, que es un Estado o un actor no estatal externo *a la dinámica de un conflicto ya existente*, y aquellos que han escogido como sus vicarios que son los receptores de las armas, el entrenamiento y la financiación del benefactor”³⁴. Para Loveman, son situaciones “en las que el Estado A incentiva a la gente del

³³ Lamb, C. (1982), “The nature of proxy warfare”, en Taylor, W. J. y Maaranen, S. A. (eds.), *The future of conflict*, Lexington: Lexington Books, pp. 169-194, en p. 171. Citado en Rauta, V. (2018), *Op. cit.*, p. 5.

³⁴ Mumford, A. (2013), *Op. cit.*, p. 40. Las cursivas son propias.

Estado B a que coja las armas contra el Estado B, que a su vez es el adversario del primero”³⁵. El autor concreta sus cinco rasgos más importantes: (1) la existencia de un Estado benefactor y un actor vicario (sea un Estado o un actor no estatal); (2) el establecimiento de una relación entre ellos que puede ser tanto pública como encubierta y que tiene por fin la consecución de unos objetivos sin la participación directa del benefactor; (3) la dotación de ayuda material del benefactor al vicario, y no sólo un mero apoyo nominativo o verbal; (4) normalmente, el incremento en la intensidad, duración y destructividad de la violencia como consecuencia de las nuevas capacidades del vicario; y (5) los conflictos armados tienen una base local o, dicho de otra forma, no están totalmente desligados del contexto concreto e inmediato en el que se desarrolla la violencia³⁶. Así, poniendo en relación la quinta característica con la definición podemos observar que, sin negar el anclaje de la violencia armada en controversias entre el vicario y el blanco del uso de la fuerza, Loveman ve en el benefactor una pieza indispensable incluso para el inicio de las hostilidades. El benefactor ofrece un conjunto de recursos que mejoran las capacidades relativas del vicario, e impactan su cálculo sobre las ventajas, los inconvenientes y el potencial de éxito de iniciar el conflicto armado. No es tan sólo un actor externo que entiende que un conflicto armado en ciernes le ofrece la oportunidad de conseguir avanzar en la consecución sus objetivos estratégicos frente a una de las partes, apoyando a la contraria (como sugeriría Mumford). Sino que su decisión de participar puede llegar a modificar “los cálculos del vicario sobre sus posibilidades de prevalecer” y, por ende, su decisión o no de iniciar las hostilidades³⁷.

El cuarto criterio se refiere a los niveles necesarios de colaboración, control y ascendencia entre el benefactor y el actor vicario para poder hablar de conflicto por interposición. La dificultad radica aquí

³⁵ Loveman, C. (2002), *Op. cit.*, p. 30. Las cursivas son propias. Para esta definición el autor se hace eco de la propuesta en Stern, G. (2000), *The structure of international society: An introduction to study of international relations*, Londres: Pinter Publishers, p. 216.

³⁶ Loveman, C. (2002), *Op. cit.*, pp. 32-33.

³⁷ Pfaff, C. A. (2017b), *Op. cit.*, pp. 309, 337-338.

en identificar unas características mínimas comunes observables en el comportamiento de cualquier actor para poder ser considerado vicario o benefactor de otro. Se trata de una discusión sobre cómo diferenciar entre la colaboración propia de la subrogación y cualquier otra, ya sea más espontánea o menos articulada (el apoyo logístico puntual) u otro más articulado y recurrente en el tiempo (una alianza militar, por ejemplo). Dicho de otra forma, es hacer frente a:

“la pregunta irresoluble de en qué punto la ayuda y la asistencia se convierte en lo suficientemente significativa como para poder hablar de una intervención subrogada. El Estado principal podría garantizar una ayuda relativamente insignificante a su cliente, o podría involucrarse a gran escala, incluso hasta el punto en el que su asistencia fuera crucial para mantener al vicario en la guerra”³⁸.

En este sentido son reveladoras las contribuciones de Hughes y de Salehyan, situadas cada una en uno de los extremos del espectro de respuestas posibles. Para Hughes, las guerras por interposición son conflictos armados que viene definido por acuerdos por los que una de las partes “ofrece ayuda” a una tercera, particularmente si esta última está luchando contra una potencia adversaria³⁹. Esta es una definición de mínimos, donde el listón se sitúa bajo y la ambigua noción de “ayuda” permite dar cabida a múltiples situaciones dispares entre sí (en verdad, todas aquellas por debajo de la intervención directa a gran escala, esa sí descartada). La definición apuntada antes de Mumford encajaría en esta línea, si bien es verdad que menciona la proporción de armamento, entrenamiento y financiación como posibles materializaciones de esa ayuda⁴⁰. Pero entonces, ¿cuáles serían los niveles de intercambio suficiente para poder aceptar que estamos delante de una práctica de subrogación? ¿La venta de armas a un beligerante en un conflicto armado - esporádica y en base a la ley del mercado- convierte a un Estado en benefactor?

³⁸ Loveman, C. (2002), *Op. cit.*, p. 31.

³⁹ Hughes, G. (2014), *Op. cit.*, p. 11. Citado en Allison, B. V. (2018), *Op. cit.*, p. 5.

⁴⁰ Mumford, A. (2013), *Op. cit.*, p. 40. Tal como señala C. Anthony Pfaff, para Mumford “es la naturaleza indirecta de la participación del benefactor la que distingue la relación de subrogación de otras relaciones de apoyo como serían, por ejemplo, una alianza o un partenariat”. Pfaff, C. A. (2017b), *Op. cit.*, p. 310.

Salehyan, por su lado, ofrece una definición basada en el concepto de “delegación de seguridad” (*security delegation*) por la que entiende una guerra por interposición como una situación en la que “un benefactor (el Estado patrocinador) empodera a un agente (el grupo rebelde) para que consiga alguno de sus objetivos de política exterior”⁴¹. El autor detalla en otra de sus publicaciones las tres circunstancias que se deben cumplir para que podamos hablar de ese tipo de delegación. Primera, el Estado benefactor ha de “tener un papel importante en el desarrollo de la insurgencia y ejerce un control sobre ella”⁴². Segunda, el patrocinador es crítico para garantizar la viabilidad del actor vicario y su estructura organizativa. Éste podría existir sin mediar el actor externo pero sus capacidades y buena parte de su idiosincrasia serían íntegramente diferentes. Y tercera, es capaz de ejercer el control sobre la agenda del agente en cuestión, incidiendo sobre sus objetivos, su estrategia y sus tácticas⁴³. De otra forma el benefactor corre el riesgo de que su vicario lleve a cabo acciones que no son consistentes con sus objetivos últimos (fenómeno conocido como “flaqueo en la agencia”, del inglés *agency slack*)⁴⁴. En ocasiones ello puede ser

⁴¹ Salehyan, I. (2009b), *Rebels without borders: Transnational insurgencies in world politics*, Ithaca/ Nueva York: Cornell University Press, p. 53.

⁴² Salehyan, I. (2009a), *Op. cit.*, p. 9.

⁴³ Idean Salehyan reconoce que esta última circunstancia puede cambiar con el tiempo y evolucionar según mute la relación entre el benefactor y el vicario. Amos C. Fox, siguiendo las propuestas de Salehyan, sugiere que la relación jerárquica que se establece entre ambos puede ser modificada por la parte subordinada en tres circunstancias: (1) si las capacidades relativas del vicario aumentan y es capaz de emanciparse del yugo de esa relación jerárquica; (2) si el *proxy* encuentra un nuevo benefactor en sustitución del original; y (3) si el vicario cumple con los objetivos fundacionales que lo llevaron a establecer la relación con el benefactor, y se puede permitir así distanciarse. Fox, A. C. (2019), “Conflict and the need for a theory of proxy warfare”, *Journal of Strategic Security*, vol. 12, núm. 1, pp. 44-71, en p. 52.

⁴⁴ Salehyan, I. (2009a), *Op. cit.*, p. 3. Fox traza un vínculo entre este fenómeno y las propuestas de la teoría de organizaciones de Kathleen Eisenhardt. Concretamente, apunta a como el paso del tiempo no sólo puede llevar a divergencias en los objetivos y prioridades sino que también puede generar “problemas del reparto de riesgos”. Eso significaría que la exposición del vicario a unos riesgos continuados en el tiempo le hará proclive a evitarlos cada vez más, prefiriendo cursos de acción más moderados que los que pueda prescribir su benefactor, generando una resistencia a la subordinación. Fox, A. C. (2019), *Op.*

consecuencia de problemas más generales de comunicación y descoordinación, o también de un cambio gradual en las prioridades del vicario que lo llevan a emanciparse por la vía de los hechos⁴⁵. Estamos por tanto delante de una aproximación maximalista y jerárquica, en la que se le exige al benefactor un alto nivel de ascendencia sobre el vicario para que podamos dar por válida la afirmación de que nos encontramos delante de una relación de subrogación propia de las guerras por interposición⁴⁶. Como denuncia Rauta, esta aproximación resta agencia al actor vicario hasta un grado que en ocasiones hace difícil ofrecer explicaciones fidedignas sobre acontecimientos en los que el *proxy* expresa su individualidad, más allá de su benefactor⁴⁷.

Por último, el quinto criterio se refiere al nivel de compatibilidad de intereses entre el benefactor y el subrogado. Parece lógico pensar que estamos ante una situación en la que los intereses de ambos no son exactamente los mismos. De otra forma, la relación que se establece entre ellos sería difícilmente distinguible de una alianza militar ordinaria y la noción de la subrogación perdería cierto sentido teórico. Además, aceptar que existe un solapamiento total de objetivos y agendas nos llevaría a cuestionar el impacto real del benefactor: si el curso de acción que el supuesto vicario toma fuera el mismo, con o sin intromisión del benefactor, la participación de este último se limitaría entonces a un apoyo logístico, como mucho.

cit., p. 56. Eisenhardt, K. (1989), “Agency theory: An assessment and review”, *The Academy of Management Review*, vol. 14, núm. 1, pp. 58-59.

⁴⁵ Pfaff advierte que “benefactores y vicarios nunca saben realmente -o como mínimo a veces malinterpretan- los intereses e intenciones del otro”, lo que afecta gravemente su relación. Pfaff, C. A. (2017a), *Op. cit.*, p. 7. Sobre los problemas de información imperfecta entre las partes, véase Salehyan, I. (2009a), *Op. cit.*, pp. 10-11.

⁴⁶ Como aclaración interesante, desde el Derecho Internacional se ha afirmado que incluso en aquellos casos en los que el benefactor ha financiado, organizado, entrenado y provisto de armamento a un vicario su control efectivo sobre las acciones de este último no podrá ser nunca completo y, por tanto, el benefactor no puede ser considerado responsable de las violaciones de Derecho Internacional Humanitario cometidas por sus vicarios. La observación emana de la sentencia de la Corte Internacional de Justicia en el caso de Nicaragua c. Estados Unidos, por el apoyo de Washington a la Contra nicaragüense. Pfaff, C. A. (2017b), *Op. cit.*, p. 343.

⁴⁷ Rauta, V. (2018), *Op. cit.*, p. 2.

No tener nada que decir sobre los objetivos y las decisiones del vicario parecería desdibujar el propio concepto de subrogación, confundiéndolo con otras nociones como la de alianza.

Un punto de partida común ha sido el de asumir que siempre compartirán, como mínimo, “el deseo mutuo de hacerle frente a un enemigo común”, incluso si están muy alejados -o incluso son antitéticos- en términos de ideología, de los motivos detrás de su decisión o del nivel de preocupación respecto al rival⁴⁸. Sin embargo, Allison ofrece un argumento que cuestiona tal punto de partida. Según él, asumir una compatibilidad de intereses en todos los casos sería incorrecto porque ignoraría la posibilidad de que el benefactor coerciese al vicario para actuar como lo hace y, por tanto, no tendría porque estar actuando en base a sus propios intereses estratégicos *per se*⁴⁹. Podríamos señalar, a su vez, que también cabrían relaciones de subrogación de naturaleza más transaccional, en las que el vicario atiende las peticiones del benefactor con la esperanza de alguna contraprestación futura (sin compartir por tanto una voluntad real de hacer frente a un segundo actor, ni necesariamente un diagnóstico de él como enemigo). Estamos delante de un asunto no zanjado dentro del estudio de las guerras por interposición sobre el que cualquier respuesta tendrá que esperar a nuevas aportaciones.

Esta tesis utilizará la definición de *guerra por interposición* propuesta por Vladimir Rauta, a saber, “una interacción armada violenta resultado de la polarización de objetivos políticos contrapuestos entre dos partes organizadas, un benefactor y un blanco [en inglés, *target*], en la que como mínimo una parte hace frente a la otra de forma indirecta mediante violencia colectiva prolongada a través de un tercero, el vicario”⁵⁰. La definición

⁴⁸ Loveman, C. (2002), *Op. cit.*, p. 32.

⁴⁹ Este argumento es presentado como una de las razones por la que parte de las asunciones de la obra de Bar-Timan-Tov no serían necesariamente correctas. Allison, B. V. (2018), *Op. cit.*, p. 6.

⁵⁰ Rauta, V. (2018), *Op. cit.*, p. 9. Es bastante similar, a su vez, a la utilizada por Benjamin V. Allison, a saber, “una forma indirecta de conflicto en la que un Estado promotor utiliza otro Estado o a un actor no estatal para conseguir un objetivo estratégico mediante su participación en un conflicto contra otro Estado o el vicario de un Estado”. Allison, B. V. (2018), *Op. cit.*

ofrecida, por tanto, admite la existencia de tres tipos de actores diferentes. Primero, el *benefactor* es la parte que solicita u orquesta la intervención vicaria a un tercero. Otros autores se han referido a esta categoría como el “activador”, el “patrón”, “la superpotencia patrona”, el “actor mandante” o el “patrocinador o sponsor”⁵¹. El benefactor acompaña su petición de la dotación de ayuda en un espectro que va desde la asistencia financiera hasta el despliegue de fuerzas pseudo-voluntarias o de tropas regulares (habitualmente limitadas y de forma extraoficial), pasando por el aprovisionamiento de armamento, el envío de consejeros militares o la concesión de cobijo⁵². Implica necesariamente una intencionalidad clara por la cual el benefactor “intenta asistir al vicario y el vicario, a su vez, pretende hacer uso de esa asistencia”, sacando fuera de la ecuación situaciones en las que hay mera coincidencia de intereses y solapamiento de acciones entre dos actores⁵³.

Las razones que pueden llevar al benefactor a decantarse por una subrogación pueden ser muy diversas e incluirían: (a) una previsión de unos costes políticos, económicos y humanos muy altos en caso de optar por una intervención directa; (b) una tolerancia de su población interna hacia los costes de guerra que le aconsejaría optar por esta modalidad de intervención que es más fácil de encubrir; (c) una evaluación por la que los objetivos en juego en el conflicto no son tan vitales ni inmediatos como para intervenir directamente; (d) una constatación de que el rival contra el que se pretende usar la

⁵¹ En orden según aparecen en el cuerpo del texto: Bar-Siman Tov, Y. (1984), *Op. cit.*, p. 266; Karlén, N. (2017), “The legacy of foreign patrons: External state support and conflict recurrence”, *Journal of Peace Research*, vol. 54, núm. 4, pp. 499-512; Gross Stein, J. (1980), “Proxy wars, how superpowers end them: The diplomacy of war termination in the Middle East”, *International Journal*, vol. 35, núm. 3, pp. 478-519, en p. 481; Loveman, C. (2002), *Op. cit.*; en el mismo sentido, Dunér, B. (1981), *Op. cit.*, p. 356; Bapat, N. A. (2011), “Understanding state sponsorship of militant groups”, *British Journal of Political Science*, vol. 42, núm. 1, pp. 1-29, en p. 2. Citados en Rauta, V. (2018), *Op. cit.*, p. 5.

⁵² Towle, P. (1981), *Op. cit.*, p. 23.

⁵³ Pfaff, C. A. (2017b), “Proxy war ethics”, *Journal of National Security Law and Policy*, vol. 9, núm. 2, pp. 305-353, en p. 311. Tal como sugiere C. Anthony Pfaff, esta idea es importante para, por ejemplo, no catalogar la invasión de Irak de 2003 por parte de Estados Unidos como una guerra vicaria de Irán por el hecho de que fuera beneficioso para Teherán el fin del régimen de Saddam Hussein, tal como señala Mumford. *Ibid.*, pp. 311-312.

violencia es más débil y no podrá tomar represalias de envergadura, especialmente si le queda una duda razonable sobre quién está detrás del uso de la fuerza en su contra; (e) un conocimiento de los altos costes de una potencial gestión con garantías de un territorio invadido, derivado de la falta de medios en el espacio geográfico concreto; (f) la identificación de un actor con el que tienen objetivos estratégicos o tácticos compatibles en relación al conflicto y del que entienden que podrán controlar en cierto grado sus acciones sobre el terreno; o (g) la confianza en que el vicario dispone de las capacidades suficientes como para conseguir los objetivos sin necesidad de una intervención directa por parte del benefactor⁵⁴.

Segundo, el *vicario* es la parte que ejecuta la intervención indirecta del benefactor en contra del blanco. Se pueden dividir entre aquellos que acceden forzados a la relación de subrogación y los que lo hacen interesadamente (el *modelo de explotación* frente al *modelo transaccional*, sugeridos Amos C. Fox)⁵⁵. Entre los que aceptan por voluntad, las razones para hacerlo pueden ser múltiples: (a) la ayuda recibida es imprescindible para superar un desequilibrio de fuerzas con el blanco, en caso de que éste ya fuera considerado su enemigo; (b) el benefactor puede ofrecer ventajas militares inaccesibles de otra forma (por ejemplo, cobijo territorial lejos de las hostilidades); o (c) el benefactor puede ofrecer contraprestaciones del interés del vicario (no sólo monetarias sino, por ejemplo, en relación a asuntos políticos que nada tengan que ver con el conflicto concreto en sí, como su apoyo en un segundo conflicto frente a otro rival)⁵⁶. Ha sido etiquetado a su vez como el

⁵⁴ Salehyan, I. (2009), *Op. cit.*, pp. 11-12, 16-17; Bar-Siman-Tov, Y. (1984), *Op. cit.*, pp. 267, 271-272.

⁵⁵ Fox, A. C. (2019), *Op. cit.*, pp. 62-66. Aunque sólo funciona para los actores no estatales, Vladimir Rauta propone como alternativa dividirlos en auxiliares (grupos armados que participan de las operaciones de los ejércitos regulares sin formar parte de ellos), vicarios (grupos armados que luchan para conseguir regalías del benefactor, sin formar parte de su ejército regular, y lo substituyen en el terreno de batalla), afiliados (como los vicarios pero colaborando mano a mano en las operaciones que el benefactor lleva a cabo en el teatro de operaciones) y subrogados (grupos armados irregulares que actúan como vicarios no del benefactor externo sino del Estado blanco de las hostilidades, donde éstas se desarrollan). Rauta, V. (2019), *Op. cit.*, pp. 10-14.

⁵⁶ Salehyan, I. (2009), *Op. cit.*, p. 15. Pfaff, C. A. (2017b), *Op. cit.*, p. 311. Bar-Siman-Tov resume todas las opciones en tres, a saber, (1) por un interés genuino

“cliente”, el “peón”, el “satélite”, el “subordinado”, la “marioneta”, el “subrogado”, la “herramienta”, el “supercliente” o el “voluntario”⁵⁷.

Tercero, el *blanco* es el actor que sufre la intervención indirecta solicitada por el benefactor y ejecutada por el vicario. Esta categoría también se ha etiquetado como el “adversario” o la “oposición”⁵⁸. En guerras por interposición donde cada uno de los bandos establece una relación de subrogación con actores externos, podemos considerar que existe un doble blanco -que modifica sensiblemente la definición recién ofrecida-: el primero, aquel sobre el que se ejerce la violencia; el segundo, el benefactor de aquel contra el que se ejerce la violencia. Dicho de otra forma, el conflicto armado puede servir a un benefactor para intentar conseguir objetivos políticos y/o estratégicos en relación con el benefactor del otro bando, no sólo con el blanco de la violencia. Así, por ejemplo, si durante la Guerra Fría Washington daba apoyo a un actor vicario en un conflicto armado contra un blanco, y ese blanco era a su vez un vicario de Moscú, el apoyo de Estados Unidos se entiende en base a la consecución de unos objetivos no sólo frente al blanco sino también ante la Unión Soviética.

b) Las guerras por interposición en el orden intrárabe

Oriente Medio ha sido señalado como el “actual hervidero de las guerras por interposición en el mundo contemporáneo, impregnado

en el conflicto en cuestión; (2) por mejorar su relación con el benefactor; y (3) por puro mercenarismo ya que espera obtener algo a cambio. Bar-Siman-Tov, Y. (1984), *Op. cit.*, p. 268.

⁵⁷ En orden según aparecen en el cuerpo del texto: Towle, P. (1981), *Op. cit.*; Gross Stein, J. (1980), *Op. cit.*, p. 483; Dunér, B. (1981), *Op. cit.*, p. 354; Porter, B. D. (1984), *The USSR in the Third World conflicts: Soviet arms and diplomacy in local wars 1945-1980*, Cambridge: Cambridge University Press, p. 55; Dunér, B. (1981), *Op. cit.*, p. 354; Hughes, G. y Tripodi, C. (2009), “Anatomy of a surrogate: Historical precedents and implications for contemporary counter-insurgency and counter-terrorism”, *Small Wars and Insurgencias*, vol. 20, núm. 1, pp. 1-35; Dunér, B. (1981), *Op. cit.*, p. 354; Towle, P. (1981), *Op. cit.*, p. 21. Citados en Rauta, V. (2018), *Op. cit.*, p. 5.

⁵⁸ En orden según aparecen en el cuerpo del texto: Gross Stein, J. (1980), *Op. cit.*, p. 478; en este mismo sentido, Bar-Siman Tov, Y. (1984), *Op. cit.*, p. 263; Lamb, C. (1982), *Op. cit.*, p. 185. Citados en Rauta, V. (2018), *Op. cit.*, p. 5.

por dicho fenómeno durante siglos”⁵⁹. Autores como Alex Marshall han señalado que nos encontramos delante “de un fenómeno que se ha convertido casi en endémico” en el sistema regional, marcando su realidad sociopolítica y la forma en la que los actores hacen uso de la violencia armada⁶⁰. Con el objetivo de sustentar con datos empíricos cualquier afirmación en este sentido, Salehyan se vale de la base de datos sobre la participación de actores no estatales en las guerras civiles ya incluidas en las listas ofrecidas por el Uppsala Conflict Data Program y el Oslo Armed Conflict Dataset, elaborado por él mismo junto con David E. Cunningham y Kristian S. Gleditsch. Y, pese a que cabe ser cautelosos ya que su análisis se limita a la diada conflictos intraestatales y actores no estatales, los resultados demuestran que de los diez países que han dado más apoyo a grupos rebeldes e insurgentes en contextos bélicos desde 1945 hasta 2008 cuatro efectivamente pertenecen al sistema de Oriente Medio (Libia, tercero en la lista; Irán, sexto; Siria, octavo; e Irak, décimo)⁶¹.

Esta tesis sugiere que las guerras por interposición constituyen una institución del orden intrárabe que establece pautas sobre el comportamiento esperado en relación con el uso de la fuerza armada. Este tipo de conflictos armados no son sólo recurrentes en las relaciones entre los integrantes del orden sino que anclan una manera de comportarse en relación con el uso de la violencia⁶². Los

⁵⁹ Brown, S., *Op. cit.*, p. 245. Nótese en la frase el peso de historicismo descrito en el capítulo 2.

⁶⁰ Marshall, A. (2016), *Op. cit.*, p. 184.

⁶¹ En el puesto número trece se encuentra Arabia Saudí, aumentando la presencia del subsistema en los puestos de cabeza. Salehyan, I. (2009a), *Op. cit.*, pp. 6-8. Cunningham, D., Gleditsch, K. S. y Salehyan, I. (2008), *Expanded Uppsala Armed Conflict Dataset*, disponible en: <http://privatewww.essex.ac.uk/~ksg/eacd.html>.

⁶² Esta tesis no pretende examinar las causas detrás de la recurrencia de las guerras por interposición en las relaciones intrárabes. Aun así se puede señalar sucintamente, entre las posibles explicaciones, que: (a) tal como sugiere Salehyan, “la subrogación es más probable cuando el benefactor tiene un vínculo étnico con el Estado en cuestión ya que la etnicidad compartida facilita sobrellevar la carga de la subrogación” (distanciándonos del uso de “eticidad”, podríamos asumir que su sugerencia sigue siendo válida si interpretamos que, contra más elementos tengan en común el patrón y el vicario, más probable será que se establezca una relación de subrogación de este tipo. El alto grado de

actores participantes del orden, primero de todo, los reconocen como una categoría propia y diferente de conflicto armado. Como consecuencia, tiene asociadas un grupo de pautas sobre cómo se recurre a esta modalidad de uso de la fuerza y qué es esperable por parte de los actores involucrados. Constan por tanto de normatividad ya que convergen en ella una serie de convenciones intersubjetivas que fijan cursos de acción deseables, esperables y legítimos así como establecen limitaciones en el comportamiento de los actores. En ese mismo sentido podríamos hacer nuestras las palabras de C. Anthony Pfaff quien sugiere que “si se altera el carácter de la guerra, se cambian a la par las normas que uno debe atender (...). [Los conflictos por interposición] no sólo alteran las condiciones para la victoria, sino que también modifican las obligaciones, permisos y prohibiciones que todos deben observar en su conducta”⁶³. Para desgranar cómo las guerras vicarias ordenan las relaciones entre los actores participantes del orden intrárabe proponemos a continuación cuatro premisas sobre el funcionamiento de esta institución.

La primera premisa es que diferentes tipos de actores participan de maneras desiguales de esta institución. Aunque son partícipes todos los actores del orden intrárabe, según su naturaleza podrán verse afectados de formas muy diferentes. Mientras que los actores estatales podrán desarrollar el rol de benefactores, vicarios y blancos, la tendencia es que los actores no estatales actúen como vicarios o como blancos. Es difícil pensar en ellos como benefactores. Eso sucede en esencia porque habitualmente tienen

comunalidad entre buena parte de los integrantes del orden intrárabe favorecería entonces las guerras por interposición; (b) tal como sugiere Marshall, puede que las guerras por interposición se vean favorecidas por estructuras de poder descentralizadas en las que los activos militares no están muy concentrados en las manos de unos pocos (estrategia pensada para dificultar golpes de estado, llamada en inglés “coup-proofing”, traducible por “impermeabilizarse ante los golpes de estado”). Esto sería algo común en el subsistema en cuestión; y (c) como sugiere también Marshall o Loveman, puede existir una correlación entre este tipo de conflicto armado y los graves problemas de gobernanza política y económica de los Estados, haciendo que los Estados periféricos fueran más susceptibles a sufrir este tipo de conflicto armado. Esto último también afectaría sobremanera a los actores del orden intrárabe. Saleyhan, I. (2009), *Op. cit.*, pp. 16-17; Marshall, A. (2016), *Op. cit.*, pp. 190, 192; Loveman, C. (2002), *Op. cit.*, p. 40.

⁶³ Pfaff, C. A. (2017b), *Op. cit.*, p. 308.

unas capacidades relativas inferiores a las de los actores estatales (es difícil pensar cómo Hizbollah o el Frente Polisario podrían disponer de suficientes recursos como para garantizarse la ascendencia propia de un benefactor frente a un actor vicario). Aun así, la institución de las guerras por interposición tiene un impacto en el comportamiento de los actores indiferentemente de su naturaleza, generando cursos de acción esperados y ordenando las conductas de los participantes del orden intrárabe, como examinaremos a continuación. Además, tal como señala Mumford, según pasan los años es más fácilmente observable una tendencia por la que los conflictos por interposición se vuelven más multilaterales, donde coaliciones de numerosos actores estatales y no estatales dan apoyo a diferentes vicarios también de múltiples naturalezas⁶⁴.

La segunda premisa tiene que ver con la función que las guerras por interposición cumplen dentro del orden intrárabe: las guerras vicarias cumplen una misión sistémica de la que los actores no siempre son conscientes al actuar como válvula de escape de la tensión regional. Desde la perspectiva de los actores la decisión de participar en un conflicto armado, en cualquiera de los roles ya descritos, será el resultado del cálculo racional sobre la consecución de unos objetivos políticos y/o estratégicos, contingentes en el tiempo. Pero, sin negar que las guerras vicarias suceden en base a las decisiones de cada uno de los actores involucrados, éstas cumplen también una función de naturaleza sistémica no necesariamente perseguida a conciencia por los actores. Desde esa perspectiva más holística, los conflictos por interposición suelen actuar como válvulas de escape de la tensión o beligerancia inherente entre dos o más actores que participan del orden. Los actores han sido capaces de expresar su animadversión e intentar avanzar en sus intereses relativos a sus adversarios y enemigos de formas alternativas al conflicto directo, mediante el uso de terceros actores y en conflictos armados lejos de sus propias fronteras. Dicho de otra manera, las guerras vicarias han favorecido la prevención de guerras sistémicas y existe una correlación entre su uso y la ausencia de estas guerras totales, especialmente entre los polos de poder regional que participan del orden intrárabe. En el

⁶⁴ Mumford, A. (2013), *Op. cit.*, p. 45.

periodo estudiado no ha tenido lugar ningún conflicto armado directo entre -ni en suelo de- Arabia Saudí, Egipto, Siria e Irak (estos dos últimos, entendiendo que no han sido potencias regionales más que en etapas concretas del periodo estudiado, tal como se trató en el capítulo tres y que lo afirmado sólo aplica al periodo en el que eran potencias regionales). Este argumento no es novedoso en tanto que se ha utilizado en repetidas ocasiones en el análisis del sistema global para explicar, por ejemplo, como la existencia de guerras por interposición regionales favoreció que los Estados Unidos y la Unión Soviética no se enzarzasen en un conflicto armado directo de gran envergadura durante la Guerra Fría⁶⁵.

Esta segunda premisa tiene un corolario fundamental para entender el funcionamiento de esta institución del orden: los benefactores que participan de los conflictos por interposición comparten una comprensión por la cual los acontecimientos que suceden en el marco de éstos no serán entendidos como *causus belli* para declarar la guerra ni al blanco ni al benefactor del blanco. A modo de ejemplo aclaratorio, si un benefactor decide asistir a su vicario con apoyo aéreo de reconocimiento y algunos de los pilotos es derribado en combate mediante una batería antiaérea del benefactor del blanco, el primero no entiende la acción como un acto de agresión sobre el que sustentar una declaración de guerra. Al participar de los conflictos vicarios los actores benefactores participan de un acuerdo intersubjetivo por el cual lo que sucede en ese teatro de operaciones no debe ser concebido como si de un ataque ordinario contra intereses propios se tratase ni, por tanto, utilizado para justificar un

⁶⁵ Véase nota al pie 5. Como se ha sugerido en el capítulo tres, autores como Mohammed Ayoob o Sisir Gupta han apuntado además a la existencia de una causalidad entre la existencia de estabilidad y paz en el sistema global y la proliferación de los conflictos armados en las regiones periféricas del sistema global en tanto que “a causa de los costes asociados a cualquier confrontación directa entre superpotencias en el escenario central marcado por la destrucción mutua asegurada, la competición entre superpotencias en el Tercer Mundo sirvió como válvula de seguridad para relajar la tensión entre ellas”. Acharya, A. (2014b), “International relations theories and Western dominance: Reassessing the foundations of international order”, en Acharya, A. (ed.), *Rethinking power, institutions and ideas in world politics*, Londres/ Nueva York: Routledge, pp. 23-43, en p. 30. Véase Ayoob, M. (1983-1984), “Security in the Third World: The worm about to turn?”, *International Affairs*, vol. 60, núm. 1, pp. 41-51.

subsiguiente ataque directo contra el benefactor de la otra parte en liza. Eso sucede, en parte, porque en muchas ocasiones el apoyo se produce de forma encubierta y pretender aplicar medidas como respuesta ante un ataque contra los militares propios desplegados sería un reconocimiento del auxilio prestado. Pero incluso cuando el apoyo es público y reconocido por el benefactor, la restricción descrita sigue aplicando.

*Cuadro 9:
Guerras por interposición entre integrantes del orden intrárabe
(1945-2011)*

<i>Conflicto armado</i>	<i>Actor vicario</i>	<i>Actor beneficiario</i>	<i>Blanco</i>
Primera guerra civil del Líbano (1958)	(a) Gobierno libanés (fuerzas leales al presidente Chamoun)	Estados Unidos, Reino Unido	Egipto, Siria (entonces, RAU)
	(b) Fuerzas de oposición (principalmente socialistas)	Egipto, Siria (entonces, RAU)	Estados Unidos, Reino Unido
Guerra civil de Yemen del Norte (1962-1968)	(a) Fuerzas monárquicas	Arabia Saudí	Egipto, Unión Soviética
	(b) Fuerzas republicanas	Egipto, Unión Soviética	Arabia Saudí
Guerra Yemen del Norte c. Yemen del Sur (1972)	(a) Yemen del Norte	Arabia Saudí	Yemen del Sur, Unión Soviética
	(b) Yemen del Sur	Unión Soviética	Yemen del Norte, Arabia Saudí
Guerra Yemen del Norte c. Yemen del Sur (1979)	(a) Yemen del Norte	Arabia Saudí, Estados Unidos	Yemen del Sur, Unión Soviética
	(b) Yemen del Sur	Unión Soviética, Cuba, Alemania Oriental	Estados Unidos, Arabia Saudí
Guerra civil de Yemen (1994)	(a) Yemen del Norte	Estados Unidos, Egipto, Jordania, Israel	Yemen del Sur, Irak, Libia
	(b) Yemen del Sur	Irak, Libia (*)	Yemen del Norte, Egipto, Estados Unidos

(*) Aunque Yemen del Sur encontró su mejor apoyo en Arabia Saudí (militar, logístico) no se incluye aquí ya que el objetivo de Riad era evitar la unificación de los dos Yemen, no el de hacerle frente a Estados Unidos o Egipto (como mínimo más allá de esa incompatibilidad de intereses sobre el futuro de Yemen).

Fuente: Elaboración propia.

La mejor forma de sustentar esta última premisa es mediante la siguiente constatación: en la práctica totalidad de las guerras por interposición señaladas en el cuadro 9 los benefactores involucrados fueron objeto de ataques armados por parte de algunas de las partes en conflicto y sufrieron bajas sin que ello supusiera en ningún caso que denunciasen la existencia de un *causus belli* y optasen por responder. Así, a modo de ejemplo, en la guerra civil de Yemen del

Norte (1962-1968), el ataque por parte de fuerzas egipcias de posiciones saudíes no causó que Riad declarase la guerra a El Cairo o el ataque a los aviones soviéticos no generó que la URSS hiciese lo propio contra Arabia Saudí; o en la segunda guerra civil del Líbano (1975-1990) murieron hasta 256 soldados estadounidenses sin que ello significase una declaración de guerra de EE.UU. a Siria o Irán, a los que se da por hecho que fueron los autores intelectuales y que proveyeron de la capacidad logística de los ataques contra las fuerzas norteamericanas desplegadas en 1982⁶⁶.

La tercera premisa relaciona el recurso repetido a las guerras por interposición con la idea de áreas de influencia. Si se acepta que uno de los objetivos de las guerras por interposición es evitar y alejar al máximo la violencia armada de las fronteras de los benefactores (las más de las veces las potencias regionales), este tipo de conflictos consiguientemente serán siempre más probables en espacios determinados dentro del sistema regional. Los benefactores, con sus decisiones, crean: (a) zonas proclives al conflicto armado; y (b) zonas protegidas de conflicto armado. Sobre las primeras, la externalización de la guerra a espacios alternativos al de aquellos propios de los benefactores inevitablemente lleva aparejado que haya espacios que resulten recurrentemente propensos para el conflicto armado subrogado. El Líbano sería un buen ejemplo en este sentido, tal como demuestran tanto la primera guerra civil de 1958 como la segunda de 1975 a 1990. Sobre las segundas, los actores pretenden alejar de sí cualquier conflicto en territorios fronterizos, que tenga un potencial “efecto desborde” (*spill-over effect*) que les acabe afectando directamente. Se gestan en base a esa voluntad unas delimitaciones territoriales en las cuales las potencias intentarán evitar que se desarrollen conflictos armados que potencialmente se transformen en guerras vicarias en espacios limítrofes que consideran demasiado importantes para su seguridad⁶⁷. El ejemplo de Yemen, que será el caso de estudio

⁶⁶ US Department of Defense (2008), *Table 13: Worldwide U.S. active duty military deaths (selected military operations)*, Disponible en: <https://web.archive.org/web/20080122010622/http://siadapp.dmdc.osd.mil/personnel/CASUALTY/table13.htm> [fecha de última consulta: 15/05/2020].

⁶⁷ Este argumento encajaría con lo que algunos han llamado “el retorno de la geografía a la política árabe”. Así, Bassel F. Salloukh o Ghassan Salamé sugieren que (especialmente desde 1979) “la contienda por el poder se hizo localizada dentro de las esferas subregionales” de tal forma que “Siria buscó la hegemonía

utilizado para presentar esta institución del orden, encajaría aquí al constituir parte de esa área de influencia de Arabia Saudí desde la perspectiva de Riad -sobre la que quiere evitar cualquier conflicto⁶⁸.

Cabría aclarar en este sentido, por último, que la relación de espacios proclives para las guerras por interposición o las áreas de influencia no han sido constantes en el tiempo y han ido mutando a lo largo de las décadas que comprende esta tesis. La variable fundamental que explica esta variación es la modificación en la distribución de poder. Por un lado, si estos espacios vienen delimitados por la voluntad de alejar la guerra de las potencias regionales del sistema, según quién ostente esta condición a cada momento, los espacios proclives serán unos u otros. Por otro, el sistema ha visto como antiguas potencias regionales medias (esencialmente Irak desde 2003, y Siria y Libia desde 2011) han ido perdiendo capacidades relativas a lo largo del tiempo hasta llegar un punto en el cual no han sido capaces de evitar ser convertidas por los polos regionales en espacios para la externalización de la guerra.

Y por último, poniendo en relación las premisas anteriores, podemos sugerir que esta institución del orden tiene en su base un consenso social sobre cuáles son los espacios legitimados para el uso de la violencia como expresión de la incompatibilidad y cuáles no⁶⁹. La injerencia sobre un polo de poder es entendida como

frente al Líbano, Jordania y la Organización para la Liberación de Palestina (OLP); Arabia Saudí se encumbró frente a sus contrapartes en el Golfo; Irak se sumió en una guerra prolongada con Irán; Egipto fue dejado afuera del sistema árabe; y en el Norte de África, los dos actores más importantes, Marruecos y Argelia, estaban en profundo desacuerdo sobre el conflicto del Sáhara”. Salloukh, B. (2013), “The Arab uprisings and the geopolitics of the Middle East”, *The International Spectator*, vol. 48, núm. 2, pp. 32-46, en p. 33; Salamé, G. (1988), “Inter-Arab politics: The return of geography”, en Quandt, W. B. (ed.), *The Middle East: Ten years after Camp David*, Washington D.C.: Brookings Institute, pp. 319-353.

⁶⁸ Paradójicamente, aquellos espacios más próximos a las potencias regionales, sobre los quieren evitar que estalle un conflicto por subrogación, son los que resultan más interesantes para potenciales benefactores que tuvieran como blanco último justamente ese polo de poder, como demuestran el ejemplo de Yemen.

⁶⁹ En el capítulo tres hemos afirmado que las guerras por interposición demuestran cómo existen límites asimétricos de la soberanía y la no injerencia dependiendo del actor del que estemos hablando. Lo que se propone a continuación puede ser entendido también como una jerarquización entre actores

ilegitima y le autoriza a responder proporcionalmente. Dependiendo de su gravedad, puede generar un conflicto armado abierto entre ésta y el actor responsable de dicha injerencia. Tal como se ha argumentado, esto ha sido evitado en parte gracias a los conflictos por interposición. En un segundo nivel, se articulan áreas de influencia que se benefician de un consenso social por el que cualquier injerencia de un tercero en ellas atenta directamente contra los intereses, y en último término la estabilidad, del polo limítrofe. La consecuencia es que, de suceder una injerencia o en su máxima expresión fomentar el estallido de un conflicto armado ahí, la potencia limítrofe entiende que se encuentra delante de un conflicto por interposición de la que es blanco indirecto. El caso de Arabia Saudí en la guerra de Yemen del Norte (1962-1970) analizado a continuación sería un buen ejemplo. En un tercer nivel encontramos aquellas áreas no entendidas como parte del área de influencia de ninguno de los polos de poder y, por tanto, que son susceptibles de convertirse en escenarios de una guerra por interposición con las características aquí descritas. Reiterando lo afirmado con anterioridad, el mejor ejemplo sería el Líbano.

c) Caso de estudio: La guerra civil en Yemen del Norte (1962-1968)

El conflicto civil en Yemen del Norte entre 1962 y 1968 es un claro ejemplo de conflicto por interposición entre los participantes del orden intrárabe en el sistema regional. Encontramos dos relaciones de subrogación que conviven y explican la guerra. Por un lado, Egipto y la Unión Soviética asumieron el rol de benefactor y utilizaron a las fuerzas republicanas revolucionarias como actores vicarios en su confrontación contra Arabia Saudí. Por el otro, las fuerzas monárquicas actuaron como vicarias de Riad en su confrontación contra El Cairo y, por extensión, contra la Unión Soviética⁷⁰.

en relación a cuan aceptable es socialmente la violación de la soberanía, concretamente como expresión de la participación y subrogación en conflictos armados.

⁷⁰ Este conflicto, además, es central en la caracterización del periodo en cuestión como la “Guerra Fría Árabe” (véase capítulo 3). Kerr, M. (1971), *The Arab Cold War*, Oxford: Oxford University Press.

El 19 de setiembre de 1962 moría el imam Ahmed, líder plenipotenciario de Yemen desde el fallecimiento en 1948 de su padre y artífice de la independencia, el imam Yahya. El reinado del imam Ahmed se caracterizó por una cierta ambivalencia en relación con la división entre pan-arabistas socialistas y regímenes conservadores en Oriente Medio en los años cincuenta y sesenta. Por un lado, su declarado antimperialismo le acercó a los actores pan-arabistas tanto en 1956, con el acuerdo antibritánico de Yedda entre Saná, Riad y El Cairo, como especialmente participando de un proyecto de federación entre Yemen y la recién creada República Árabe Unida en 1958⁷¹. Por el otro, el propio Yemen era una de las monarquías más conservadoras y retrógradas del sistema regional. El imam practicaba un ejercicio del poder casi feudal, siendo usufructuario de un régimen hereditario, en el que sus fuentes de legitimidad eran principalmente de naturaleza tribal. Según Walter Laqueur, “el imam Ahmed y un pequeño grupo de *sayyid* (...) literalmente eran propietarios del país, y el objetivo principal de su gobierno despótico era perpetuar la situación política existente”⁷². Además, en repetidas ocasiones expresó su rechazo a algunos de los proyectos insignia del socialismo arabista (como la economía dirigida o las nacionalizaciones) escudándose en argumentos de naturaleza religiosa⁷³.

Tras el fallecimiento asumiría el cargo su hijo, el imam Al-Badr, quien tan sólo una semana después de su acceso al trono sería derrocado por un golpe de estado que acabaría desembocando en el inicio de la guerra civil. Los responsables fueron un conjunto de oficiales yemeníes liderados por Abdullah as-Sallal (mano derecha del imam Al-Badr) y plenamente alineados con las tesis del pan-arabismo nasserista, que declararon el establecimiento de la nueva República Árabe del Yemen⁷⁴. Enfrente, el bando monárquico, leal

⁷¹ Rogan, E. (2010), *Los árabes: Del imperio otomano a la actualidad*, Barcelona: Crítica, p. 515.

⁷² Laqueur, W. (1969), *The struggle for the Middle East: The Soviet Union and the Middle East, 1958-1968*, Londres: Routledge & Kegan Paul, p. 104.

⁷³ Rogan, E. (2010), *Op. cit.*, p. 515.

⁷⁴ Para Fred Halliday la centralidad del proyecto socialista revolucionario sobre la “unidad árabe” estaba para las fuerzas republicanas al mismo nivel que la “unidad yemení”, asociada a la unificación entre los dos Yemen. Halliday, F. (2000a), “History and modernity in the formation of nationalism: The case of Yemen”, en

al antiguo orden y liderados por el propio imam Al-Badr. Pero, más allá de las partes locales involucradas, es común entre los especialistas aceptar que tuvo lugar una guerra por interposición que enfrentó a aquellos que apoyaban al antiguo monarca y a los nacionalistas, respaldados por saudíes y egipcios respectivamente⁷⁵. Así, por destacar algunos, Albert Hourani habla de “un conflicto entre grupos locales se entrelazaba con otro entre Egipto y las monarquías ‘tradicionales’ árabes”⁷⁶; y George Lenczowski afirma que la guerra sirvió como “arena de confrontación en el Mundo Árabe en general entre las fuerzas revolucionarias y las defensoras del statu quo”, y llega a compararla con “una suerte de ‘España’ árabe, reminiscente del conflicto entre conservadores y fuerzas de izquierdas en la Península Ibérica en los años treinta”⁷⁷.

Después del fracaso del proyecto de la República Árabe Unida tras la salida de Siria en 1961, el proyecto pan-arabista encabezado por el presidente egipcio Gamal Abd Al-Nasser parecía tocado de muerte. La incapacidad de materializar una unión política real entre El Cairo y Damasco y de dotarla de continuidad compelió al escepticismo sobre un proyecto que pretendía conseguir la integración de todos los Estados árabes en uno solo. En ese contexto, Nasser se vio obligado a “modificar su antiguo papel de portaestandarte del nacionalismo árabe y ahora intentaba presentarse como el campeón de los valores progresistas revolucionarios”⁷⁸. Concluyó que cualquier unidad árabe necesitaba de una previa reforma profunda de los sistemas políticos en aras de abandonar los liderazgos caducos y reaccionarios -demasiadas veces alineados con las potencias occidentales. En consecuencia, Egipto empezaría a dar su apoyo a los actores revolucionarios árabes en cualquier lugar de Oriente Medio y el Norte de África

Halliday, F., *Nation and religion in the Middle East*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, pp. 55-70, en p. 60.

⁷⁵ Catherwood, C. (2011), *A brief history of the Middle East*, Londres: Running Press, p. 213.

⁷⁶ Hourani, A. (2002), *A history of the Arab peoples*, Londres: Faber & Faber, p. 411.

⁷⁷ Lenczowski, G. (1980), *The Middle East in world affairs*, cuarta edición, Ithaca/ Londres: Cornell University Press, pp. 603, 628 (respectivamente).

⁷⁸ Rogan, E. (2010), *Op. cit.*, p. 513.

donde fuera necesario. La experiencia que le permitió acabar de convencerse de que éste era el nuevo camino que seguir, así como de ponerlo en práctica, fue la guerra de independencia argelina (1954-1962). La victoria definitiva del Frente de Liberación Nacional frente a los franceses, y la posterior comunión conjunta con los argelinos alrededor del antimperialismo, el arabismo y el socialismo, fue un reafirmante de la validez de la nueva estrategia⁷⁹.

La segunda oportunidad se la ofreció Yemen del Norte. Frente al conflicto civil iniciado tras el golpe de estado y el establecimiento de la nueva república en 1962, el bando revolucionario republicano encontró en Egipto su mejor benefactor posible. Éste había servido como cobijo a parte de la oposición ilustrada yemení y, por ejemplo, fue en El Cairo donde se creó en 1944 el Partido Libre Yemení, que establecería grandes vínculos ideológicos e institucionales con el movimiento egipcio de los Oficiales Libres a partir de 1952⁸⁰. Desde la década de los cincuenta, además, la emisora la Voz de los Árabes (controlada por los *nasseristas*) había radiado mensajes contundentes en contra del régimen del imam Ahmed. En 1961 aumentarían de tono, llegando a pedir a los ciudadanos yemeníes el derrocamiento de la monarquía, después de que el imam desacreditase el socialismo, en la línea de lo que hemos sugerido anteriormente⁸¹. Así, cuando se produce el golpe de estado de 1962:

⁷⁹ *Ibid.* Patrick Tyler señala que, contrariamente a lo que pensaba Nasser, este cambio de estrategia acabó dividiendo todavía más el mundo árabe, y por tanto fue contraproducente para el ideal de unión pan-anarabista, al enfrentar a dos de sus polos (Riad y El Cairo). Tyler, P. (2009), *A world of trouble: The White House and the Middle East, from the Cold War to the War on Terror*, Nueva York: Farrar Straus Giroux, pp. 75-76.

⁸⁰ Yapp, M. (1996), *The Near East since the First World War*, segunda edición, Londres/ Nueva York: Longman, p. 195. Según Halliday, el movimiento primigenio detrás del partido, el llamado Movimiento Libre Yemení, contó en sus orígenes con resortes ideológicos más propios del islamismo político (parecidos a los Hermanos Musulmanes egipcios) que a ningún movimiento revolucionario. Su proyecto pasaba por la reinstauración de un imamat verdaderamente musulmán, que pusiera fin a la represión política y llevase a los ciudadanos a un nuevo “renacimiento” (*nahda*). Sólo con el paso del tiempo, su vocabulario e ideas se fueron secularizando y aproximando a los Oficiales Libres de Egipto. Halliday, F. (2000a), *Op. cit.*, pp. 60, 62.

⁸¹ Rogan, E. (2010), *Op. cit.*, p. 515.

“Egipto respaldó con todas sus fuerzas tanto a la recién creada república como a los militares que la encabezaban, todo ello como parte de lo que Nasser consideraba una batalla de gran envergadura en la que venían a enfrentarse los progresistas y los reaccionarios del mundo árabe. La revolución yemení degeneró rápidamente hasta convertirse en una doble contienda: la de la guerra civil librada en los límites del propio Yemen y la que oponía a árabes contra árabes al enfrentar a los egipcios con los saudíes, o lo que es lo mismo, al orden republicano progresista con las monarquías ‘conservadoras’”⁸².

El compromiso egipcio se puso de manifiesto fundamentalmente en su envío de material militar y el despliegue de tropas y especialistas tácticos para dar apoyo al gobierno de Sallal⁸³. Tras la revolución Nasser envía a Saná a sus dos militares de confianza, el mariscal de campo Abdul Hakim Amer y el coronel (y futuro presidente) Anwar Al-Sadat, para que evalúen las necesidades⁸⁴. En un proceso exponencial, en 1965 llegó a disponer de hasta setenta mil soldados en territorio yemení o, lo que es lo mismo, un contingente equivalente a la mitad del ejército egipcio⁸⁵. Esto suponía una gran carga para la economía egipcia (cercana a la bancarrota y con las reservas extranjeras exhaustas) según se alargaba la guerra y especialmente en relación con el pobre resultado obtenido en el terreno de batalla⁸⁶.

Cabe aquí una matización importante. El número tan alto de tropas egipcias no puede llevarnos a negar la naturaleza del conflicto en tanto que guerra por subrogación. Siguiendo un patrón muy parecido a lo que le sucedía a Estados Unidos en Vietnam en ese mismo momento, el contingente fue aumentando según fueron pasando los años y los actores vicarios se revelaban incapaces de conseguir la victoria. El primer gesto, casi de naturaleza simbólica

⁸² *Ibid.*, pp. 515-516.

⁸³ Laqueur, W. (1969), *Op. cit.*, p. 105.

⁸⁴ Lenczowski, G. (1980), *Op. cit.*, p. 627.

⁸⁵ Según Eugene Rogan, hasta diez mil de esos soldados llegarían a morir en el conflicto. Datos alternativos hablan de un pico máximo de sesenta mil tropas egipcias involucradas en el conflicto, o de un contingente que representaba tan sólo un tercio del ejército egipcio. Rogan, E. (2010), *Op. cit.*, p. 516. Yapp, M. E. (1996), *Op. cit.*, p. 361. Tyler, P. (2009), *Op. cit.*, p. 75.

⁸⁶ Laqueur, W. (1969), *Op. cit.*, pp. 73, 106. Tyler, P. (2009), *Op. cit.*, p. 76.

para manifestar su compromiso con la recién creada república, fue el desembarco de una fuerza expedicionaria en el puerto de Hudeida⁸⁷. En octubre de ese mismo año, ya eran alrededor de quince mil los soldados desplegados que, en el curso de los siguientes tres años, llegarían al pico de setenta mil ya mencionado en verano de 1965⁸⁸. Así, el benefactor se fue viendo obligado a aumentar su nivel de apoyo si no quería dejar de conseguir sus objetivos originales, capturado por una relación estrictamente vicaria de origen.

La relación de subrogación entre las fuerzas republicanas y Egipto se manifestó también en la capacidad de El Cairo de tomar decisiones sobre quiénes ocuparían el liderazgo de su vicario. Según Alan R. Taylor, Nasser fue capaz de ir cambiando a discreción la dirección de los republicanos yemeníes según sus prioridades en cada estadio del conflicto⁸⁹. La piedra de toque era justamente el estado de sus relaciones con Arabia Saudí. En aquellos momentos en que creía necesario flexibilizar su posición frente a Riad, abriendo la puerta a una acomodación de intereses y una salida al conflicto, Nasser instalaba en el poder a líderes más moderados como Ahmed Mohammed Numan, Abd Al-Rahman Al-Iryani o Mahmud Al-Zubeiri. Cuando optaba por una línea más dura, el intransigente Sallal era el elegido. La sensación de ascendencia y control sobre el actor vicario era tan grande que Nasser llegó a afirmar que “la retirada es imposible. (...) Si lo hiciéramos, la revolución yemení se desintegraría”⁹⁰.

⁸⁷ George Lenczowski llega a referirse a Yemen como el Vietnam de Nasser. Lenczowski, G. (1980), *Op. cit.*, p. 603.

⁸⁸ Taylor, A. R. (1982), *The Arab balance of power*, Syracuse: Syracuse University Press, pp. 38-39.

⁸⁹ *Ibid.*, pp. 39-40.

⁹⁰ El-Gamasy, M. A. G. (1993), *The October War: Memoirs of field Marshall El-Gamasy of Egypt*, El Cairo: American University in Cairo Press, p. 18. Citado en Rogan, E. (2010), *Op. cit.*, p. 516. El control excesivo generó cierta animadversión entre benefactor y vicario, derivado de la antipatía yemení hacia cualquier fuerza extranjera en su territorio (incluso si representaban una ayuda en la contienda) y de la incomodidad egipcia ante la explicitación recurrente de la antipatía yemení. Véase, en este sentido, Halliday, F. (2000a), *Op. cit.*, p. 64. Taylor, A. R. (1982), *Op. cit.*, p. 39

Definir el papel de la Unión Soviética resulta más difícil. Antes del golpe de estado, sus relaciones con el imamato yemení estaban lejos de ser malas: firmaron un tratado de amistad en 1955, el príncipe heredero Al-Badr realizó una visita oficial a Moscú en 1956, ingenieros soviéticos participaron en la construcción del puerto de Hodeida en 1961, e incluso hubo compraventa de armas (como tanques T34, aviones Yak 11, armas anticarro, etc.) y despliegue de instructores militares que colaboraron en la instrucción de las tropas reales yemeníes⁹¹. Pero, una vez expulsado Al-Badr del poder, la URSS fue de los primeros Estados en reconocer al nuevo gobierno republicano⁹². Siguiendo la estela de los egipcios, los soviéticos firmaron un tratado de amistad y asistencia con Saná en 1964 y dotaron a este bando de ayuda militar indirecta (canalizada a través de El Cairo) y asistencia económica directa⁹³.

La pregunta sin resolver es si se puede considerar la relación entre Moscú y las fuerzas monárquicas yemeníes como subrogación. Para algunos autores, cualquier papel en la guerra por interposición en Yemen parece estar relacionado sobre todo con su interés en fortalecer su relación con Egipto y por tanto cabría relativizar cualquier afirmación sobre la existencia de una relación vicaria⁹⁴. Por el contrario autores como Galia Golan sostienen que:

“aunque Egipto estuviera claramente siguiendo sus propios intereses y estrategias, también servía a los intereses de Moscú y, por ende, era

⁹¹ Laqueur, W. (1969), *Op. cit.*, p. 105.

⁹² Curiosamente, a diferencia del Reino Unido, los Estados Unidos también reconocieron a la nueva república tras el golpe de estado. *Ibid.*, p. 106. Incluso tras la decisión de Nasser de apoyar a los republicanos monárquicos, el presidente John F. Kennedy prefirió ser cauto y no dinamitar las relaciones con El Cairo, de tal forma que incrementó el envío de alimentos para intentar propiciar un distanciamiento de la Unión Soviética. Esa posición únicamente cambiará a partir de 1966 cuando el presidente Lyndon B. Johnson pone fin a la cooperación con Egipto y, con ello, liquida la *Public Law* 480 de venta de excedentes alimentarios a Egipto. Tyler, P. (2009), *Op. cit.*, p. 67. Ismael, T. Y. (1986), *International relations of the contemporary Middle East*, Syracuse: Syracuse University Press, p. 146.

⁹³ Golan, G. (1990), *Soviet policies in the Middle East: From World War II to Gorbachev*, Cambridge: Cambridge University Press, p. 236.

⁹⁴ Laqueur, W. (1969), *Op. cit.*, p. 76.

entendido por muchos como un vicario de Moscú en la guerra civil yemení”⁹⁵.

Además, ofrece dos argumentos muy sólidos y convincentes para justificar su afirmación, con los que esta tesis coincide. El primero es que el nivel de ayuda ofrecido por la URSS era tan decisivo que necesariamente le dotaba de una gran ascendencia y control sobre el potencial vicario. Estamos hablando de que en los últimos años del conflicto Moscú llega a utilizar pilotos propios en las operaciones contra las fuerzas monárquicas, algo sin parangón histórico en la política soviética hacia el Tercer Mundo desde la guerra de Corea. El segundo argumento es que Moscú sigue colaborando incluso después de la retirada del apoyo egipcio, permitiendo atribuir a la URSS la preservación y supervivencia de la República durante la última etapa del conflicto y la ofensiva final sobre Saná⁹⁶. Por todo, la URSS puede legítimamente ser considerada también benefactora externa del bando revolucionario republicano. De esta forma, lograba avanzar en la conquista de un objetivo estratégico propio: hacer frente a Arabia Saudí y a los británicos en su esfuerzo contra-revolucionario en la región, ganando enteros frente a las fuerzas revolucionarias de Oriente Medio en un clima de confrontación bipolar global.

En relación con la URSS, el caso de estudio ofrece una circunstancia concreta que da buena cuenta de la voluntad de control del benefactor frente al vicario. Según avanzaba la contienda y el bando republicano se revelaba incapaz de finiquitar a las fuerzas monárquicas contra-revolucionarias, Moscú entendía que se hacía cada vez más necesario la constitución de un ejército yemení realmente fuerte, con unas capacidades parejas a la de otros Estados de su entorno. Pero Nasser se oponía frontalmente a dicha posibilidad. Compelía a la Unión Soviética a no realizar transferencias de armamento directamente a Saná (siempre, vía El Cairo), ya que veía en ello la posible inyección de una amenaza a la influencia egipcia en el sur de la península arábiga⁹⁷.

⁹⁵ Golan, G. (1990), *Op. cit.*, p. 236.

⁹⁶ *Ibid.*

⁹⁷ Laqueur, W. (1969), *Op. cit.*, p. 107. Ello es especialmente importante ya que, como cabe recordar, los británicos empezaban a retirar las tropas de su Protectorado de Adén (Yemen del Sur) sólo en agosto de 1967, con lo que la

Por su parte, Arabia Saudí participó del conflicto por interposición de la mano de las fuerzas monárquicas para conseguir una victoria en su rivalidad con Egipto. Los saudíes financiaban a las fuerzas leales al imam yemení, “aunque no en una escala tan pródiga como la del apoyo de Nasser a los republicanos”⁹⁸. Desde las bases fronterizas de Najran, Jaizan y Khamis Mushait, Riad transfirió todo tipo de apoyo logístico, militar y médico a los monárquicos guarecidos en las montañas así como les permitió utilizar suelo saudí como cobijo⁹⁹. Se dieron además dos factores contingentes que permitieron a Riad hacer algo para plantar cara a la gran ascendencia de Egipto en el sistema, prácticamente por primera vez. El primero fue el cambio de liderazgo en el trono saudí. Malcolm E. Yapp afirma que la operación por la que el futuro rey Faisal es capaz de forzar a su hermano Saúd a abdicar en su favor en 1964 sólo se puede explicar en base a la confianza que despertaba como actor capaz de “lidiar con la amenaza del nacionalismo árabe radical, llevado a la propia frontera de Arabia Saudí con la revolución de 1962 en Yemen y la intervención egipcia”¹⁰⁰. Esto encajaría con la conocida visión del rey Faisal que “favorecía el statu quo político y territorial y era receloso de, y en la práctica se oponía a, integraciones, uniones o cualquier cambio real o potencial en la soberanía”¹⁰¹. De aceptar el argumento, daría buena cuenta de la centralidad de la guerra en Yemen del Norte para los líderes políticos en Riad. El segundo fue el impacto de las nuevas rentas del petróleo y cómo empezaron a darse cuenta de que “eran capaces

presencia de una potencia extranjera todavía estaba integrada en los cálculos de El Cairo. Además, ese proceso culminaría en diciembre de ese año con el establecimiento de la República Popular de Yemen del Sur, sólo después de un conflicto civil entre el Frente Nacional de Liberación (NFL, por sus siglas en inglés) y el Frente de Liberación de la Ocupación de Yemen del Sur (FLOSY, por sus siglas en inglés), al que Egipto apoyaba incrementando su interés en el sur de la península. Para Egipto también pesaba el miedo a que Arabia Saudí fuera capaz de ejercer una influencia incuestionable sobre estos nuevos actores en el sur de la península y consiguiera, junto con ellos, dar forma a una Liga Islámica que rivalizase con la Liga Árabe (contralada por El Cairo). Taylor, A. R. (1982), *Op. cit.*, p. 39.

⁹⁸ Laqueur, W. (1969), *Op. cit.*, p. 106.

⁹⁹ Lenczowski, G. (1980), *Op. cit.*, p. 627.

¹⁰⁰ Yapp, M. E. (1996), *Op. cit.*, p. 193.

¹⁰¹ Lenczowski, G. (1989), *Op. cit.*, p. 602.

de utilizar su riqueza para obtener una posición de mayor influencia en los asuntos árabes”, consiguiendo “empezar a cambiar el lugar de la península arábiga en el Mundo Árabe”¹⁰².

Con menor implicación, otros actores apoyaron a las fuerzas monárquicas. Jordania envió un número limitado de consejeros militares así como alrededor de doce mil rifles. Para el rey Hussein la guerra significaba una oportunidad para consolidar un frente conservador con Riad que le sirviera de asidero si su propio régimen monárquico se veía amenazado (como ya había sucedido en 1957-1958)¹⁰³. También el Reino Unido y el Irán de los Pahlavi les proporcionó cierto apoyo logístico de forma encubierta¹⁰⁴. Pero, en ningún caso estos apoyos limitados constituyeron una relación de subrogación, aunque sí ponen de manifiesto la sensación compartida entre muchos de los líderes árabes de que la guerra en Yemen del Norte tenía una importancia sistémica.

La naturaleza del conflicto por subrogación se manifestó incluso en el cese de las hostilidades. Después del alto el fuego de noviembre de 1963, fueron el presidente Nasser y el rey Fáisal quienes fijaron los términos de un acuerdo para el fin del conflicto en sendas reuniones en setiembre de 1964 en Alejandría y agosto de 1965 en Yedda¹⁰⁵. En esta última, por ejemplo, se decidió la retirada del apoyo a los beligerantes de Arabia Saudí y Egipto y el plebiscito

¹⁰² Hourani, A. (2002), *Op. cit.*, p. 410.

¹⁰³ Robins, P. (2004), *A history of Jordan*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 114-115. El autor sugiere además que Ammán pensaba que, si la conflictividad entre los bandos conservador y revolucionario tenía que expresarse violentamente, mejor que lo hiciera con un conflicto por subrogación lejos de las fronteras jordanas que transformando Jordania en una arena de guerra vicaria. *Ibid.*, p. 114.

¹⁰⁴ Yapp, M. E. (1996), *Op. cit.*, p. 361. Rogan, E. (2010), *Op. cit.*, p. 516. Halliday, F. (1990), *Revolution and foreign policy: The case of South Yemen, 1967-1987*, Cambridge: Cambridge University Press, p. 9. Halliday, F. (2000b), “A contemporary confrontation: The conflict of Arabs and Persians”, en Halliday, F., *Nation and religion in the Middle East*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, pp. 109-128, en p. 119.

¹⁰⁵ Laqueur, W. (1969), *Op. cit.*, p. 107. A su vez, la resolución del conflicto originó un periodo de distensión y una mejora en las relaciones entre Riad y El Cairo que duró hasta 1978 (véase capítulo 3). Yapp, M. E. (1996), *Op. cit.*, p. 360.

sobre la forma de gobierno que debía tener lugar en noviembre de 1966 sin tan siquiera consultar a las partes. El acuerdo, consecuentemente, fue impuesto a los combatientes yemeníes que, tras un breve periodo, reanudaron las hostilidades dando buena muestra de la tensión inherente y los límites del control ejercicio por el benefactor¹⁰⁶.

Fue la retirada de las tropas de apoyo egipcias en octubre de 1967, después de que la debacle de la guerra de los Seis Días hiciera que El Cairo no dispusiera de medios suficientes para continuar con el esfuerzo bélico en Yemen, la que sentenció al gobierno de Sallal¹⁰⁷. Éste fue derrocado por un grupo de militares republicanos más moderados, recelosos de la ascendencia egipcia, que fueron capaces de aguantar la última embestida de las fuerzas monárquicas sobre Saná iniciada ese mismo mes de diciembre¹⁰⁸. El resultado de la guerra fue ambiguo ya que, si bien por un lado la monarquía no fue restituida, el acuerdo final entre las partes (alcanzado en mayo de 1970) reservó grandes prerrogativas para las élites tradicionales promonárquicas que seguían ejerciendo un control férreo de las provincias e institucionalizaron un sistema político con muy poco poder para la capital¹⁰⁹. Desde la perspectiva de los benefactores, Riad consiguió avanzar en la consecución de sus objetivos en mayor medida que El Cairo: Egipto se vio obligado a redefinir su estrategia de promoción revolucionaria y a reaproximarse a las monarquías árabes (también como resultado de la guerra de los Seis Días 1967 y la muerte de Nasser en 1970); y forzó a la URSS a

¹⁰⁶ Taylor, A. R. (1982), *Op. cit.*, p. 39.

¹⁰⁷ Más allá del resultado final del conflicto, para saudíes y británicos la retirada egipcia fue interpretada positivamente, no tanto por haber conseguido hacer recapitular a Nasser sino, todavía más importante, porque reducía la posibilidad de que Egipto acabase tomando la decisión de asumir también un papel protagonista en el conflicto interno en Yemen del Sur. Halliday, F. (1990), *Op. cit.*, p. 10.

¹⁰⁸ Aparentemente, con la llegada de una gran dotación logística proveniente de la Unión Soviética, la República Popular China, Argelia y Siria (que, sin voluntad de verse involucrados al nivel de los egipcios, tampoco veían con buenos ojos una posible derrota de las fuerzas republicanas). Laqueur, W. (1969), *Op. cit.*, pp. 107-108.

¹⁰⁹ La ascendencia sobre el sistema político, además, venía respaldada por unos subsidios provenientes de Arabia Saudí que no dejó de apoyar a esta facción de forma financiera hasta 1973. Yapp, M. E. (1996), *Op. cit.*, p. 361.

replantearse su papel en la región, a partir de entonces más acomodaticio como mínimo frente a las monarquías conservadores del Golfo Pérsico.

II. LA INSTITUCIÓN DE LAS “CRISIS CONTROLADAS”

Esta tesis sugiere que, más allá de las guerras por interposición, el orden intrínseco incorpora una segunda institución que tiene que ver con el comportamiento de los actores en tiempos de crisis y su potencial uso de la fuerza armada: la “crisis controlada”. Pese a que como veremos más adelante ciertos autores han reflexionado sobre algunos de sus aspectos concretos, la propuesta de considerarla una norma social en este sentido es novedosa. En una primera definición, la institución de las “crisis controladas” hace referencia a un comportamiento pautado entre actores internacionales por el que éstos fomentan y participan de crisis internacionales artificiosas, sin perseguir intereses estratégicos fuera de sus fronteras ni engendrar un conflicto internacional armado de gran intensidad, siendo su finalidad aumentar la legitimidad social frente a sus ciudadanos y consolidar al régimen gobernante. Dicho de otra forma, las “crisis controladas” apelarían a la existencia de un acuerdo normativo informal entre los actores participantes del orden por el cual, en ocasiones, provocarían y escenificarían situaciones de crisis en las que los participantes serían conscientes de que el objetivo real de ambos es consolidar el liderazgo interno a través de la creación de chivos expiatorios extranjeros. De esta forma, estarían asociadas a procesos de escalada controlados, donde el nivel de incertidumbre real es mínimo, ya que los actores involucrados son conscientes de estar orquestando un ejercicio de legitimación interna que beneficiará tanto al oponente como a sí mismo.

Estamos por tanto ante un comportamiento ordenado en relación con las crisis internacionales que suceden en el sistema en cuestión. Esta tesis utiliza la definición de crisis internacional propuesta por James D. Fearon, introduciendo una pequeña modificación para dar cabida no sólo a los Estados sino también al resto de actores internacionales. Así, una *crisis internacional* es un episodio o proceso limitado en el tiempo en el que un actor resiste una amenaza o una demanda hecha por un segundo actor, y los dos

llevan a cabo acciones que sugieren que la controversia podría llegar a resolverse mediante el uso de la fuerza. Serían “disputas políticas de desgaste” definidas por la posibilidad de las partes en todo momento de atacar, ceder o dar un paso más en un proceso de escalada y con unos costes sociales internos asociados a cada una de esas posibilidades¹¹⁰. Según esta definición, por tanto, en una crisis los actores utilizarían principalmente la “diplomacia coercitiva”, entendida como “una estrategia político-diplomática que pretende influenciar la voluntad o la estructura de incentivos del adversario” mediante la combinación de “las amenazas al uso de la fuerza con, si es necesario, un uso de la fuerza limitado, selectivo y en incrementos controlados y espaciados en el tiempo” así como incentivos positivos¹¹¹.

Las crisis controladas han sido examinadas desde cuatro grupos de análisis: (a) los centrados en los “mecanismos de distracción” y el “comportamiento de desviación”; (b) los centrados en la “comunicación tácita” y las “pruebas controladas”; (c) los centrados en los “costes frente a la audiencia”; y (d) los centrados en las “teorías de la paz democrática” y las “estrategias de impermeabilización” de las autocracias. Esta tesis hace uso de cada uno de ellos suscribiendo y distanciándose de algunas de sus propuestas que analizaremos a continuación.

¹¹⁰ Fearon, J. D. (1994), “Domestic political audiences and the escalation of international disputes”, *American Political Science Review*, vol. 88, núm. 3, pp. 577-592, en p. 577.

¹¹¹ En último término se pretende “inducir al adversario a acceder con las demandas propias, o negociar el compromiso posible más favorable, mientras que simultáneamente se gestiona la crisis de tal forma que se evite una escalada militar no deseada”. Se diferencia de esta forma de la disuasión *alla* Thomas C. Schelling al tratarse de una respuesta ante una acción que el contrario ya ha llevado a cabo y no de una estrategia para evitar que ésta suceda. Levy, J. S. (2008), “Deterrence and coercive diplomacy: The contributions of Alexander George”, *Political Psychology*, vol. 29, núm. 4, pp. 537-552, en p. 539. Schelling, T. C. (1966), *Arms and influence*, New Haven: Yale University Press. Las definiciones ofrecidas por Jack S. Levy en este artículo provienen de su lectura de la obra de Alexander George. Véase George, A. L. (1991a), *Forceful persuasion: Coercive diplomacy as an alternative to war*, Washington D.C.: United States Institute of Peace Press; George, A. L. (1991b), *Avoiding inadvertent war: Problems of crisis management*, Boulder: Westview.

a) Estudios sobre los “mecanismos de distracción” y el “comportamiento de desviación”

Un primer grupo de análisis se centra en lo que la literatura ha llamado mecanismos de distracción (*deflection mechanism*), comportamiento de desviación (*diversionary behaviour*) o estrategias de chivo expiatorio (*scapegoating*). La política de mecanismos de distracción puede ser definida como “la puesta en práctica de una política exterior beligerante por parte de las élites políticas con tal de desviar la atención ciudadana de los problemas socioeconómicos y políticos internos, unificar a la nación en contra de una amenaza extranjera, y así incrementar su propio apoyo político en el ámbito interno”¹¹². En esencia, estamos delante de una “decisión racional tomada por líderes nacionales vulnerables cuya preocupación primaria es su supervivencia política individual”¹¹³ y que, por ende, manipulan la política exterior para mejorar su situación interna¹¹⁴. Tal como sugiere Jack S. Levy se podría diferenciar además entre dos formas de mecanismos de distracción. Una primera haría referencia a las situaciones en las que la acción exterior tiene por objeto la toma de unos recursos que no son propios y que se destinan a aliviar los problemas socioeconómicos internos o a cooptar aquellos grupos internos que puedan representar una amenaza para la continuidad de los decisores políticos. Una segunda apelaría a las circunstancias en las que las decisiones en materia exterior tendrían el propósito de generar un chivo expiatorio externo que sirviese para aglutinar a la población interna alrededor de los símbolos patrios y la defensa de la nación, disminuyendo la presión sobre los decisores políticos¹¹⁵. Autores

¹¹² Levy, J. S. y Vakili, L. I. (2013), “Diversionary action by authoritarian regimes: Argentina in the Falklands/ Malvinas case”, en Midlarsky, M. I. (ed.), *The internationalization of comunal strife*, Londres: Routledge, pp. 118-146, en p. 118.

¹¹³ Chul Jung, S. (2014), “Foreign targets and diversionary conflict”, *International Studies Quarterly*, vol. 58, pp. 566-578, en p. 566.

¹¹⁴ Hagan, J. D. (2017), “Diversionary theory of war in Foreign Policy Analysis”, *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, disponible en línea en: <https://oxfordindex.oup.com/view/10.1093/acrefore/9780190228637.013.412#full-TextLinks> [fecha última consulta: 27/12/2019].

¹¹⁵ Levy, J. S. (1989), “The diversionary theory of war: A critique”, en Midlarsky, M. I. (ed.), *Handbook of war studies*, Boston: Unwin Human, pp. 259-288, en p. 288. Citado en Levy, J. S. y Vakili, L. I. (2013), *Op. cit.*, p. 119.

como Ahmer Tarar plantean que exista una tercera opción que se referiría a las situaciones en las que el objetivo de los líderes políticos es reforzar su liderazgo interno y aumentar sus posibilidades de permanecer en el poder demostrando cuan capaces y exitosos son mediante una victoria militar frente a otro actor internacional¹¹⁶.

Los ejemplos históricos de esta práctica citados con mayor frecuencia son la decisión francesa de iniciar la guerra de la Primera Coalición (1792-1797), la participación de Luis Napoleón en la guerra de Crimea (1853-1856), la guerra sino-japonesa (1894-1895), la guerra ruso-japonesa (1904-1905), la decisión de Alemania que desencadenó la Primera Guerra Mundial (1914-1918), la guerra de los Seis Días (1967), la guerra de Octubre/ Yom Kippur/ Ramadán (1973), la guerra de las Malvinas (1982), la decisión de Saddam Hussein de invadir Kuwait (1990) o el ataque de Irán sobre Israel en 2005¹¹⁷.

En base al análisis de todas estas experiencias, la literatura se agrupa en torno a diferentes corrientes sobre su funcionamiento, entre las que destacaremos tres por su relativa importancia para entender el funcionamiento de la institución en el orden intrárabe. La primera corriente sugiere la existencia de una correlación entre

¹¹⁶ Tarar, A. (2006), “Diversionary incentives and the bargaining approach to war”, *International Studies Quarterly*, vol. 50, pp. 169-188.

¹¹⁷ Nicholls, N. H. *et al.* (2010), “When is domestic political unrest related to international conflict? Diversionary theory and Japanese foreign policy, 1890-1941”, *International Studies Quarterly*, vol. 54, núm. 4, pp. 915-937. Joll, J. y Martel, G. (2007), *The origins of the First World War*, Nueva York: Longman. Stein, J. G. (1993), “The security dilemma in the Middle East: A prognosis for the decade ahead”, en Korany, B., Noble, P. y Brynen, R. (eds.), *The many faces of national security in the Arab world*, Nueva York: St. Martin’s Press, pp. 56-75. Stein, J. G. (1985), “Calculation, miscalculation, and conventional deterrence I: The view from Cairo”, en Jervis, R., Lebow, R. N. y Stein, J. G. (eds.), *Psychology and deterrence*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, pp. 34-59. Levy, J. S. y Vakili, L. I. (2013), *Op. cit.*. Kanat, K. B. (2014), “Diversionary foreign policy in authoritarian states: The use of multiple diversionary strategies by Saddam Hussein during the Gulf War”, *Journal of Strategic Security*, vol. 7, núm. 1, pp. 16-32. Tures, J. A. (2009), “Rattling the Hesam: International distractions from internal problems in Iran”, *Asian Politics and Policy*, vol. 1, núm. 1, pp. 50-78. La gran mayoría de estos ejemplos son citados en Chul Jung, S. (2014), *Op. cit.*, p. 566; y Levy, J. S. (1989), *Op. cit.*, pp. 263-264.

el grado de inseguridad interna de los gobernantes y su recurso a los mecanismos de distracción. Así, por ejemplo, Quincy Wright apuntó que una de las causas asiduas de la guerra es la percepción de que es “un medio conveniente o necesario para el establecimiento, el mantenimiento o la expansión del poder de un gobierno, un partido o un estamento concreto dentro del Estado”; Richard Rosencrance sugirió que la inseguridad de las élites nacionales es una de las causas centrales detrás de los comportamientos beligerantes de los Estados en el sistema internacional; y Georg Simmel, Lewis A. Coser y Clyde Klucholn afirmaron que este tipo de distracción es en muchas ocasiones el último recurso de las élites para superar antagonismos internos y evitar la fragmentación social que podría poner fin a su poder¹¹⁸. En nuestro caso, los actores del sistema de Oriente Medio y especialmente los participantes del orden intrárabe tienen liderazgos que no cuentan con altos niveles de respaldo y legitimidad de base. El hecho de que la gran mayoría de los Estados participantes sean autocracias y una buena parte de los actores no estatales sean grupos milicianos genera liderazgos con una base de legitimidad social cuestionable¹¹⁹. Así, la correlación entre debilidad interna y

¹¹⁸ Wright, Q. (1965), *A study of war*, segunda edición, Chicago: University of Chicago Press, p. 727. Rosencrance, R. (1963), *Action and reaction in world politics*, Boston: Little & Brown, p. 306. Simmel, G. (1965), *Conflict*, Glencoe: Free Press, p. 93. Coser, L. A. (1956), *The function of social conflict*, Nueva York: Free Press, p. 104. Klucholn, C. (1960), *Mirror for Man*, Greenwich: Fawcett Books. Citados en Levy, J. S. (1989), *Op. cit.*, pp. 260-261.

¹¹⁹ Existen muchos estudios que abordan tanto la descripción y el análisis de los sistemas autocráticos en la región como las causas de su éxito y persistencia a lo largo de los años. Véanse, por ejemplo, Salamé, G. (ed.) (1994), *Democracy without democrats: The renewal of politics in the Muslim World*, Londres: I.B. Tauris; Brynen, R., Korany, B. y Noble, P. (eds.) (1995), *Political liberalization and democratization in the Arab World: Theoretical perspectives*, Boulder: Lynne Rienner; Owen, R. (2012), *The rise and fall of Arab presidents for life*, Cambridge: Harvard University Press; o Schlumberger, O. (ed.) (2007), *Debating Arab authoritarianism: Dynamics and durability in non-democratic regimes*, Stanford: Stanford University Press. En términos estadísticos, y generalizando, los Estados de la región han ocupado siempre las últimas posiciones tanto en las listas del Índice de Desarrollo Humano de Naciones Unidas como en el *Democracy Index* del *The Economist Intelligence Unit* o el informe *Freedom in the World* de *Freedom House*. Véase Naciones Unidas (2019), *Human Development Report 2019*, Nueva York: Naciones Unidas; *The Economist Intelligence Unit* (2019), *Democracy Index 2019- White Paper*, Londres: EIU; o

el recurso a los mecanismos de distracción parecería encajar con la realidad de los actores a los que aquí nos referimos¹²⁰.

La segunda corriente ha explorado las condiciones internas que hacen más proclives que los decisores políticos opten por los comportamientos de desviación. Joe Eyerman y Robert A. Hart Jr. apuntan al recurso repetido a este tipo de conducta en situaciones de grave crisis económica, “cuando existen menos recursos disponibles para dotar de beneficios materiales a los que apoyan al régimen”¹²¹. La situación, apuntan, sería especialmente saliente en contextos autocráticos en los que la falta de un contrato social que legitime el ejercicio de poder lleva a los ciudadanos a tolerar peores situaciones de escasez. Paralelamente, Levy sugiere que en circunstancias en las que existe una conflictividad social muy alta o una muy baja es poco probable un comportamiento de desviación¹²². Será en las situaciones intermedias en las que la probabilidad de llevar a la práctica esta conducta será más elevada. La lógica es que en situaciones de gran dificultad interna los decisores políticos tienen ante sí retos cuya solución requiere de altos niveles de movilización de recursos económicos y políticos que no pueden destinar a otras finalidades. Los costes sociales de una crisis extranjera -por muy artificial que sea- pueden ser insostenibles ante una población con muy poca tolerancia política. Por el contrario, si la conflictividad interna es muy baja los niveles de legitimidad del régimen en cuestión no requerirán del impulso que este tipo de acciones persigue¹²³.

Freedom House (2019), *Freedom in the World 2019*, Washington D.C.: Freedom House.

¹²⁰ Autores como Charles Tilly, desde las teorías sobre la construcción y desarrollo de los Estados han propuesto que, además de consolidar el liderazgo interno, los conflictos armados en muchas ocasiones han servido para reforzar y consolidar la posición de las instituciones del Estado frente a las sociedades que dicen servir. Tilly, C. (1985), “War making and state making as organized crime”, en Evans, P. B., Rueschemeyer, D. y Skocpol, T. (eds.), *Bringing the state back in*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 169-191.

¹²¹ Eyerman, J. y Hart, R. A. Jr. (1996), “An empirical test of the audience cost proportion”, *Journal of Conflict Resolution*, vol. 40, núm. 4, pp. 597-616, en p. 122.

¹²² Levy, J. S. (1989), *Op. cit.*, pp. 273, 283.

¹²³ Aun así, Levy acepta que “el conflicto interno no es una condición necesaria para las acciones de desviación”, por lo que reconoce que también podríamos

La tercera corriente sostiene que los objetivos de los mecanismos de distracción no son aleatorios sino que su elección atiende a consideraciones específicas de naturaleza interna. Sung Chul Jung es probablemente la autora que más ha insistido en este aspecto. Su argumento de base es que en situaciones de conflicto social interno o de graves problemas de legitimidad las élites son sólo capaces de convencer a sus ciudadanos de la necesidad de iniciar una crisis si los objetivos elegidos son lógicos desde la perspectiva de estos últimos¹²⁴. Ella afirma que los candidatos más probables contra los que iniciar una crisis internacional o un conflicto armado limitado en el marco de los mecanismos de distracción son los “objetivos que producen miedo” (*fear-producing targets*) y los “objetivos que incita a la codicia” (*greed-producing targets*). Los primeros corresponderían a aquellos de que los ciudadanos piensan “que exhiben un poder en rápido aumento o manifiestan identidades diferentes”; los segundos son aquellos percibidos como “que ocupan territorios disputados o ejercen una hegemonía regional/local pese a su poder en declive”¹²⁵. En el caso del orden intrárabe, el alto nivel de irredentismo entre actores estatales correspondería al tipo de “objetivos que levantan codicia”¹²⁶. Las crisis controladas, por tanto, serán más probables entre actores con continuidad territorial al tener éstos mayor probabilidad de haber desarrollado controversias fronterizas y territoriales (véase cuadro 10)¹²⁷.

observar este tipo de comportamiento en situaciones de baja conflictividad, como resultado de la voluntad de los líderes de darse un baño de legitimidad social. *Ibid.*, p. 283.

¹²⁴ Chul Jung, S. (2014), *Op. cit.*, p 574.

¹²⁵ *Ibid*, p. 566.

¹²⁶ Sobre la relación de los actores del orden intrárabe con la soberanía, véase el capítulo 2 de esta tesis. Sobre el irredentismo y el revisionismo de la distribución territorial en Oriente Medio y el Norte de África, véase Miller, B. (2006), “Balance of power or the state-to-nation balance: Explaining Middle East war-p propensity”, *Security Studies*, vol. 15, núm. 4, pp. 658-705.

¹²⁷ Aunque lo veremos de forma más clara en los siguientes capítulos en relación con Hizbollah, los actores no estatales también pueden participar en ocasiones de esta institución, especialmente aquellos con una implantación territorial muy marcada (el Frente Polisario, Hamas, Hizbollah o el Partido de los Trabajadores del Kurdistán serían los mejores candidatos, por tanto). Aquellos que no tienen esa implantación podrían llegar a participar de fenómenos muy parecidos a las crisis controladas pero, probablemente, se diluiría el carácter internacional de la

Para acabar, es importante señalar una peculiaridad que distancia la institución de las crisis controladas como se propone en esta tesis con el cuerpo de la literatura sobre el comportamiento de desviación. La diferencia es que la literatura aquí analizada, de manera general, suele limitar el ámbito de aplicación de sus propuestas a aquellas circunstancias en las que los actores acaban recurriendo al uso de la fuerza y la situación deriva en un conflicto bélico entre las partes. Esta tesis propone que las mismas lógicas descritas pueden ser aplicables a situaciones de crisis internacional que no deriven en el uso de la fuerza armada o a escaramuzas y conflictos de muy baja intensidad. Los líderes nacionales pueden obtener regalías como mínimo idénticas, sino superiores¹²⁸, en términos de legitimidad social interna, de crisis limitadas en el tiempo y la intensidad. Ninguno de los argumentos presentados incluye elementos que dejen de tener sentido en el contexto de una crisis internacional limitada.

b) Estudios sobre la “comunicación tácita” y las “pruebas controladas”

El segundo grupo de análisis está relacionado con los mecanismos que se utilizan para ejecutar la distracción o la desviación y, más importante, para señalar que nos encontramos en un escenario de crisis controladas. Los actores que participan de las crisis controladas en el orden intrárabe suelen hacer uso de las “pruebas limitadas” (*limited probes*), la “presión controlada” (*controlled preasure*) o las “declaraciones frívolas” (*cheap talk*) como mecanismos de “comunicación tácita”.

relación. Un ejemplo paradigmático sería el modo en que Egipto y los Hermanos Musulmanes -tanto en su vertiente interna como en la transnacional- han orquestado repetidas crisis con la voluntad no tanto de avanzar en la consecución de sus objetivos estratégicos frente al otro como de aumentar los niveles de legitimidad entre sus ciudadanos y partidarios respectivamente. Sobre este caso en concreto, véase: Kepel, G. (2003), *Muslim extremism in Egypt: The prophet and pharaoh*, segunda edición, Berkeley: University of California Press; Martín, J. (2011), *Los hermanos musulmanes*, Madrid: Los Libros de la Catarata.

¹²⁸ Sería razonable pensar que en aquellas situaciones en las que se hace uso de la fuerza armada, por muy justificada y respaldada socialmente que puede estar, los costes derivados de la violencia armada y las bajas del conflicto representarían algún tipo de rémora para los decisores políticos en cuestión que tomaron la decisión de iniciar o participar de las hostilidades.

Las “guerras por interposición” y las “crisis controladas”

Cuadro 10:
Crisis controladas más significativas del orden intrárabe
(1945-2011)

Año	Actores involucrados	Crisis	Explicación	Acciones
1957	Jordania - Egipto - Siria - Oposición jordana	Crisis del intento de golpe contra el rey Hussein	Jordania acusa a Egipto y Siria de favorecer un golpe de Estado contra el rey Hussein	Intento de golpe de Estado, acusación jordana de injerencia de Egipto y Siria, “declaraciones frías”, purga jordana del ejército y de la oposición al rey, obtención de ayuda económica americana y saudí. Bagas: N/D
1958	RAU - Iraq - Jordania	Crisis tras la creación de la RAU	Jordania e Iraq se sienten amenazadas por la creación de la RAU y la acusación de apoyar a actores pan-árabistas locales	“Declaraciones frías”, exploración diplomática para la creación de una federación jordano-iraquí-saudí. Bagas: Ninguna
1961	Iraq - Kuwait - Reino Unido	Crisis tras la creación de Kuwait	Iraq amenaza con el uso de la violencia de confirmarse la independencia de Kuwait, cuyo territorio considera soberanía iraquí	“Declaraciones frías”, que incluyen una amenaza del uso de la fuerza por parte de Bagdad, despliegue de 6,000 soldados británicos en suelo kuwaití. Bagas: Ninguna
1963	Argelia - Marruecos	Crisis fronteriza del Sáhara	Argelia amenaza con el uso de la fuerza tras denunciar que Marruecos ha ocupado territorios disputados cerca del Sáhara	“Declaraciones frías”, transferencia de ayuda a la oposición argelina en Bizyaia, escaramuzas fronterizas, movilización militar. Bagas: N/D
1969	Líbano - OLP - Siria	Crisis de la OLP en Líbano	Siria amenaza con el uso de la fuerza al Líbano como respuesta a las acciones de Beirut contra la OLP en su territorio soberano	Cierre de la frontera común y movilización de tropas en la frontera por parte de Siria. Bagas: N/D
1973	Iraq - Kuwait	Violación territorial de Iraq a Kuwait	Fuerzas iraquíes cruzan la frontera kuwaití, entrando en los territorios en disputa, y combatiendo con el ejército kuwaití durante dos días	Violación de la soberanía kuwaití, uso de la fuerza entre los dos ejércitos durante dos días. Bagas: N/D
1973-1976	Oman - Yemen del Sur	Crisis de Dhofar	Yemen del Sur bombardea posiciones del gobierno omaní, dando apoyo a las fuerzas de oposición, y forzando a Omani a responder	Bombardeo yemení de Dhofar (Oman), campaña militar limitada de Omani frente a las tropas yemeníes en Dhofar y la carretera de Muscat-Salala. Bagas: N/D
1976	Siria - Iraq	Crisis de la frontera	Iraq moviliza su ejército en la frontera siria en un contexto de recientes tensiones entre los partidos Baathí y mientras Damasco combate en el Líbano	Movilización de las tropas de los dos ejércitos en la frontera común. Bagas: Ninguna
1977	Egipto - Libia	Crisis egipcio-libia	Egipto atacó una patrulla fronteriza libia, llevando a Libia a responder con ataques de artillería y iniciando hostilidades limitadas	Ataque contra la policía fronteriza libia, escaramuzas fronterizas, bombardeo de posiciones egipcias, uso de artillería y evasión por ambas partes. Bagas: sólo confirmadas, 9 egipcios
1979	Marruecos - Argelia - Frente Polisario	Crisis de la carretera Goulmine-Tarfaya	Tras un ataque del Frente Polisario en territorio marroquí, Marruecos y Argelia inician una crisis sobre la amenaza de Kabra de perseguir al Polisario allá donde se cobije	“Declaraciones frías”, cruzadas, movilización militar de las partes. Bagas: N/D
1980	Túnez - Libia	Ataque sobre Gafsa	Insurgentes tunecinos cruzaron la frontera y atacaron unas instalaciones del ejército argelino en Gafsa, generando una crisis diplomática y la intervención francesa	Violación de la soberanía tunecina, ataque contra instalaciones del ejército tunecino, intervención francesa, movilización militar. Bagas: sólo confirmadas, 40 tunecinos
1980	Libia - Egipto	La crisis Sadat-Gaddafi	Gaddafi realiza unas declaraciones inflamatorias que llaman a los egipcios a depurar a Sadat, iniciando una movilización de ambos ejércitos en la frontera compartida	“Declaraciones frías”, cruzadas (incluyendo amenazas al uso de la fuerza), movilización militar de las partes, declaración de la ley marcial en Egipto. Bagas: N/D
1980	Jordania - Siria	Crisis jordano-siria	Siria moviliza a 30 mil soldados en la frontera jordana ante las sospechas de que Jordania pueda firmar un acuerdo de paz con Israel y Jordania responde haciendo lo propio con 24 mil hombres	Movilización de las tropas de los dos ejércitos en la frontera común. Bagas: Ninguna
1983	Egipto - Libia	Crisis egipcio-libia sobre Sudán	Egipto y Sudán moviliza a sus ejércitos en la frontera con Libia ante el temor de un ataque al percibir una mayor concentración de fuerza aérea libia en las zonas fronterizas	“Declaraciones frías”, cruzadas, movilización militar de las partes. Bagas: N/D

1984	Egipto-Libia	Bombardo de Ondurman	Egipto y Sudán acusan a Libia de un ataque aéreo sin autorización reconocida contra Ondurman (Sudán)	"Declaraciones frías" cruzadas, despliegue de fuerzas aéreas de rastreo en la frontera egipcio-libia. Bajas: N/D
1985	Túnez-Libia-Egipto	Crisis de la expulsión de los tunecinos	Libia acusa a Túnez y Egipto de preparar un golpe de Estado y se inicia un proceso de escalada	"Declaraciones frías", movilización de los tres ejércitos en sus respectivas fronteras, expulsión de ciudadanos tunecinos de Libia, cierre del espacio aéreo. Bajas: Ninguna
1985	Egipto-Libia	Crisis del secuestro de Egypt Air	Egipto acusa a Libia de dar apoyo a un grupo opositor que secuestra un avión de Egypt Air, iniciando un proceso de escalada	Apoyo logístico a la oposición del régimen egipcio, movilización de las tropas de los dos ejércitos en la frontera compartida. Bajas: 60 bajas civiles en el avión (número)
1986	Qatar-Bahrán	Crisis de Al-Dhial	Fuerzas qataríes desembarcan en la isla disputada de Al-Dhial, arrestando a fuerzas militares de Bahrán allí desplegadas	"Declaraciones frías" cruzadas, violación de la soberanía de Bahrán. Bajas: Ninguna
1987	Marruecos - Argelia - Frente Polisario	Crisis del muro de arena	Marruecos ataca posiciones del Frente Polisario en Farsia y Malbes e inicia una movilización masiva de tropas y un proceso de escalada	"Declaraciones frías" cruzadas (incluyendo amenazas al uso de la fuerza), movilización militar de las partes, construcción del nuevo "muro de arena". Bajas: N/D
1989	Marruecos - Argelia - Frente Polisario	Ataque sobre Galiat Zemmour	El Frente Polisario ataca posiciones marroquíes en Galiat Zemmour desde Mauritania, generando una amenaza del uso de la fuerza de Rabat contra Mauritania y Argelia	Ataque contra el ejército marroquí, escaramuzas fronterizas, "declaraciones frías" cruzadas (incluyendo amenazas al uso de la fuerza). Bajas: N/D
1994	Marruecos - Argelia - Frente Polisario	Crisis del atentado del Hotel Atlas Asni	Marruecos acusa a los servicios de inteligencia argelinos de ser los responsables de un atentado contra el Hotel Atlas Asni de Marrakech	"Declaraciones frías" cruzadas, cierre de la frontera. Bajas: N/D

Fuente: Brechers, M., Wilkenfeld, J. et al. (2017), *International Crisis Behaviour Data Codebook*, versión 12. Disponible en: <http://sites.duke.edu/icbdata/data-collections/> [última consulta: 11/01/2020]. Elaboración propia.

Durante cualquier crisis internacional los actores involucrados manifiestan sus intenciones en base a acciones y discursos. Es decir, las acciones que un actor realiza tienen una función comunicativa tácita con la que dan pistas a los rivales sobre cuáles son sus objetivos e intenciones reales. La literatura ha sugerido, además, que esta “comunicación tácita” a través de los hechos tiene ciertas ventajas frente a la comunicación verbal¹²⁹. La primera ventaja es que los mensajes asociados a las acciones suelen ser más claros que los transmitidos verbalmente, estos últimos son “mucho más susceptibles de distorsiones, interpretaciones equivocadas o incluso de un honesto malentendido”¹³⁰. En el contexto de una crisis internacional, las declaraciones de los decisores políticos pueden tener múltiples interpretaciones -especialmente si son buscadamente ambiguas-; la llamada a filas de la población civil, por citar algún ejemplo de acción, da menos margen de interpretación. La segunda ventaja es que los adversarios suelen ser más receptivos ante este tipo de comunicación que ante la verbal, ya que suele estar asociado a un nivel de compromiso mayor. Así, las “acciones con un coste alto envían señales creíbles porque sólo los Estados [podríamos decir cualquier actor internacional] que están comprometidos con un resultado concreto están dispuestos a comunicar su determinación de una forma que les imponga unos costes extras”¹³¹. Por último, estos actos tienen la virtud de servir no sólo a un objetivo comunicativo sino que, en última instancia, también a uno de táctico. Por ejemplo, la movilización de las tropas en la frontera no sólo envía un mensaje de determinación. También, en caso de que el mensaje disuasivo no cumpla su cometido, es en sí misma un desarrollo táctico que otorga una ventaja en caso de iniciarse un conflicto armado.

¹²⁹ Arquilla, J. (1992), “Louder than words: Tacit communication in international crises”, *Political Communication*, vol. 9, núm. 3, pp. 155-172, en pp. 157-158. La limitación más importante de la propuesta de John Arquilla es que reduce casi exclusivamente la comunicación tácita a la movilización del ejército, sólo reconociendo como alternativas de menor importancia las transferencias de armamento, las sanciones o el silencio diplomático. *Ibid.*, pp. 156, 159.

¹³⁰ *Ibid.*, p. 170.

¹³¹ Kinsella, D. y Russett, B. (2002), “Conflict emergence and escalation in interactive international dyads”, *The Journal of Politics*, vol. 64, núm. 4, pp. 1045-1068, en p. 1047.

Las formas más comunes de “comunicación tácita” en las crisis internacionales son las llamadas “pruebas limitadas” y la aparejada “presión controlada”. Las “pruebas limitadas” son “tanteos limitados y restringidos en los que el iniciador genera una *crisis controlada* con el fin de presionar a la contraparte y forzarla así a clarificar cualquier compromiso ambiguo” frente a un asunto concreto¹³². Una definición alternativa pero algo más restringida es la ofrecida por Fearon quien habla de la acción “de ejecutar amenazas militares y después dar marcha atrás si el adversario ofrece resistencia”¹³³. La “presión controlada” sería el conjunto de acciones que, sin llegar al conflicto armado ilimitado, buscan “erosionar el compromiso [de la contraparte] mediante la explotación de ciertas debilidades o ventajas en las posiciones relativas, y mediante el convencimiento de que sus opciones son limitadas y que los riesgos que corren son muy altos”¹³⁴. Lo que comparten ambas es que son pruebas de tanteo frente al rival, sin una voluntad real de llegar a hacer uso de la fuerza en caso de que fuera necesario si el rival reconociera el engaño (*bluffing*). El reto de la contraparte es siempre diferenciar entre las circunstancias en que el contrario “tiene la firme intención de hacer prevalecer su voluntad incluso con la violencia si resultase necesaria” y aquellas en las que tan sólo está intentando conseguir algo mediante un engaño¹³⁵. Tal como sugiere Fearon, el recurso a todo este tipo de estrategias de diplomacia coercitiva que no sean saltar directamente al uso de la fuerza, aprovechando las ventajas de ser el primero en hacerlo (a lo que la literatura anglosajona se refiere como *first-strike advantages*), indican a las partes que el contrario no se siente necesariamente abocado al uso de la fuerza¹³⁶.

¹³² Levy, J. S. y Vakili, L. I. (2013), *Op. cit.*, p. 546. Las cursivas son propias. Una definición idéntica aparece en: Ayson, R. y Pardesi, M. S. (2017), “Asia’s diplomacy of violence: China-US coercion and regional order”, *Survival*, vol. 59, núm. 2, pp. 85-124, en p. 105. La definición que ofrecen está ligada a la ofrecida por George, A. L. y Smoke, R. (1974), *Deterrence in American Foreign Policy*, Nueva York: Columbia University Press, pp. 556-561, en pp. 119-120.

¹³³ Fearon, J. D. (1994), *Op. cit.*, p. 578.

¹³⁴ Levy, J. S. y Vakili, L. I. (2013), *Op. cit.*, p. 546.

¹³⁵ Bueno de Mesquita, B., Morrow, J. D. y Zorick, E. R. (1997), “Capabilities, perception, and escalation”, *The American Political Science Review*, vol. 91, núm. 1, pp. 15-27, en p. 25.

¹³⁶ Fearon, J. D. (1994), *Op. cit.*, p. 580.

Este tipo de comportamiento durante las crisis ha generado un intenso debate entre especialistas, especialmente en relación con el tipo de actores que están más inclinados a su uso. Mientras que Fearon, Kenneth A. Schultz, Eyerman y Hart Jr., o David Kinsella y Bruce Russett sostienen que las democracias están menos inclinadas a su uso, Joe Clare o Levy y Lily I. Vakili lo niegan en base al análisis histórico¹³⁷. El teórico clásico Kurt Riezler ya sugería en este sentido que el potencial destructivo de la guerra contemporánea ha de llevar a todos los decisores políticos a utilizar más faroles que a asumir que el mejor camino es la amenaza real del uso de la fuerza¹³⁸. La literatura ha sugerido que actores tan distantes geográficamente como Pakistán¹³⁹, China¹⁴⁰ o Ecuador y Perú¹⁴¹ han hecho uso de este tipo de estrategias engañosas.

En el caso de las crisis controladas en el orden intráabe los actores hacen uso de las pruebas limitadas y a la presión controlada. El objetivo, aún así, es distinto a aquellos sugeridos por la literatura: en nuestro caso estamos delante de una escenificación limitada en intensidad y tiempo -por tanto el mecanismo es el mismo- pero que no persigue clarificar la determinación de la contraparte en la consecución de sus objetivos sino que se ejecuta por motivos internos. Este comportamiento tiene una pátina de falsedad, ya que

¹³⁷ *Ibid.*, pp. 578, 585-586. Schultz, K. A. (2001), *Democracy and coercive diplomacy*, Cambridge: Cambridge University Press. Eyerman, J. y Hart, R. A. Jr. (1996), *Op. cit.* Kinsella, D. y Russett, B. (2002), *Op. cit.* Clare, J. (2007), “Domestic audiences and strategic interests”, *The Journal of Politics*, vol. 69, núm. 3, pp. 732-745. Levy, J. S. y Vakili, L. I. (2013), *Op. cit.*

¹³⁸ Riezler, K. (1914), *Grundzüge der Weltpolitik in der Gegenwart*, Stuttgart: Deutsche Verlagsanstalt. Llega a afirmar que, además, los costes de la guerra son todavía más altos para los decisores si consideramos el vínculo existente entre iniciar hostilidades abiertas con un adversario y la posibilidad de que se produzca una revolución interna. Citado y examinado en profundidad en Houweling, H. W. y Siccama, J. G. (1988), “The risk of compulsory escalation”, *Journal of Peace Research*, vol. 25, núm. 1, pp. 43-56, en p. 47.

¹³⁹ Mishra, S. (2008), “Deterrence stability and escalation control in South Asia by Michael Krepon and Julia Thompson (eds.)”, *Strategic Analysis*, vol. 38, núm. 5, pp. 755-757, en pp. 755-756.

¹⁴⁰ Ayson, R. y Pardesi, M. S. (2017), *Op. cit.*, p. 102.

¹⁴¹ Mares, D. R. (2017), “Deterrence bargaining in the Ecuador-Peru enduring rivalry: Designing strategies around military weakness”, *Security Studies*, vol. 2, núm. 2, pp. 91-123, en pp. 96, 112, 121.

no pretende avanzar en el logro de los propósitos estratégicos frente a la contraparte, sino que busca aumentar la base de legitimidad interna (como se ha detallado anteriormente).

Cabe aclarar que lo aquí sugerido no está en contra de que en las crisis controladas en el orden intrárabe se haga un uso recurrente de la “comunicación frívola” (*cheap talk*). Este recurso se refiere al uso de declaraciones públicas vehementes -y muchas veces incendiarias- llevadas a cabo por decisores políticos en el contexto de una crisis internacional o de un proceso de escalada y que no responden a una voluntad real de materializar las amenazas que contienen¹⁴². Como es lógico, si la voluntad real es aumentar la legitimidad frente a la audiencia interna, cabrá esperar que este recurso esté muy presente en las estrategias de las partes en una crisis controlada. Además, según la lógica del acuerdo intersubjetivo detrás de las crisis controladas, los mensajes amenazantes y hostiles que contiene la comunicación frívola: (a) no son interpretados por el contrario como verídicos, a sabiendas de la voluntad real que los motiva; y (b) ofrecen la oportunidad a la contraparte de responder con nuevos mensajes frívolos, permitiéndole sumarse a la lógica de las crisis controladas y llevar a cabo un ejercicio de comunicación política frente a su propia población.

Por último, es importante aclarar que en el caso de las crisis controladas estos actos de comunicación tácita incorporan “estrategias de desvinculación” (*decoupling strategies*) para evitar el fenómeno del “encierro en las posiciones propias” (*locked into their positions*). Dicho de otra forma, los decisores políticos incorporan en su comportamiento y sus declaraciones públicas los resortes necesarios para garantizarse una vía de escape que no suponga un descrédito interno una vez pongan fin a la crisis controlada sin haber conseguido ningún cambio sustancial real. En general, se acepta la idea de que las crisis internacionales, si se agravan, alcanzan un punto -llamado “horizonte” en la literatura- a

¹⁴² Fearon, J. D. (1994), *Op. cit.*, p. 579. Kurizaki, S. (2007), “Efficient secrecy: Public versus private threats in crisis diplomacy”, *American Political Science Review*, vol. 101, núm. 3, pp. 543-558. Trager, R. F. (2010), “Diplomatic calculus in anarchy: How communication matters”, *American Political Science Review*, vol. 104, núm. 2, pp. 347-368.

partir del cual los actores involucrados tienen enormes dificultades para echar marcha atrás y se ven abocados al inicio de las hostilidades¹⁴³. Para evitar llegar a ese punto, los participantes de las crisis controladas atienden a un principio de prudencia por el que, citando a Schelling, evitarán quemar los puentes y dar pasos o hacer declaraciones públicas que más adelante les hagan imposible dar marcha atrás (*option surrendering*)¹⁴⁴. Pero, todavía más importante, hacen uso de “estrategias de desvinculación” por las que incorporan en sus declaraciones públicas elementos que les permitirán “presentar una decisión de incumplir una amenaza en términos de ganancias futuras en vez de en términos de pérdida”¹⁴⁵. Es un ejercicio de comunicación política, de presentación de una realidad alterada, diseñada a conciencia para conseguir aumentar la legitimidad de los líderes políticos sin incurrir en el riesgo real de un conflicto armado de alta intensidad.

c) Estudios sobre los “costes frente a la audiencia”

El tercer grupo de análisis tiene que ver con el proceso de inferencia de las intenciones del contrario en una crisis controlada: contrariamente a lo sugerido por el grueso de la literatura sobre las crisis internacionales, en este tipo de crisis la evaluación de las intenciones de las partes no viene definida por los costes de cada líder frente a su audiencia. En general, podemos dividir en dos las contribuciones racionalistas sobre cómo cabe evaluar el comportamiento del contrario en un contexto de crisis y/o escalada. A saber: aquellas vinculadas a las “tesis sobre las capacidades” y las asociadas a las “tesis sobre el comportamiento”¹⁴⁶. El primer grupo

¹⁴³ Fearon, J. D. (1994), *Op. cit.*, p. 577. La noción de horizonte está relacionada con la creencia de que “según la crisis escala es menos probable que alguna de las partes de marcha atrás (...) Así, según la escala avanza, [las partes] gradualmente se vuelven más pesimistas sobre la posibilidad de que el contrario ceda después de la siguiente ronda”, contribuyendo a la idea colectiva de que la guerra es inevitable. *Ibid.*, p. 585.

¹⁴⁴ Schelling, T. C. (1960), *The strategy of conflict*, Cambridge: Harvard University Press, p. 28. Citado en Clare, J. (2007), *Op. cit.*, p. 733.

¹⁴⁵ Levy, J. S. (2012), “Coercive threats, audience costs, and case studies”, *Security Studies*, vol. 21, pp. 383-390, en p. 386.

¹⁴⁶ Yarhi-Milo, K. (2013), “In the eye of the beholder: How leaders and intelligence communities assess the intentions of adversaries”, *International Security*, vol. 38, pp. 7-51, en p. 8.

incluiría a los especialistas, ligados a las corrientes realistas o neo-realistas, que entienden que la mejor forma de evaluar las intenciones reales de un actor internacional al iniciar o participar de una crisis internacional es prestar atención a sus capacidades relativas (especialmente las militares) y a su posición en la estructura de poder del sistema. En este sentido serían especialmente reveladores “los cambios significativos en las políticas armamentísticas” entendiéndose que tales cambios “ponen de manifiesto información creíble sobre la habilidad del adversario de trabar batalla y por tanto sus intenciones de hacerlo”¹⁴⁷.

Por el contrario, las “tesis sobre el comportamiento” subrayan que la mejor manera de anticipar las intenciones de un actor en una crisis es prestando atención a aquellas acciones que, sin estar necesariamente ligadas al aumento de sus capacidades relativas, tienen un importante coste asociado. Se incluirían aquí las contribuciones que prestan atención a los llamados “costes frente a la audiencia” (*audience costs*). Fearon, en su artículo de referencia de 1994 que inició la discusión sobre el tema, sugería que durante las crisis internacionales los que mejor saben cuan importante es para un actor el asunto sobre el que orbita la disputa y su voluntad última de recurrir al uso de la fuerza llegado el caso son los líderes políticos de cada una de las partes¹⁴⁸. Esa información es privada pero los rivales disponen de formas de hacerse una idea bastante precisa de los mismos y poder entender sus intenciones últimas y el grado de virulencia que sería capaz de alcanzar la contraparte con tal de conseguirlas. La mejor forma, según estos estudios, es la de prestar atención a los “costes frente a la audiencia”. Los líderes siempre tienen miedo de asumir los costes sociales internos asociados a tener que ceder o dar marcha atrás en un contexto de escalada ya que “provee a los adversarios políticos internos de una oportunidad de reprobar la pérdida de credibilidad, prestigio u honor internacional” y en última instancia ello puede significar tener que abandonar el poder¹⁴⁹. Así, prestar atención a dichos

¹⁴⁷ *Ibid.*

¹⁴⁸ Fearon, J. D. (1994), *Op. cit.*, p. 577.

¹⁴⁹ *Ibid.*, p. 581. Sobre el asunto de la reputación internacional véanse: Press, D. G. (2005), *Calculating credibility: How leaders assess military threats*, Ithaca: Cornell University Press; y Sartori, A. E. (2005), *Deterrence by diplomacy*, Princeton: Princeton University Press. Citados en Sechser, T. S. (2011),

costes es la mejor manera de entender cuan decidido está el actor en cuestión en la consecución de sus objetivos declarados¹⁵⁰. Si un actor observa que su rival hace frente a unos costes potenciales frente a su audiencia interna muy altos y aún así da un nuevo paso en un proceso de escalada, afirma Fearon, será sensato entender que le concede una gran importancia al asunto en disputa y que “será siempre el menos propenso a dar su brazo a torcer en disputas de naturaleza pública”¹⁵¹. Estaríamos por tanto delante de un proceso de señalización (*signaling*) por el que un actor es capaz de advertir a la contraparte su grado de determinación en una crisis. El autor, finalmente, plantea cada una de estas ideas como axiomas en un silogismo que le permiten concluir que los sistemas democráticos son los que tienen unos costes más altos frente a la audiencia; cualquier señal de escalada en una crisis es más clara y creíble que las que puedan llevar a cabo actores no democráticos y, por ende, desincentivan al contrario a acceder a sus peticiones en un contexto de crisis o de escalada, haciendo más difícil el recurso a la fuerza¹⁵².

Tomando la propuesta de Fearon como punto de partida otros autores han contribuido al desarrollo de la “tesis sobre el comportamiento” señalando, entre otros, que las afirmaciones del autor se sostienen empírica y estadísticamente¹⁵³; que en sistemas

“Militarized Compellent Threats, 1918-2001”, *Conflict Management and Peace Studies*, vol. 28, núm. 4, pp. 377-401, en p. 377.

¹⁵⁰ Dice James D. Fearon que “los costes frente a la audiencia son factores importantes que permiten a los Estados aprender sobre la voluntad del oponente para usar la fuerza en una disputa. (...) [Tales] costes convierten la escalada de una crisis en una señal que, aunque confusa, apunta a las intenciones reales de un Estado”. *Ibid.*, p. 577.

¹⁵¹ *Ibid.*, pp. 577, 585. Este argumento contradice una visión bastante extendida previa publicación de Fearon por la cual, en una crisis internacional, el actor con una capacidad militar inferior o con un interés intrínseco menor en el asunto en disputa eran los que en más ocasiones se veían obligados a ceder. *Ibid.*, pp. 578, 586. Véase, por ejemplo, Jervis, R. (1971), “Bargaining and gargaining tactics”, en Pennock, J. R. y Chapman, J. (eds.), *Nomos: Coercion*, Chicago: Aldine; o George, A. L. y Smoke, R. (1974), *Op. cit.*

¹⁵² Estamos, por tanto, delante de una propuesta que, justifica mediante el recurso a la lógica de los “costes frente a la audiencia”, las teorías de la paz democrática.

¹⁵³ Partell, P. J. (1999), “Audience costs in interstate crises: An empirical assessment of Fearon’s model of dispute outcomes”, *International Studies Quarterly*, vol. 43, pp. 389-405. Eyerly, J. y Hart, R. A. Jr. (1996), *Op. cit.*

democráticos el signo más claro de la veracidad de cualquier amenaza o la verdadera importancia que se le concede a un asunto en disputa es que los partidos de la oposición den apoyo público a las acciones del gobierno en el marco de la crisis y/o la escalada¹⁵⁴; que en los primeros estadios de cualquier crisis los decisores políticos tenderán a prestar mayor atención a las capacidades militares para calibrar la intención del contrario mientras que según avance la crisis darán más credibilidad a las señales recibidas a las que se refiere Fearon¹⁵⁵; y que diferentes actores internos suelen prestar más atención a unas señales que a otras, siendo los militares y los miembros de los servicios secretos más proclives a sobredimensionar el comportamiento militar del rival y los decisores políticos más propensos a prestar atención exclusiva al comportamiento de naturaleza no militar, en una aproximación más vivencial que analítica¹⁵⁶.

En sentido contrario, ciertos autores han cuestionado la validez de algunas de las sugerencias teóricas sobre los “costes frente a la audiencia”. Así, por ejemplo, Jack Snyder y Erica D. Borghard han discutido la solidez empírica en la que se basan las afirmaciones mediante el uso de casos de estudio que levantaban dudas sobre la transversalidad y recurrencia de algunas de las propuestas¹⁵⁷; y Alexander Debs y Jessica Chen Weiss han sugerido que las democracias, plenamente conocedoras de la realidad que encierra la

¹⁵⁴ La lógica es que estaríamos delante de un proceso de autoselección por el cual es muy poco probable que la oposición apoyase la acción del gobierno en una crisis de ser un farol propio de la diplomacia coercitiva. Schultz, K. A. (1998) “Domestic opposition and signaling in international crises”, *American Political Science Review*, vol. 92, núm. 4, pp. 829-844; Schultz, K. A. (2001), *Op. cit.*, pp. 94- 95; Clare, J. (2007), *Op. cit.*, p. 734; Levendusky, M. S. y Horowitz, M. C. (2012), “When backing down is the right decision: Partisanship, new information, and audience costs”, *Journal of Politics*, vol. 74, núm. 2, pp. 323-338.

¹⁵⁵ Kinsella, D. y Russet, B. (2002), *Op. cit.*, p. 1064. Keren Yarhi-Milo sostiene que los estamentos militares y los servicios de espionaje suelen entender que las señales en las que se centran tienen una naturaleza casi científica y así lo presentan a los decisores políticos de tal forma que se acaba generando “una suerte de estado de cerrazón de miras que influencia el proceso de inferencia”. Yarhi-Milo, K. (2013), *Op. cit.*, p. 14.

¹⁵⁶ *Ibid.*, pp. 9, 12.

¹⁵⁷ Snyder, J. y Borghard, E. D. (2011), “The cost of empty threats: A penny, not a pound”, *American Political Science Review*, vol. 105, núm. 3, pp. 437-456.

propuesta de Fearon, se aprovechan y disponen de unos grandes incentivos para llevar a cabo movimientos de farol y mentir repetidamente durante las crisis internacionales¹⁵⁸.

El problema de la literatura sobre las “tesis sobre el comportamiento” es que se aproxima a las crisis internacionales como juegos no cooperativos y no repetidos, de información incompleta, siguiendo la terminología sugerida por Bruce Bueno de Mesquita, James D. Morrow y Ethan R. Zorick en su análisis sobre los procesos de escalada durante crisis internacionales¹⁵⁹. Nuestra sugerencia es que en el caso de las crisis controladas en el orden intráabe no se cumplen las condiciones de no cooperación, no repetición e información incompleta. Primero, tal como hemos planteado la institución, uno de sus elementos idiosincráticos es justamente que entiende la crisis internacional en cuestión como un espacio de cooperación entre actores que son capaces de utilizar la situación de crisis para obtener réditos internos. Las intenciones del otro actor en este caso no se infieren principalmente de la observación ni de las capacidades del contrario ni de su conducta durante la crisis. Cualquier acción o declaración es filtrada por el acuerdo intersubjetivo por el cual los participantes entienden que están ante una escenificación pensada para el consumo interno y, por tanto, a priori no evalúan el comportamiento ajeno como proponen las teorías examinadas en este subepígrafe. Las crisis controladas tampoco se plantean en términos de suma cero: todos los actores que participan en ellas pueden obtener beneficio y acabar en una situación Pareto-superior de la que comenzaron. La cooperación garantiza precisamente que todos puedan aumentar su legitimidad interna ante sus ciudadanos reduciendo al mínimo los riesgos propios de una crisis internacional ordinaria.

¹⁵⁸ Debs, A. y Weiss, J. C. (2016), “Circumstances, domestic audiences and reputational incentives in international crisis bargaining”, *Journal of Conflict Resolution*, vol. 60, núm. 3, pp. 403-433, en pp. 425-426. Bruce Bueno de Mesquita, James D. Morrow y Ethan R. Zorick, pese a que apoyan las tesis de Fearon, aceptan la posibilidad de que todas las partes tienen incentivos para echarse un farol y, por tanto, “todas las señales han de ser observadas como posibles faroles” (incluidas las producidas por sistemas democráticos). Bueno de Mesquita, B., Morrow, J. D. y Zorick, E. R. (1997), *Op. cit.*, p. 17.

¹⁵⁹ *Ibid.*

Segundo, las crisis controladas son un fenómeno reiterado en la historia con lo que los actores son capaces de aprender de las experiencias previas. Tratar cada una de ellas como episodios aislados que los actores afrontan sin un conocimiento previo sobre el comportamiento ajeno no se sostiene. Las crisis sucesivas permiten a los actores desarrollar un conocimiento sobre el comportamiento más probable del adversario y la lógica detrás que lo motiva¹⁶⁰. Tal comprensión facilita la empatía y actúa en última instancia como marco de referencia y límite del comportamiento, que se consolida como patrón de conducta según se producen nuevas crisis controladas.

Por último, pese a que se toma como punto de partida que (a) los actores participantes en una crisis no disponen de toda la información, especialmente de aquella relativa a las prioridades y capacidades del rival, y que (b) en el proceso de escalada o de acción/reacción los actores pueden aprender sobre la estructura de costes y beneficios y las capacidades del rival¹⁶¹, la afirmación sobre la información incompleta no tiene en cuenta el proceso de aprendizaje basado en la repetición histórica. Los actores tienen a su disposición mecanismos más importantes que la interacción durante la crisis concreta para aprender de las intenciones del contrario: la experiencia histórica de las crisis anteriores y el conocimiento de estar participando de un acuerdo intersubjetivo para la limitación de la violencia. Ambos limitan sobremanera el espacio de incertidumbre propio de las crisis internacionales ordinarias,

¹⁶⁰ Esta afirmación no significa negar la posibilidad de que el acuerdo intersubjetivo entre actores haya sido verbalizado y tratado directamente entre éstos en negociaciones y conversaciones informales o canales secretos. Pero ante la imposibilidad previsible de no poder demostrar eso es interesante sugerir que la gestación de la institución también puede responder a un proceso de aprendizaje histórico: los actores aprenden sobre y se socializan en las prioridades y objetivos del resto de líderes de los actores participantes en el orden y, en general, empatizan y se ven reflejados en la preocupación por la falta de legitimidad interna detrás de la diplomacia coercitiva en cuestión. Como ya se ha sugerido anteriormente, dicha socialización y toma de conciencia sobre la lógica del comportamiento estratégico del otro está muy relacionada con que los integrantes del orden comparten elementos idiosincráticos en tanto que árabes (culturales, históricos, etc.) y, todavía más importantes, en una gran mayoría de casos una comprensión profunda del funcionamiento de pesos y contrapesos dentro de sistemas organizativos autoritarios -que ellos también profesan.

¹⁶¹ Bueno de Mesquita *et al.* (1997), *Op. cit.*, p. 16.

reduciendo el miedo y el peligro último del estallido de una contienda de dimensiones importantes o una guerra ilimitada.

d) *Estudios sobre la “paz democrática” y las “estrategias de impermeabilización” de las autocracias*

El cuarto y último grupo de análisis se centra en las razones específicas por las que los actores del orden intrárabe hacen uso de estas prácticas. La respuesta está relacionada con un conjunto de estudios que analiza el recurso del uso de la fuerza reiterado por parte de las autocracias en base a los mecanismos sobre los que se asienta el poder de los regímenes no democráticos.

Una primera pregunta abordada con recurrencia por la disciplina en este sentido es qué tipo de sistema político es más propenso a hacer uso de la guerra en su acción exterior. Las “teorías de la paz democrática” han ofrecido múltiples razones y pruebas empíricas que vienen a demostrar que las democracias no suelen hacer la guerra entre sí. En términos generales, se apunta a los “supresores del conflicto kantianos” como los responsables, a saber, la transparencia del sistema de toma de decisiones, la interdependencia entre actores internacionales, la economía abierta de mercado y el comercio internacional, y las organizaciones internacionales¹⁶². En términos más específicos, se afirma que los líderes democráticos son más efectivos dejando clara la importancia real de los temas en disputa y están menos inclinados a echarse para atrás una vez dan inicio a una crisis internacional o a un proceso de escalada. El resultado es que suelen evitar la guerra ya que el contrario conoce de la veracidad de su señalización (*signaling*) y que están menos inclinadas al engaño, las pruebas limitadas y la presión contralada durante las crisis¹⁶³.

¹⁶² Kinsella, D. y Russett, B. (2002), *Op. cit.*, p. 1051. Véase, entre otros: Hensel, P. R., Goertz, G. y Diehl, P. F. (2000), “The democratic Peace and rivalries”, *The Journal of Politics*, vol. 62, núm. 4, pp. 1173-1188; Russett, B. M. y Oneal, J. R. (2001), *Triangulating peace: Democracy, interdependence and International organizations*, Nueva York: W. W. Norton; y Doyle, M. W. (2005), “Three pillars of the liberal Peace”, *American Political Science Review*, vol. 99, núm. 3, pp. 463-466.

¹⁶³ Fearon, J. D. (1994), *Op. cit.*, pp. 578, 585. Eyerman, J. y Hart, R. A. Jr. (1996), *Op. cit.*, pp. 597, 601-602.

Por el contrario, “se ha prestado una atención considerablemente menor a (...) las actividades de desviación de las autocracias”¹⁶⁴. Encaja con la afirmación de que “la literatura existente sobre el comportamiento en conflicto de las autocracias (...) es un vago reflejo de la voluminosa literatura sobre la paz democrática”¹⁶⁵. Pese a todo, un grupo limitado de autores ha hecho el esfuerzo de analizar el comportamiento de los sistemas no democráticos ofreciendo argumentos para cuestionar parte de la validez de las teorías de la paz democrática. Un primer bloque de especialistas ha sugerido que la paz democrática es un espejismo de un fenómeno más amplio por el que aquellos actores con instituciones políticas similares tenderían a evitar la guerra entre sí, no sólo las democracias¹⁶⁶. Todavía más precisos, Mark Peceny, Caroline Beer y Shannon Sanchez-Terry introducen una variable de control relativa a los diferentes modelos de autocracia (militar, personalista o de partido único) para concluir que dos autocracias personalistas, por un lado, y dos autocracias militares, por el otro, no han recurrido a la guerra entre sí desde 1945¹⁶⁷. Esta afirmación es muy

¹⁶⁴ Powell, J. M. (2014), “Regime vulnerability and the diversionary threat of force”, *Journal of Conflict Resolution*, vol. 58, núm. 1, pp. 169-196, en p. 170.

¹⁶⁵ Peceny, M., Beer, C. C. y Sanchez-Terry, S. (2002), “Dictatorial peace?”, *The American Political Science Review*, vol. 96, núm. 1, pp. 15-26, en p. 15. Jessica L. Weeks llega a afirmar que “los marcos teóricos existentes no explican adecuadamente los patrones de inicio de disputas entre las autocracias”. Weeks, J. L. (2012), “Strongmen and straw men: Authoritarian regimes and the initiation of international conflict”, *The American Political Science Review*, vol. 106, núm. 2, pp. 326-347, en p. 326.

¹⁶⁶ Bennett, D. S. (2006), “Toward a continuous specification of the democracy-autocracy connection”, *International Studies Quarterly*, vol. 50, núm. 2, pp. 313-338. Souva, M. (2004), “Institutional similarity and interstate conflict”, *International Interactions*, vol. 30, núm. 3, pp. 263-280. Werner, S. (2000), “The effects of political similarity on the onset of militarized disputes, 1816-1985”, *Political Research Quarterly*, vol. 53, núm. 2, pp. 343-374. Sobre la conexión entre estos argumentos y las teorías intra/extra grupos, véase: Conrad, J. y Souva, M. (2011), “Regime similarity and rivalry”, *International Interactions*, vol. 37, pp. 1-28.

¹⁶⁷ Los autores definen cada una de las categorías de la siguiente manera. Las autocracias militares son aquellas “en las que el ejército en tanto que institución unificada gobierna el país” y “las decisiones han de ser aceptadas por una parte sustancial del cuerpo de oficiales”. Las dictaduras personalistas son las que “un solo individuo posee una autoridad aplastante para poder tomar decisiones”. Las autocracias de partido único son aquellas en las que las estructuras del Estado están dominadas por una única fuerza política que además “suelen mantener la

importante en relación con el orden intrínseco en el que una gran mayoría de los actores estatales podrían catalogarse precisamente como autocracias militares, personalistas o mixtas. Una de las posibles causas que explicarían este fenómeno sería “la socialización común compartida entre gran parte de las instituciones militares profesionales” que les haría coparticipes de una cultura castrense compartida en contextos autocráticos por la que entenderían perfectamente los intereses de los regímenes autocráticos de su entorno a la hora de participar de una crisis internacional¹⁶⁸.

Para la caracterización de la institución de las crisis controladas, no obstante, resulta más interesante una segunda aproximación que sugiere que, al igual que en los sistemas democráticos, las autocracias disponen de audiencias específicas a las que contentar y que ello tiene un impacto en su comportamiento internacional. Jessica L. Weeks, por ejemplo, afirma que la gran mayoría de sistemas autocráticos incorporan diferentes estamentos y grupúsculos frente a los que el liderazgo responde de sus acciones, concretamente de su política exterior y de su política de defensa¹⁶⁹. Éstos supervisan la actividad del líder ya que, incluso aunque estemos hablando de dictaduras, se preocupan por mantener cierta legitimidad social: “pese a la ausencia de elecciones o de procedimientos formales institucionalizados para acabar con el gobierno de los dirigentes, los líderes de las autocracias no personalistas tienen importantes incentivos para prestar atención a

unidad y la disciplina de las fuerzas armadas de tal forma que transforman al ejército en un instrumento al servicio del partido”. Peceny, M., Beer, C. C. y Sanchez-Terry, S. (2002), *Op. cit.*, pp. 17-18.

¹⁶⁸ Este argumento ha sido utilizado a menudo para explicar la “paz autocrática” que imperaba entre las diferentes autocracias militares en América Latina en los años sesenta y, especialmente, setenta y ochenta. Peceny, M., Beer, C. C. y Sanchez-Terry, S. (2002), *Op. cit.*, p. 19. Remmer, K. (1998), “Does democracy promote interstate cooperation? Lessons from the Mercosur region”, *International Studies Quarterly*, vol. 42, núm. 1, pp. 25-51.

¹⁶⁹ Weeks, J. L. (2012), *Op. cit.*, pp. 326-327. Ese razonamiento se encuentra en la base de la sugerencia de que, igual que proponía Fearon para el caso de las democracias, las autocracias también pagan un “coste frente a la audiencia” en caso de echarse para atrás en una crisis internacional. Fearon, J. D. (1994), *Op. cit.*, pp. 581-582.

las preferencias de sus audiencias internas”¹⁷⁰. Sus integrantes son generalmente élites económicas y políticas cercanas al poder que, sin formar parte del núcleo duro de toma de decisiones, son necesarias para el funcionamiento y supervivencia del régimen y, en última instancia, tienen la potencialidad de modificarlo. Pero, más importante todavía, estamos hablando de los dirigentes encargados de la seguridad y defensa del Estado y del propio régimen: altos estamentos del ejército y de los servicios de seguridad¹⁷¹.

Ante la potencial amenaza de ser depuestos, los líderes autocráticos desarrollan lo que la literatura ha denominado “estrategias de impermeabilización frente a los golpes de Estado” (*coup-proofing strategies*). Estas estrategias pueden ser definidas como “el conjunto de acciones que un régimen lleva a cabo para evitar un golpe militar” y que suelen estar caracterizadas por: (a) la instrumentalización de vínculos familiares, étnicos o religiosos en la asignación de las responsabilidades más sensibles de protección y supervivencia del la élite del régimen; (b) la creación de fuerzas armadas paralelas que suponen un contrapeso al ejército regular; (c) la creación de instituciones de seguridad paralelas al propio ejército y que les protegen de él; (d) la introducción de parámetros de experiencia y capacidad en la promoción militar para evitar la creación de facciones ideologizadas dentro del ejército; y (e) la gestión de los fondos destinados al ejército como mecanismo de purga y promoción según los intereses de las élites del régimen¹⁷². En general los líderes autocráticos son conscientes de que “ninguna institución representa una amenaza mayor a [su] poder que el ejército”, incluso por encima de la que generan los disidentes civiles internos¹⁷³. Para evitar que esa audiencia suponga una amenaza¹⁷⁴, los líderes de regímenes autocráticos:

¹⁷⁰ *Ibid.*, p. 327.

¹⁷¹ Tal como sugieren Justin Conrad y Mark Souva, si se combinan los argumentos de Weeks con los de Fearon podríamos concluir que: “cualquier par de Estados que generen unos costes frente a la audiencia parecidos deberían compartir una paz separada. Como muchos de los regímenes autocráticos pueden generar costes frente a la audiencia, la gran mayoría de diadas autocráticas compartirán una paz particular”. Conrad, J. y Souva, M. (2011), *Op. cit.*, p. 6.

¹⁷² Quinlivan, J. T. (1999), “Coup-proofing: Its practice and consequences in the Middle East”, *International Security*, vol. 24, núm. 2, pp. 131-165, en p. 133.

¹⁷³ Peceny, M., Beer, C. C. y Sanchez-Terry, S. (2002), *Op. cit.*, p. 18.

“ganan aliados a través de la creación de redes clientelares y el caciquismo. Las prebendas y la corrupción unen a los burócratas individuales con el líder (...). Aquellos que no pueden ser cooptados mediante la inclusión en las redes de corrupción, o que pueden convertirse en rivales futuros, son purgados”¹⁷⁵.

En el orden intráabe, este tipo de prácticas son comunes y responden a un temor generalizado sustentado en la experiencia: desde la Segunda Guerra Mundial hasta finales de 1980, por ejemplo, se tiene constancia de hasta 55 golpes de Estado exitosos en los países árabes. Sólo Siria “experimentó hasta 15 golpes de Estado exitosos entre 1949 y 1970”¹⁷⁶. Así, los altos rangos de los ejércitos y de los servicios de seguridad suelen participar de redes clientelares y se benefician de las corruptelas, manteniéndose intacta su lealtad frente a los decisores del régimen. Las crisis controladas son un mecanismo más de esta estrategia de impermeabilización. Mediante la gestación de una crisis artificial, sin un gran riesgo de iniciar un conflicto de alta intensidad, los líderes autocráticos pueden conseguir elementalmente tres propósitos, no necesariamente incompatibles entre ellos. Primero, aumentar la legitimidad del propio ejército, al ofrecerle un escenario de conflicto en el que demostrar su valía como institución pública al servicio de los ciudadanos. Segundo, permitir a los líderes seguir justificando la asignación de un gran número de recursos, o la movilización de nuevos, a los estamentos militares de tal forma que aumentan las prebendas de los sectores que pueden suponer una amenaza para la continuidad del líder¹⁷⁷. Tercero y último, en los casos más extremos, posibilitar “la distracción de las élites que podrían llegar a amenazar al régimen al proveerles de un foco de atención extranjero”¹⁷⁸.

¹⁷⁴ Dentro de los integrantes de esa audiencia Weeks diferencia entre la “coalición ganadora” (“el grupo dentro del régimen cuyo apoyo es necesario para mantener al líder en el poder”) y el “selectorado” (“el grupo de individuos que juegan un papel [significativo] en la elección del líder”). Weeks, J. L. (2012), *Op. cit.*, p. 327.

¹⁷⁵ Peceny, M., Beer, C. C. y Sanchez-Terry, S. (2002), *Op. cit.*, p. 18.

¹⁷⁶ Quinlivan, J. T. (1999), *Op. cit.*, pp. 133-134.

¹⁷⁷ Powell, J. M. (2014), *Op. cit.*, p. 169.

¹⁷⁸ *Ibid.*, p. 192.

Una vez analizadas las cuatro matizaciones, y antes de analizar el caso de estudio, es necesario hacer un último apunte sobre el funcionamiento de esta institución del orden intrárabe. Nada de lo dicho hasta el momento sobre el funcionamiento de las crisis controladas niega la posibilidad de que errores de cálculo o problemas de comunicación en el proceso de escalada pudieran generar el inicio de hostilidades de alta intensidad. En ocasiones, incluso con la existencia del acuerdo, las crisis controladas “tienen el potencial de escalar en formas mucho más violentas de disputa”¹⁷⁹. Alexander L. George llamó a estas situaciones “guerras involuntarias”¹⁸⁰ porque pueden suceder incluso cuando las partes no quieren que la crisis derive en hostilidades. Los decisores políticos tienen tendencia a creer que serán capaces de controlar la situación, que no se dejarán llevar por las lógicas de acción/reacción propias de los procesos de escalada y que atenderán en todo momento a las lógicas de (auto)control de la institución¹⁸¹. Estas afirmaciones están relacionadas con las sugerencias de Riezle sobre la “guerra de necesidad” (*Krieg aus Not*) a la que lleva cualquier crisis y de Carl von Clausewitz sobre la tendencia de toda crisis hacia una “escalada descontrolada”¹⁸². En el mismo sentido, Schelling afirmaba que en toda crisis hay riesgos derivados de acciones no deliberadas por parte de los actores (por ejemplo errores tecnológicos o acciones individuales no autorizadas por los decisores políticos)¹⁸³.

¹⁷⁹ Kinsella, D. y Russet, B. (2002), *Op. cit.*, p. 1045.

¹⁸⁰ George, A. L. (1991b), *Avoiding inadvertent war: Problems of crisis management*, Boulder: Westview, p. XI.

¹⁸¹ George, A. L. y Smoke, R. (1974), *Op. cit.*, p. 529. El ejemplo más claro de Oriente Medio señalado por la literatura es el de la guerra entre Irak e Irán (1980-1988) donde una crisis controlada dio pie a un conflicto limitado que a su vez engendró una guerra total entre Bagdad y Teherán. Freedman, L. (1991), “Escalator and quagmires: Expectations and the use of force”, *International Affairs*, vol. 67, núm. 1, pp. 15-31, en p. 28.

¹⁸² Sobre las reflexiones de ambos en relación a los peligros asociados a cualquier crisis internacional o proceso de escalada, véase Houweling, H. W. y Siccama, J. G. (1988), *Op. cit.*, pp. 43-47.

¹⁸³ Schelling, T. (1960), *Op. cit.* Citado en Fearon, J. D. (1994), *Op. cit.*, p. 580.

e) Caso de estudio: La crisis egipcio-libia de 1977

Entre el 14 y 24 de julio de 1977 tuvo lugar la crisis egipcio-libia también conocida como la “guerra de los cuatros días” (en referencia tan sólo al último estadio del proceso de escalada y el estallido de hostilidades directas entre el 21 y el 24 de julio).

En mayo de 1977 la Unión Soviética había advertido a su aliado libio y a otros gobernantes árabes de sus sospechas fundadas de que los egipcios estaban preparando algún tipo de operación militar, sino una invasión completa, de Libia¹⁸⁴. El 14 de julio de 1977 las fuerzas armadas egipcias atacaron posiciones de la policía fronteriza libia, en una nueva ronda de las escaramuzas fronterizas que venían produciéndose esporádicamente en los meses anteriores y que encajarían con nuestra descripción de las “pruebas limitadas”¹⁸⁵. Éstas fueron acompañadas de “declaraciones frívolas” destinadas a la audiencia interna que incluyeron las de Gadafi llamando “traidor” y “sionista de honor” a Sadat¹⁸⁶, las de los egipcios tildando a Gadafi de loco y las de ambas partes acusándose de haber planeado el asesinato del presidente contrario en repetidas ocasiones¹⁸⁷.

Cinco días después, Libia puso en práctica lo que entendió como una respuesta proporcional: las fuerzas de Gadafi asaltaron un puesto fronterizo egipcio causando la muerte de nueve soldados egipcios y capturando a catorce más, incluyendo en la operación el uso de artillería pesada. Tras acusaciones cruzadas de agresión, el proceso de escalada continuó el día 21 con el despliegue de las fuerzas armadas egipcias en una franja de territorio libio cercano a la frontera compartida, y el uso de acorazados y de apoyo aéreo. Además, Egipto bombardeó la base aérea Gamal Abd Al-Nasser de Al-Adam (cerca de Tobruk y de la frontera compartida)¹⁸⁸. Según

¹⁸⁴ Pollack, K. M. (2004), *Arabs at war: Military effectiveness, 1948-1991*, Nueva York: Bison, p. 615.

¹⁸⁵ Dependiendo de las fuentes, este ataque original se sitúa en el día 16. Véase Rogan, E. (2010), *Op. cit.*, p. 605.

¹⁸⁶ Chaplin, D. (1979), *Op. cit.*, p. 42.

¹⁸⁷ Pollack, K. M. (2004), *Op. cit.*, p. 613.

¹⁸⁸ Kenneth M. Pollack señala una doble curiosidad. Por un lado, como pese al proceso de escalada y las escaramuzas en los días previos, los libios parecían muy tranquilos y tenían sus aviones Mirages y MiGs al aire libre, sin protección, como

Egipto ésta era la respuesta legítima y proporcional tras “tres actos de sabotaje y de provocación” llevados a cabo en el transcurso del mes de julio¹⁸⁹. El avance pareció desde un primer momento limitado, sin una voluntad clara y categórica de adentrarse en sobremanera en el suelo soberano de Libia ni mucho menos tomar ciudades importantes (más allá del acercamiento a Musa’ad) o la capital. Según Kenneth M. Pollack, “la operación parecía ser poco más que una misión de reconocimiento armado (...), y al final del día los egipcios retrocedieron hasta su frontera tras haber penetrado sólo quince millas en Libia”¹⁹⁰. Estaríamos por tanto delante de un claro ejercicio de “pruebas limitadas”, con una escenificación restringida en el tiempo y en la intensidad, que servía de “comunicación tácita” para señalar el carácter controlado de la crisis.

Así, esa violación de la soberanía desencadenó escaramuzas violentas a lo largo de la frontera en los tres días que siguieron a la violación territorial por parte de Egipto “pero muy pocas acciones decididas”¹⁹¹. El día 22 ambos ejércitos aéreos bombardearon posiciones del contrario cerca de la ciudad fronteriza egipcia de As-Sallum¹⁹². También se produjeron entonces incursiones aéreas egipcias sobre diferentes pueblos fronterizos que, con un vuelo bajo y sin atacar, pretendían “poner de manifiesto su libertad para operar en el espacio aéreo libio”¹⁹³. El día 23, confirmando lo sugerido anteriormente sobre la “comunicación tácita” y la conciencia compartida de estar delante de un ataque limitado, las autoridades libias se quejaron sobremanera de que eventualmente alguno de los ataques aéreos había sobrepasado las zonas cercanas a la frontera y habían llegado casi hasta el puerto de Tobruk (hecho que no se

si entendieran que no era posible un ataque armado. Por el otro, como pese al ataque aéreo, los egipcios hicieron una incomprensible “chapuza” -literal, en el texto- y apenas infligieron daños a los medios egipcios expuestos, más allá de la destrucción de algunos equipos de radar. *Ibid.*, p. 619.

¹⁸⁹ Middle East Institute (1977), “Chronology, May 16, 1977-August 15, 1977”, *Middle East Journal*, vol. 31, núm. 4, pp. 469-482, en p. 477.

¹⁹⁰ Pollack, K. M. (2004), *Op. cit.*, p. 620.

¹⁹¹ *Ibid.*

¹⁹² Middle East Institute (1977), *Op. cit.*, p. 477.

¹⁹³ Pollack, K. M. (2004), *Op. cit.*, p. 620.

repetiría más en el transcurso de las hostilidades)¹⁹⁴. El día 24, y después de que a primera hora de la mañana Libia llamase a los reservistas a movilizarse y los egipcios volvieran a bombardear la base Gamal Abd Al-Nasser¹⁹⁵, las partes se avinieron a un alto el fuego pactado tras la mediación de la OLP, Argelia, Kuwait y Togo. La mediación internacional permitió a las partes salvar la cara frente a sus ciudadanos ante el proceso de desescalada (“estrategia de desvinculación”), evitando el “encierro en las posiciones propias” y tras haber alcanzado el “horizonte” en el que un conflicto a gran escala hubiera sido inevitable. Durante el mes de agosto ambas partes se acusaron en repetidas ocasiones de haber violado el acuerdo (nueva ronda de “declaraciones frívolas”), realizando algunas escaramuzas menores, pero el 10 de septiembre tanto El Cairo como Trípoli ordenaron retirar las fuerzas movilizadas en la frontera, poniendo así fin a la crisis¹⁹⁶.

Desde el punto de vista estrictamente estratégico un conflicto armado abierto e ilimitado parecía absolutamente irrazonable tanto para El Cairo como para Trípoli. Desde la perspectiva libia parecía desaconsejable dada la diferencia en las capacidades militares, enormemente favorable a Egipto. Así, “el ejército libio no estaba en condiciones materiales de combatir ninguna guerra de calibre contra el veterano ejército egipcio” -tanto por la falta de efectivos humanos, como materiales, como por encontrarse en medio de un proceso de purga tras la llegada de Gadafi al poder¹⁹⁷-, y las capacidades egipcias podían llegar a superar hasta en diez las libias¹⁹⁸. Desde la perspectiva egipcia, más allá de la ventaja material, parecía totalmente ilógico iniciar un nuevo conflicto armado en su frontera occidental, contra un país árabe que no representaba ninguna amenaza real, cuando en la oriental todavía no se había zanjado el conflicto con Israel, un enemigo realmente

¹⁹⁴ Middle East Institute (1977), *Op. cit.*, p. 477.

¹⁹⁵ Pollack afirma su sorpresa frente al hecho de que “pese a los constantes ataques en los tres días precedentes, los libios no habían todavía dispersado, movido, o protegido de cualquier otra forma su aviación estacionada en la base”. Pollack, K. M. (2004), *Op. cit.*, p. 621.

¹⁹⁶ Brechers, M., Wilkenfeld, J. *et al.* (2017), *Op. cit.*

¹⁹⁷ Pollack, K. M. (2004), *Op. cit.*, p. 615.

¹⁹⁸ Chaplin, D. (1979), *Op. cit.*, p. 50.

capaz y peligroso. Por tanto, cabe prestar atención a motivos alternativos que permitan explicar los acontecimientos.

Uno de los factores más importantes para entender el estallido de esta crisis controlada fue la animadversión personal entre el presidente Anwar al-Sadat y el coronel Muammar al-Gadafi. En términos generales, Gadafi había expresado en ocasiones su hastío por Sadat ya que “entendía categóricamente que el régimen de Sadat era la antítesis de los ideales de Nasser” con los que tanto se identificaba¹⁹⁹. El deterioro de esta relación entre los dos jefes de Estado estaba íntimamente ligado a las consecuencias de la guerra de Octubre de 1973 (también llamada guerra del Yom Kippur o guerra del Ramadán). Tras la contienda orquestada por Sadat para poner fin a la inflexibilidad israelí después de la incontestable victoria en la guerra de los Seis Días (1967) y forzarlos a una mesa de negociación, quedó muy claro a ojos de cualquier observador de la región que Egipto estaba en la senda de lo luego acabarían siendo los Acuerdos de Paz de Camp David (1979)²⁰⁰. Ello iba de la mano de un progresivo distanciamiento de El Cairo de la Unión Soviética -con la que Nasser había desarrollado una profunda relación de cooperación, especialmente desde mediados de los años sesenta- para aproximarse a Washington, también visto con suspicacias desde Trípoli. La animadversión se pondría de manifiesto no sólo por acusaciones cruzadas de apoyo de uno u otro bando a los movimientos opositores internos del contrario²⁰¹ sino en

¹⁹⁹ Vandewalle, D. (2012), *A history of modern Libya*, segunda edición, Cambridge: Cambridge University Press, p. 129. Nadav Safran incluso afirmó que Gadafi “se considera a sí mismo como el heredero de Nasser y el custodio del nacionalismo árabe y la causa pan-árabe”. Safran, N. (1974), “The war and the future of the Arab-Israeli conflict”, *Foreign Affairs*, vol. 52, núm. 2, pp. 215-236, en p. 221.

²⁰⁰ Yapp, M. E. (1996), *Op. cit.*, p. 224. Según Christopher Catherwood Sadat conseguiría tal objetivo: “El mito de la invencibilidad, y la idea de que Israel podría vencer siempre sin tan siquiera necesitar ayuda (...) fue en ese momento descartado para siempre”. Catherwood, C. (2011), *Op. cit.*, p. 220. Cabe recordar que será ese mismo noviembre, tan sólo tres meses después del fin de la crisis aquí analizada, cuando se produciría el histórico viaje de Sadat a Jerusalén, confirmando las sospechas del acercamiento entre El Cairo y Tel-Aviv.

²⁰¹ Gaddafi afirmó en repetidas ocasiones -y hay autores que así lo sostienen también- que Sadat dio apoyo a los mariscales Abd Al-Munim Al-Huni y Omar Muhayshi en su intentona de golpe de Estado en Libia en 1975. Oyeniyi, B. A. (2019), *The history of Libya*, Santa Barbara/ Denver: Greenwood, p. 141

acontecimientos contrastables como: (a) la expulsión periódica desde 1973 de ciudadanos egipcios en Libia, añadiendo presión demográfica contra la dañada economía egipcia a voluntad; (b) el cierre del consulado egipcio en Benghazi ordenado por Gadafi en julio de 1976; (c) la atribución egipcia a Libia de la autoría del atentado en la Plaza Tahrir en agosto de 1976; (d) la atribución egipcia a Libia de la autoría del secuestro de un avión civil egipcio en agosto de 1976; o (e) la llegada a El Cairo del ex Presidente de Libia, Abd Al-Hamid Al-Bakush, el 17 de mayo de 1977, donde todo parecía indicar que se le concedió asilo político²⁰².

Pero, más allá de esta animadversión que ofrecía verosimilitud a cualquier controversia frente a las audiencias internas, la crisis de 1977 en tanto que “comportamiento de desviación” se asentaba en la voluntad de los dos líderes de aumentar su legitimidad interna. Sadat había sufrido graves problemas de legitimidad casi desde su llegada al poder tras la muerte de Nasser en setiembre de 1970. Para muchos era una figura de transición, que debía asumir las riendas como solución rápida ante la inesperada desaparición del *rais*²⁰³. Al poco de llegar al poder, en un movimiento propio de las “estrategias de impermeabilización frente a los golpes de Estado” que señala su desconfianza y falta de legitimidad interna, mandó arrestar entre otros a los ministros de interior, información y defensa, substituyéndolos por acólitos²⁰⁴. El año 1972 hizo frente tanto a importantes movilizaciones y disturbios sociales entre los ciudadanos egipcios como a desaires y quejas de algunos estamentos militares en relación con su inacción frente a Israel. Ese mismo año creó un gran malestar entre los sectores más ideologizados al anunciar el desmantelamiento de las bases soviéticas en Egipto y algo más tarde, en 1974, al iniciar el “proceso de apertura” (*infitah*) y liberalizar la economía controlada hasta ese momento por el Estado -y muy especialmente los mandos del ejército- mediante la aprobación de la Ley 43²⁰⁵.

²⁰² Middle East Institute (1977), *Op. cit.*, p. 473. Oyeniyi, B. A. (2019), *Op. cit.*, p. 141. Hüsken, T. (2018), *Tribal politics in the borderland of Egypt and Libya*, Londres: Palgrave Macmillan, p. 171.

²⁰³ Yapp, M. E. (1996), *Op. cit.*, p. 223.

²⁰⁴ *Ibid.*, p. 224.

²⁰⁵ Goldschmidt, A. Jr. (2008), *A brief history of Egypt*, Nueva York: Fact on File, pp. 200-201. Yapp, M. E. (1996), *Op. cit.*, pp. 224, 226.

Pero sin duda dos fueron los factores más importantes que nos ayudan a entender los problemas de legitimidad en el contexto inmediato de la crisis de 1977. Por un lado, fueron cruciales los cambios políticos tras 1973 en relación con el rol del ejército en la política y la economía egipcia. Sadat inició un conjunto de transformaciones que reducían la ascendencia de los militares en política, disminuyendo por ejemplo el número de ministros con galones y substituyéndolos por empresarios, abogados, o ingenieros de prestigio o vinculados a su propia familia²⁰⁶. En ese sentido, podemos señalar que la crisis de 1977 encajaría con la necesidad de Sadat de ofrecerle nuevas prebendas al ejército, denostado y por tanto amenazante, en términos de prestigio social, centralidad política y nuevas dotaciones económicas y logísticas.

Por otro lado, en enero de 1977 se produjeron en Egipto “los peores altercados de la clase obrera desde 1952”²⁰⁷. El hartazgo social estaba íntimamente ligado a las políticas de liberalización de Sadat y a la decisión de poner fin a los subsidios de los alimentos en un momento en que la inflación se situaba cerca del 30 por ciento. La respuesta pasó precisamente por el uso del ejército para reprimir la turba de protestantes, reivindicando su importancia a la hora de hacer frente a cualquier amenaza de continuidad que afectase al régimen²⁰⁸. Pese a que las movilizaciones forzaron a parar la represión el clima de exaltación anti-Sadat era tal que en verano de ese año se llegó incluso al secuestro y asesinato de un ministro por parte de nuevos grupos islamistas contrarios al gobierno²⁰⁹. Para Dennis Chaplin, en ese momento Sadat tenía miedo de “los soldados recalcitrantes, los complotos soviéticos, los radicales musulmanes, el terrorismo, su propio asesinato y los alzamientos de los consumidores”²¹⁰. Según Eugene Rogan:

²⁰⁶ Yapp, M. E. (1996), *Op. cit.*, pp. 224-226.

²⁰⁷ *Ibid.*, p. 227.

²⁰⁸ Marsot, A. L. S. (2007), *A history of Egypt. From the Arab conquest to the present*, segunda edición, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 159, 172-173.

²⁰⁹ Goldschmidt, A. Jr. (2008), *Op. cit.*, pp. 208-209.

²¹⁰ Chaplin, D. (1979), “Libya: Military spearhead against Sadat?”, *Military Review*, vol. 59, núm. 7, pp. 42-50, en p. 43.

“El público egipcio, que un día le aclamara apodándole el ‘Héroe del Canal’ en virtud de los éxitos obtenidos por Egipto en la zona de Suez durante la guerra de Yom Yippur, estaba dejando de confiar en el presidente del país. Sadat carecía del carisma de Nasser, de modo que no ejercía su mismo influjo en las masas. Tenía que cumplir sus promesas de prosperidad, ya que de lo contrario sabía que terminarían deponiéndole”²¹¹.

Así, los problemas económicos le llevaron a “una propensión inédita (...) a enfrentarse a sus vecinos árabes para reforzar su posición”²¹².

Para Gadafi, el año 1977 fue también muy importante en la consolidación de la autocracia que dirigía. En marzo había dado un paso definitivo en la construcción del régimen inaugurando un nuevo estadio en el proceso revolucionario, llamado “la Era de las Masas”, que vino acompañado de la creación del sistema de Comités Revolucionarios, y renombrando el país como la Gran *Yamahiriyya* Árabe Libia Popular Socialista²¹³. Estamos por tanto ante el momento histórico en que las ideas políticas de Gadafi se empiezan a poner en práctica y a materializar en una profunda reforma del sistema político y económico libios. Eso significa tanto que estamos delante de un periodo en el que se hace necesario el mayor crédito interno posible para acometer semejantes cambios, como una etapa en la que existen diferentes estamentos sociales, económicos y políticos que ven amenazada su posición tradicional privilegiada. En cualquier caso, Gadafi requiere de un alto nivel de legitimidad social y autoridad entre las élites del régimen - especialmente el ejército- para poder estabilizar su poder y avanzar en las reformas. De esta forma, la crisis controlada le ofrecía la posibilidad de afianzar su posición al “revitalizar el patriotismo alrededor de la bandera de los libios”²¹⁴.

La conclusión es que ambos regímenes autocráticos compartieron una ventana de oportunidad en verano de 1977 para aumentar su legitimidad interna ya fuera frente a una crisis socioeconómica y

²¹¹ Rogan, E. (2010), *Op. cit.*, p. 604.

²¹² *Ibid.*, p. 605.

²¹³ Vandewalle, D. (2012), *Op. cit.*, pp. 103-104.

²¹⁴ Chaplin, D. (1979), *Op. cit.*, p. 50.

política que ponía en duda su continuidad (Egipto), o frente a un proceso de cambio institucional profundo que es necesario consolidar y hacer aceptable para los ciudadanos (Libia). Ambos hacen frente a una audiencia interna, fundamentalmente de los altos cuadros del ejército, a la que tienen que contentar o purgar para poder continuar ostentando el poder. Además, el hecho de que se trate de regímenes políticos parecidos -autocracias que oscilan entre regímenes militares puros y sistemas dictatoriales personalistas, donde el liderazgo lo asume un miembro del ejército-, con contacto directo a través de todas las instituciones en las que ambos participan, les hace ser no sólo conocedores de esta realidad sobre la carestía y la necesidad de legitimidad interna del contrario sino que empatizan plenamente entre sí. Todo ello les permite hacer uso de las crisis controladas mediante la escenificación de una crisis internacional de corta duración que creen mejorará su situación interna. El resultado, pero, no fue exactamente idéntico para los autócratas en El Cairo y Trípoli: mientras que Gadafi consiguió en buena medida sus objetivos, impulsando todavía más su liderazgo dentro del propio régimen y su proceso de acaudillamiento en la sociedad libia, Sadat no consiguió apaciguar totalmente las críticas internas en el contexto de crisis social pero sí que ganó enteros que le permitieron, pocos meses después, acometer el difícil proceso de acercamiento a Israel y su histórica visita a Jerusalén.

Las “guerras por interposición” y las “crisis controladas”

TERCERA PARTE

ISRAEL, IRÁN Y LA MANIFESTACIÓN DEL ORDEN GLOBAL

El subsistema de Oriente Medio y el Norte de África integra otros órdenes más allá del intrárabe con los que éste convive y con los que se solapa. El objetivo de esta tercera parte es analizar el orden árabe-israelí, el orden árabe-iraní y las diferentes manifestaciones del orden global en el subsistema regional.

El capítulo VI analiza las normas e instituciones primarias del orden árabe-israelí que pauta la conducta de Israel y el resto de los actores del subsistema regional. Se afirma la existencia de ocho instituciones del orden árabe-israelí. La primera es la relativa a los “patrones de amistad/hostilidad” en tanto que constructos sociales intersubjetivos sobre quién es un amigo y quién un enemigo que condicionan el comportamiento. Ésta, pero, no se ha mantenido estático a lo largo del periodo de estudio: se han observado cambios importantes en su contenido normativo a partir de 1967/1973. La segunda institución es la soberanía, sobre la que se sugiere la existencia de tres grandes desacuerdos en su base: uno sobre el cuestionamiento de los árabes del derecho de Israel a existir y de sus fronteras; otro sobre la discrepancia interna israelí sobre sus propias fronteras; y un tercero sobre el cuestionamiento israelí de parte de los territorios de Palestina, Siria, Jordania o el Líbano. La diplomacia es la tercera institución. Se examina la pluralidad de formas en las que se manifiesta: la “diplomacia entre bastidores”, el “hiperbilateralismo”, la “política con la periferia”, la “diplomacia de las minorías” y la “diplomacia de segunda vía”. La cuarta institución es la de los acuerdos limitados para la gestión de la conflictividad armada, como conjunto de normas que establecen *modus vivendi* para minimizar la conflictividad armada. La quinta institución es la de las “políticas derivadas de la disuasión nuclear israelí” que ha sancionado un comportamiento determinado en materia de seguridad entre los actores árabes. Las “guerras por interposición” y las “crisis controladas” son respectivamente la sexta y séptimas instituciones, no demasiado alejadas de lo expuesto para su homónima en el orden intrárabe. Por último, la octava institución es la de la penetración de los EE.UU que se manifiesta en la existencia de normas y prácticas que han tenido un enorme

impacto sobre las relaciones políticas y de seguridad de los actores árabes con Israel.

El capítulo VII hace lo propio con el orden establecido entre Irán y el resto de actores del subsistema. Tras dos matizaciones preliminares sobre el impacto de la búsqueda de estatus y el faccionalismo interno sobre la política exterior iraní, se sugiere la existencia de seis instituciones primarias que sustentan las relaciones entre Irán y los actores del subsistema. La primera institución, los “patrones de amistad/hostilidad”, ha condicionado negativamente las relaciones desde 1979 -muy especialmente desde la guerra con Irak entre 1980 y 1988- aunque han sido estrechamente dependientes de la facción gobernante y del papel de Israel y EE.UU. en su socialización y consolidación. La soberanía es la segunda institución y, salvo pequeñas excepciones analizadas, se manifiesta en las relaciones intrasistémicas de forma recurrente. La tercera institución es la diplomacia y se analiza el recurso a la “diplomacia de sustitución” y a la “diplomacia de reinserción” como modalidades fundamentales. La cuarta institución es la de la solidaridad reforzada entre actores revolucionarios (Irán, Siria, Hizbollah, Hamas, etc.) que establece expectativas de comportamiento centrales en el devenir de la política regional. Completan la lista la quinta institución, las “guerras por interposición” y la sexta, la penetración de los EE.UU. con unos efectos normativos similares a los descritos en los capítulos anteriores para el resto de los órdenes regionales.

Por último, el capítulo VIII examina las manifestaciones del orden global en las relaciones entre los actores del subsistema. Se argumenta que el orden global interviene en las relaciones regionales a través de dos vías. La primera es la “incorporación directa” por la que los actores del subsistema se suman a regímenes internacionales o se adhieren a normas de ámbito global de tal forma que estas pasan a regularizar su comportamiento. La segunda es la “localización normativa” que es un proceso de adaptación por el que se transponen o incorporan normas globales en el orden regional después de haber sido modificadas a fin de hacerlas compatibles con la idiosincrasia regional. Se propone adaptar y hacer uso de las teorías del sincretismo entre creencias religiosas para clasificar los diferentes modelos de localización normativa. El capítulo describirá los procesos de autonomización,

aislamiento, identificación, metamorfosis, amalgamación y simbiosis para luego ofrecer ejemplos de su manifestación en el subsistema de Oriente Medio y el Norte de África.

CAPÍTULO VI

EL ORDEN ÁRABE-ISRAELÍ Y SUS INSTITUCIONES PRIMARIAS

I. INSTITUCIONES PRIMARIAS DEL ORDEN ÁRABE-ISRAELÍ: NORMAS Y PRÁCTICAS

Una de las dificultades tradicionales asociadas al estudio del sistema regional de Oriente Medio y el Norte de África tiene que ver con la “fatigadora tarea de definir cuál es el lugar que ocupa y el papel que desarrolla Israel en Oriente Medio”¹.

Como ya hemos examinado en el capítulo dos al tratar la problemática de la cuestión ontológica sobre qué es Oriente Medio, algunas voces excluyen directamente a Israel del sistema en cuestión y no lo contemplan en el análisis de su orden regional². La discusión estrictamente académica se ha visto además influenciada por las propuestas ideológicas de actores políticos pan-arabistas e islamistas que han negado en plano la existencia de una “condición de Oriente Medio” (*Middle Easternness*, en inglés, del árabe *sharq awsiyya*): pensar en términos de Oriente Medio, y no de comunidad política árabe o musulmana, normalizaría la existencia y el vínculo de Israel con el resto de actores de la región. Siguiendo la estela de la propuesta de Bahgat Korany y Ali E. Hillal Dessouki sobre Israel como actor “ex-territorial” de Oriente Medio (que está pero que no pertenece), se han ofrecido argumentos académicos muy diferentes para justificar su exclusión de los análisis ya sean del sistema regional o de su orden: desde su relación privilegiada con las potencias europeas, primero, y con Estados Unidos, después, que habrían llevado a Tel Aviv a servir tan sólo unos intereses extraterritoriales, a razonamientos basados en la enorme distancia cultural, económica y política existente entre Israel y el

¹ Podeh, E. (1997), “Rethinking Israel in the Middle East”, *Israel Affairs*, vol. 3, núm. 3-4, pp. 290-295, en p. 282.

² Véase concretamente el epígrafe sobre “El reto ontológico: Discusión sobre qué es Oriente Medio” en el capítulo dos.

resto de los actores del subsistema³. Esta idea ha sido defendida por parte de los especialistas de Estudios de Área o Relaciones Internacionales israelíes con argumentos sobre el impacto de la hostilidad y rechazo de los Estados árabes vecinos sobre el pobre desarrollo de unas relaciones sistémicas. La consecuencia ha sido que “los académicos israelíes han concentrado su atención predominantemente en el conflicto árabe-israelí, estudiando a los Estados árabes a través del prisma del ‘otro’, mientras pasaban por alto cualquier discusión sobre los aspectos no conflictivos del papel de Israel en los asuntos de Oriente Medio”⁴.

En contraposición, se puede señalar que obviar a Israel del estudio del sistema y su orden implica no prestar atención a la matriz de relaciones que desde 1948 Israel ha establecido con los actores árabes, al conjunto de normas e instituciones surgidas de estas interacciones -y que precisamente las regulan y pautan- que nos permiten hablar de la existencia de un único sistema regional político en Oriente Medio y el Norte de África. De esta forma, y como iremos desgranando en este capítulo, Israel:

“ha establecido un acuerdo de paz con Egipto y con la Jordania Hachemita, ha firmado una declaración de principios con la OLP, ha asumido y mantenido un compromiso de desescalada con Siria sobre el Golán, respeta una zona de seguridad en el sur del Líbano, y ocasionalmente participa de un diálogo, amistoso u hostil, con actores árabes más distantes como serían Irak y Marruecos”⁵.

Si prestamos atención por tanto a la alta intensidad de las relaciones e interacciones entre Israel y el resto de los actores del subsistema (ya sean conflictivas o cooperativas), es muy difícil negar su pertenencia al mismo⁶. Israel y sus relaciones con su entorno serían así una realidad consolidada imposible de obviar en el estudio del sistema regional.

³ Korany, B. y Dessouki, A. E. H. (1984), *The foreign policies of Arab States: The challenge of change*, Boulder: Westview Press, pp. 50-52.

⁴ Podeh, E. (1997), *Op. cit.*, p. 280.

⁵ Inbar, E. y Sandler, S. (1995), “The Arab-Israeli relationship: From deterrence to security regime”, en Inbar, E. (ed.), *Regional security regimes: Israel and its neighbors*, Nueva York: State University of New York Press, pp. 273-297, en pp. 283-284.

⁶ Podeh, E. (1997), *Op. cit.*, p. 283.

Es ilustrativo en este sentido el trabajo de Elie Podeh sobre las funciones de Israel en el sistema regional que justifican su inclusión como parte integrante del mismo. Desde una perspectiva esencialmente sistémica Podeh propuso que Israel “había desarrollado cinco funciones -aparentemente contradictorias, pero complementarias en verdad- en la preservación, consolidación y cohesión del sistema”⁷. La primera se refería a la función aglutinadora de los actores árabes en torno al rechazo compartido de Israel, contribuyendo a consolidar la solidaridad inter-árabe. Así, “cuando en el mundo árabe existía una atmósfera propicia para la cooperación, [el rechazo a] Israel era un eje central sobre el que articular el consenso”⁸, ya fuera por el convencimiento de que la liberación de Palestina requería de la acción conjunta o porque se entendía que Tel Aviv era un escollo que impedía la materialización de la unidad entre los pueblos árabes. La segunda, la antítesis de la anterior, era la función divisiva que Israel ha desarrollado, no sólo desde el punto de vista de la continuidad territorial entre todos los Estados árabes sino sobre todo como asunto que ha polarizado a los actores árabes en términos estratégicos (sólo cabe recordar la división que generó en 1978-1979 la normalización diplomática inaugurada por Egipto con los Acuerdos de Camp David) o tácticos (en los cincuenta, sesenta y setenta, entre pan-arabistas *nasseristas*, que solían abogar por la confrontación directa, y las monarquías conservadoras, más reacias a cualquier acción que perturbase la estabilidad y el estatus quo). Una tercera era la función intrusiva: Israel se ha inmiscuido en los asuntos internos de los Estados árabes del sistema⁹, siendo los ejemplos más claros la defensa activa de la

⁷ *Ibid.*, p. 286.

⁸ *Ibid.*

⁹ Existe una amplia discusión sobre el grado de injerencia de Israel en los asuntos internos de sus vecinos árabes. Mientras que autores como Aaron Klieman sostienen que la no injerencia en los asuntos internos árabes constituye uno de los cuatro grandes principios de la política exterior de Tel-Aviv, otro grupo de autores como por ejemplo el historiador Avi Shlaim afirman que dicha injerencia ha sido idiosincrática de la acción exterior israelí en su búsqueda por dividir el mundo árabe. Klieman, A. (1979), “Zionist diplomacy and Israeli foreign policy”, *Jerusalem Quarterly*, núm. 11, pp. 93-111, en p. 105. Shlaim, A. (1988), “Israeli interference in internal Arab politics: The case of Lebanon”, en Luciani, G. y Salamé, G. (eds.), *The politics of Arab Integration*, Londres/ Nueva York: Routledge, pp. 232-254. Citados en Podeh, E. (1997), *Op. cit.*, p. 287, nota al pie 29.

ascendencia maronita en el sistema político libanés, de la monarquía hachemita en Jordania y de los kurdos en Irak. La cuarta era la función de acelerador de procesos exógenos como, por ejemplo, la formación y el desmantelamiento de alianzas y coaliciones entre actores árabes, la consolidación del movimiento de liberación nacional palestino o la construcción de la legitimidad interna de muchos líderes árabes (siendo la beligerancia contra Tel-Aviv bandera disputada entre los dirigentes árabes y argumento de legitimación ante los ciudadanos de su propio país). Por quinto y último lugar, la función equilibradora por la que Israel ha contribuido a evitar el éxito de cualquier esfuerzo revisionista, como el pan-arabismo, que hubiera generado una nueva distribución de poder entre los actores del subsistema (Israel entendida así como una potencia defensora del *status quo*)¹⁰.

En paralelo con la aproximación funcional de Podeh, esta tesis se propone recoger el guante de la interpelación de Aaron Klieman quien hace un llamamiento a “concentrar nuestra atención en los arreglos institucionales menos formales y las decisiones colectivas que se basan en procesos no regulados y meramente implícitos” de las relaciones entre Israel y el resto de los actores del subsistema¹¹. Una vez hecho el análisis podríamos afirmar que se observa un proceso de ordenación progresiva desde 1948 en adelante. Haciéndonos eco de la afirmación de Ernst Haas, se establece “una isla de orden en un océano de desorden”, o como mínimo, de aparente desorden¹². Al principio, tras la creación del Estado, la amenaza sistemática y la voluntad de destrucción de Israel atenazó el despliegue de un orden compartido profundo, permitiendo tan sólo la existencia de un orden esencialmente instrumental con instituciones rudimentarias, muy vinculadas a la gestión de la conflictividad armada. Según se avanza en la normalización de las relaciones con Tel Aviv (primero *de facto* y tan sólo mucho más tarde, y sólo por parte de algunos, *de iure*) se gestan un conjunto de

¹⁰ *Ibid.*, p. 289.

¹¹ Klieman, A. (1995), “The Israel-Jordan tacit security regime”, en Inbar, E. (ed.), *Regional security regimes: Israel and its neighbors*, Nueva York: State University of New York Press, pp. 127-149, en p. 127.

¹² Haas, E. B. (1980), “Why collaborate? Issue-linkage and international regimes”, *World Politics*, vol. 32, núm. 3, pp. 357-405, en p. 385. Citado en Klieman, A. (1995), *Op. cit.*, p. 127.

instituciones primarias nuevas que normativizan y rigen las conductas de los actores en sus relaciones entre sí. Eso nos permite hablar de la creación y consolidación de un orden regional propio y diferenciado del orden intrárabe al que hemos llamado *orden árabe-israelí*, del que participan Israel y el resto de los actores del subsistema¹³, y que incluye las siguientes instituciones primarias: (1) los patrones de amistad/hostilidad; (2) la soberanía; (3) la diplomacia; (4) los acuerdos limitados para la gestión de la conflictividad armada; (5) las políticas derivadas de la disuasión nuclear israelí; (6) las guerras por interposición; (7) las crisis controladas; y (8) la penetración de Estados Unidos de América.

a) Los patrones de amistad/hostilidad

La noción de “patrones de amistad/hostilidad” (*amity/enmity patterns*) fue propuesta y utilizada por Barry Buzan y Ole Wæver en su análisis sobre los “sistemas regionales de seguridad” a nivel global en su monografía *Regions and powers*. Para los autores, el concepto se refiere a “patrones específicos sobre a quién teme y a quién gusta cada cual” dentro de un sistema de seguridad regional determinado, y que se manifiesta en los “patrones de rivalidad, equilibrio, alianzas y/o conciertos y amistades”¹⁴. Los patrones marcan el espectro posible y esperable de dinámicas entre actores que iría desde, en un extremo, relaciones de conflicto hasta, en el otro, la formación de comunidades de seguridad, pasando por todo tipo de regímenes de gestión de la seguridad posibles que integrasen múltiples tipologías de normas para la solución de las controversias y el uso de la violencia¹⁵. Los patrones serían la consecuencia de los factores condicionantes que afectan la acción exterior de todos los actores internacionales como la historia, la cultura, la religión y la

¹³ Hemos optado por la denominación “orden árabe-israelí” porque las relaciones centrales que observamos aquí son las que se llevan a cabo entre Israel y los actores árabes, pero ello no descarta que se incluyan también las correspondientes a otros actores extraregionales -como ya sucedía en el caso del orden intrárabe y su participación de potencias extraregionales.

¹⁴ Buzan, B. y Wæver, O. (2003), *Regions and powers: The structure of international security*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 47, 55.

¹⁵ *Ibid.*, p. 173. Curiosamente, en ese mismo sentido, Buzan y Wæver trazan un paralelismo entre su propuesta y las diferentes ideas de la estructura social de la anarquía de Wendt y los roles de enemigo, rival o amigo. *Ibid.*, p. 50.

geografía, “aunque en gran medida son dependientes de sí mismos [path-dependent, en el original] y por tanto ellos acaban siendo su propia mejor explicación”¹⁶. Según Buzan y Wæver, junto con la anarquía, la polaridad y las fronteras, los patrones de amistad/hostilidad definirían la base sobre la que se construyen las relaciones de seguridad entre actores a los que ellos denominan la “estructura esencial de los sistemas de seguridad”¹⁷.

Esta tesis afirma que, en determinados contextos, los actores establecen percepciones sociales compartidas sobre quién es un enemigo y quién un amigo. Dichas percepciones se basarían en esencia en criterios ideacionales (ya sean ideológicos o identitarios/culturales), y no en reacciones mecánicas derivadas de cambios en la distribución de poder o la anarquía¹⁸. Estamos por tanto delante de un constructo social intersubjetivo que actúa como un apriorismo que condiciona las decisiones de los actores participantes en el orden sobre qué deberían y qué no deberían hacer con cada uno de los participantes. La consecuencia más importante de esta institución sobre el comportamiento tiene que ver, por tanto, con que establece el espectro de posibles conductas esperables y legítimas en el seno de una sociedad internacional

¹⁶ *Ibid.*, p. 50.

¹⁷ *Ibid.*, pp. 88, 477-478.

¹⁸ En este sentido, los patrones estarían relacionados con -y podría ser un buen ejemplo de- la noción de “marcos” (*frames*) utilizada por Mayer Zald y Michael N. Barnett que se refiere a “metáforas específicas, representaciones simbólicas y señales cognitivas utilizadas para suscribir o moldear el comportamiento y cualquier acontecimiento de tal forma que nos permita evaluarlos y sugerir modos de conducta alternativa”. Así, “los actores despliegan estratégicamente sus marcos para situar los acontecimientos e interpretar los problemas, para confeccionar una comprensión compartida del mundo, para galvanizar sentimientos como forma de movilizar y guiar la acción colectiva, y para sugerir posibles soluciones a las desavenencias”. Zald, M. (1996), “Culture, ideology, and strategic framing”, en McAdam, D., McCarthy, J. y Zald, M. (eds.), *Comparative perspective on social movements: Political opportunities, mobilizing structures, and cultural framing*, Nueva York: Cambridge University Press, p. 262. Barnett, M. N. (1999), “Culture, Strategy and Foreign Policy Change: Israel’s road to Oslo”, *European Journal of International Relations*, vol. 5, núm. 1, pp. 5-36, en p. 15.

según si nos referimos a las relaciones con un “amigo” o con un “enemigo”¹⁹.

Son los propios Buzan y Wæver los que reconocen la existencia y sugieren la importancia de los patrones de amistad/hostilidad en el sistema regional de Oriente Medio. De ellos afirman que y afirman que “son remarcables por su naturaleza enrevesada y transversal”²⁰. Esta tesis sugiere la existencia de un patrón de amistad/hostilidad como institución primaria del orden árabe-israelí que afecta al rango de comportamientos esperables de los actores partícipes de dicho orden. Este patrón, aun así, no se ha mantenido estático con el paso del tiempo sino que ha ido evolucionando: pese a que la institución en sí ha pervivido a lo largo de todo el periodo de estudio, se han producido modificaciones en su contenido normativo relacionadas con los cambios de percepción que algunos actores árabes han tenido de Israel en tanto que amigo/enemigo. Especialmente a partir de la guerra de los Seis Días en 1967 y la guerra de Octubre de 1973 se diluyen el consenso social árabe sobre la noción amigo/enemigo de Israel y sus efectos aunque la institución sobrevive como tal.

Entre 1948 y 1967 el orden árabe-israelí siguen un patrón de hostilidad absoluta y manifiesta en el que el objetivo general y expreso de los árabes es el “politicidio” de Israel (la destrucción total y absoluta del Estado, llevada a cabo con la *debellatio*). Por otra parte, el objetivo de Israel es conseguir un triunfo bélico suficiente para forzar a los integrantes del sistema a aceptar su existencia, sino *de iure* como mínimo *de facto*²¹. Este patrón inteligible para todos los actores del subsistema sirve de punto de

¹⁹ Es necesario matizar que, pese a lo que quizás pueda parecer, no nos encontramos delante de una concepción *alla* Carl Schmitt donde todas las relaciones sociales tienen una tendencia casi natural al reduccionismo propio de pensar en términos de amigo/enemigo. Barry Buzan y Ole Wæver aceptan que en ocasiones los sistemas de seguridad no disponen de estos patrones y que por tanto sus relaciones de cooperación y conflicto se explican fundamentalmente por elementos contingentes sin vocación de perpetuación en el tiempo. Véase en este sentido, por ejemplo, Schmitt, C. (2003), *El nomos de la tierra en el Derecho de Gentes del “Ius publicum europaeum”*, Granada: Editorial Comares.

²⁰ Buzan, B. y Wæver, O. (2003), *Op. cit.*, p. 190.

²¹ Inbar, E. y Sandler, S. (1995), *Op. cit.*, p. 275.

anclaje de su comportamiento, generando expectativas en base a los objetivos particulares mencionados²².

Desde la perspectiva más general, entre los líderes israelíes parecía que “no había duda de que los Estados árabes albergaban las intenciones más hostiles” fundadas además en una asimetría demográfica y territorial y en el hecho de comprender una masa crítica potencial de hasta siete ejércitos árabes coordinados en caso de ataque²³. Esta visión se asienta en una “concepción de sí mismo como un puesto fronterizo sionista asediado y sitiado por un mundo árabe hostil”, (el primer ministro Benjamin Netanyahu solía hablar de cohabitar en un “barrio duro”²⁴). En este contexto, la lógica de la suma cero parece imperar y, en conjunto, se conforma una *ethos* compartido de una “nación en armas” que vive en la lógica de que “la guerra de independencia todavía no ha acabado”²⁵. Especialistas como Raymond Hinnebusch han sugerido incluso que esta lógica asociada al patrón amigo/enemigo ha sido central en la construcción de la propia identidad nacional de Israel²⁶ y otros como Michael N. Barnett han trazado un vínculo entre esa construcción identitaria del “nosotros” frente a “ellos” y algunos de los pilares que sustentan la identidad israelí: la centralidad de la religión, el nacionalismo y el Holocausto²⁷. En general, estas voces parecen converger en que

²² Como veremos en los siguientes epígrafes, no cabe deducir de esta afirmación que más allá de los patrones en sí Israel y el resto de los actores no se dotasen de ningún tipo de norma o práctica ordenada en la gestión de sus relaciones hasta 1967.

²³ Susser, A. (2014), “Israel’s place in a changing regional order (1948-2013)”, *Israel Studies*, vol. 19, núm. 2, pp. 218-238, en p. 222.

²⁴ Black, I. (2008), “Israel: Power struggle leads to Netanyahu, hard man in a tough neighbourhood”, *The Guardian*, 02/08/2008. Disponible en línea en: <https://www.theguardian.com/world/2008/aug/02/israelandthepalestinians.middleeast> [última consulta: 01/02/2020].

²⁵ Jones, C. (2002), “The foreign policy of Israel”, en Hinnebusch, R. y Ehteshami, A. (eds.), *The foreign policies of Middle East states*, Boulder/Londres: Lynne Rienner Publishers, pp. 115-139, en pp. 115-116, 123.

²⁶ Hinnebusch, R. (2002b), “The Middle East regional system”, en Hinnebusch, R. y Ehteshami, A. (eds.), *The foreign policies of Middle East states*, Boulder/Londres: Lynne Rienner Publishers, pp. 29-53, en p. 33.

²⁷ Barnett afirma que esas tres ideas fuerzas de la construcción identitaria israelí “están conectadas con una visión de Israel como existencialmente aislada, su existencia siempre amenazada, y que hace frente a una serie de amenazas

identidad e inseguridad han sido dos “procesos mutuamente constitutivos”, generando una reafirmación identitaria a través de los actos de poderío militar, que a su vez contribuyen a una lógica de la profecía autocumplida frente a la hostilidad árabe²⁸.

Un análisis más pormenorizado, por el contrario, debería reconocer la existencia de ciertos matices que nos permitirían diferenciar entre concepciones algo diferentes dentro de las élites políticas israelíes durante las dos primeras décadas de existencia de la república. Por un lado existía una visión más radical y militarista -representada en la figura del primer ministro David Ben-Gurion, el Partido Laborista y su doctrina estratégica del “muro de acero”- que tomaba la animadversión encapsulada en el patrón amigo/enemigo como apriorismo inalterable y que pensaba que cualquier camino hacia la paz con los árabes pasaba por una previa destrucción total de sus capacidades militares. Por el otro, una segunda visión llamada *weizmannismo* en honor al primer presidente de Israel, Jaim Weizmann -representada en el primer ministro de exteriores israelí y posterior primer ministro en 1954-1955, Moshe Sharett- que rehuía el determinismo de la visión anterior, aceptaba que la hostilidad era absolutamente salvable, y que por tanto la mediación internacional era el mejor camino para superar cualquier divergencia con los árabes²⁹. Aun la diferencia, la construcción del

provenientes de múltiples lugares que sólo han variado en su intensidad y hostilidad”. Apoyándose en las conclusiones de David Grossman y de Amos Elon, su conclusión es que “aunque todas las identidades nacionales diferencian entre el ‘nosotros’ y el ‘ellos’, es razonable proponer que la centralidad de la religión, el nacionalismo y el Holocausto en la identidad de Israel convierten en mucho más severas y estrictas a sus fronteras afectivas y cognitivas”. Barnett, M. N. (1999), *Op. cit.*, pp. 10-11. Grossman, D. (1998), “Fifty is a dangerous age”, *The New Yorker*, 13 de abril, p. 55. Elon, A. (1993), “The politics of memory”, *The New York Review of Books*, 7 de octubre, p. 4.

²⁸ Smith, C. (2013), “The Arab-Israeli conflict”, en Fawcett, L. (ed.), *International relations of the Middle East*, tercera edición, Oxford: Oxford University Press, pp. 245-267, en p. 249. Para hacer estas afirmaciones el autor se basa en: Weldes, J., Laffrey, M., Gusterson, H. y Duvall, R. (eds.) (1999), *Cultures of insecurity: Communities and the production of danger*, Minneapolis: University of Minnesota Press, p. 11; y Peleg, I. (2004), “Israeli foreign policy under right-wing governments: A constructivist interpretation”, *Israel Studies Forum*, vol. 19, núm. 3, pp. 1-14, en pp. 106, 111.

²⁹ Smith, C. (2013), *Op. cit.*, pp. 246-247.

pensamiento estratégico israelí en estos primeros años, tremendamente importante para entender el comportamiento internacional de Israel durante el periodo, parece ser una clara respuesta a una aproximación a la realidad pareja a la presentada por Ben-Gurion.

Desde la perspectiva árabe, tal como apuntaba Fred Halliday, la condición de Israel como Estado “se mantuvo impugnada por una buena parte del mundo árabe” siendo recurrentes las apelaciones públicas despectivas como la “entidad” (*kian*, en árabe), la “colonia” (*musta'mar*) o el “agente” exterior (*'amil*)³⁰. El argumento general consistía en rechazar el derecho de Israel a existir ya que era considerado “un sujeto extranjero a la región, ilegítimamente establecido por el imperialismo occidental a expensas del pueblo árabe-palestino”³¹. Como ya hemos analizado en el capítulo dos, este patrón es fundamental para entender la gestación y evolución de las ideas pan-arabistas lideradas por Gamal Abd Al-Nasser en los años cincuenta y sesenta, así como la articulación de mecanismos diplomáticos multilaterales árabes como la Liga Árabe. Lo interesante en ese sentido es que, por la propia construcción dialéctica alrededor de la animadversión y hostilidad frente a Israel, los actores árabes también parecieron situar esta institución en un plano privilegiado frente al resto de las normas sancionadas por el orden árabe-israelí: la animadversión y su corolario, el objetivo de acometer el politicidio, fueron situados en el centro de la acción colectiva de tal forma que se censuraron comportamientos que pudieran ir en contra del mismo o que se desviasen de la idea de que éste era el propósito central de la acción exterior de los actores árabes (individual o colectivamente)³².

³⁰ Halliday, F. (2005), *The Middle East in international relations: Power, politics and ideology*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 76, 201.

³¹ Zisser, E. (1995), “Syria and Israel: Toward a change?”, en Inbar, E. (ed.), *Regional security regimes: Israel and its neighbors*, Nueva York: State University of New York Press, pp. 151-174, en p. 153. Esta opinión es atribuida por el autor al pensamiento de Hafiz Al-Assad, pero es ilustrativo del estado de opinión general al que aquí nos referimos.

³² Barnett, M. N. (1998), *Dialogues in Arab politics*, Nueva York: Columbia University Press.

Es en el periodo entre la guerra de los Seis Días en junio de 1967 y la guerra de Octubre de 1973 cuando se empiezan a suceder un conjunto de acontecimientos que llevarán a un cambio sustantivo en el contenido normativo de la institución de los patrones amigo/enemigo. Todos ellos pueden ser encapsulados en el proceso de normalización de relaciones de Israel con parte de los actores árabes que transformó el conflicto árabe-israelí de “un conflicto ingestible de suma cero en uno más manejable”, tal como veremos en los siguientes subepígrafes³³. Esta misma idea ha sido ya expresada de una forma muy clarividente por Philipp O. Amour al afirmar que:

“en general, a causa de las interacciones geoestratégicas en base a los patrones de amistad y hostilidad, Israel se ha vuelto incrementalmente aplicado en el mantenimiento del orden regional con su heterogénea diversidad de actores y de élites políticas dirigentes, y con sus acciones políticas frecuentemente predecibles y congruentes principalmente como consecuencia de que las relaciones árabe-israelíes se han vuelto calculables y predecibles en muchos ámbitos y aspectos”³⁴.

Desde la perspectiva árabe, el cambio significó el alejamiento progresivo de Israel de la categoría indisputable de enemigo para dar paso a una de rival. Este cambio de enfoque en el continuo amigo/enemigo permitió explorar, primero tímidamente y luego de forma más abierta, nuevos tipos de conductas y maneras de relacionarse censuradas colectivamente hasta la fecha. Coincide en el tiempo con cambios profundos entre las élites políticas árabes sobre qué significaba el arabismo, su relación con la estatalidad de cada uno de los países árabes y sobre la viabilidad de cualquier proyecto de convergencia o integración árabe tras el fracaso de iniciativas como la República Árabe Unida (1958-1971) y la derrota

³³ Bar-Siman-Tov, Y. (1995), “Security regimes: Mediating between war and peace in the Arab-Israeli conflict”, en Inbar, E. (ed.), *Regional security regimes: Israel and its neighbors*, Nueva York: State University of New York Press, pp. 33-55, en p. 33.

³⁴ Amour, P. O. (2017), “Israel, the Arab Spring, and the unfolding regional order in the Middle East: A strategic assessment”, *British Journal of Middle Eastern Studies*, vol. 44, núm. 3, pp. 293-309, en p. 295.

de la guerra de los Seis Días³⁵. La socialización de este cambio tuvo su origen en Egipto, siendo El Cairo el primer Estado árabe en firmar un Acuerdo de Paz con Israel en 1979. De esta forma, tras la “vuelta” de Egipto a la política árabe a finales de los años ochenta después del ostracismo al que el resto lo habían condenado tras 1979, el presidente Hosni Mubarak hizo esfuerzos paulatinos para presionar al resto de Estados árabes para que reconocieran a Israel y firmasen con Tel Aviv acuerdos de paz³⁶.

La mutación de esta institución fue de la mano de sendos cambios en las instituciones relativas al uso de la fuerza armada y a la diplomacia que analizaremos en profundidad en los siguientes subepígrafes. El proceso de normalización parcial de las relaciones con Tel Aviv, que se inicia tras la guerra de 1967, coincide en el tiempo con un cambio cardinal en la concepción social de amigo/enemigo que se tenía de Israel entre buena parte de los actores árabes. Lo mismo sucede con la superación del *modus vivendi* tácito en relación con el uso de la fuerza tras 1967-1973. Se hace difícil, aun así, señalar si el cambio en las diferentes instituciones se realiza totalmente en paralelo o, por el contrario, es un cambio en la concepción sobre Israel -en este caso alejándose de la categoría de enemigo- la que propicia un cambio en la práctica diplomática y en la práctica del uso de la fuerza o viceversa. Así, por ejemplo, al igual que parece razonable afirmar que los cambios en el comportamiento diplomático fueron sólo posibles tras una modificación de la caracterización de Tel Aviv por parte de algunas élites políticas árabes, es también sensato sugerir que de no haber llegado a buen puerto los intentos de normalización diplomática los patrones de hostilidad hubieran seguido actuando con la misma fuerza con la que lo hicieron entre 1948 y 1967. Siria, con quien las negociaciones para la normalización fracasaron, es curiosamente el

³⁵ Este tema ha sido abordado en mayor profundidad en el epígrafe “La solidaridad intraregional y el arabismo” del capítulo 3. Véase Barnett, M. N. (1998), *Op. cit.*

³⁶ Se acepta generalmente que estos esfuerzos no fueron desinteresados sino que pretendían, por un lado, quitarse la etiqueta de ser el único Estado árabe en haber normalizado sus relaciones con Israel (y sus costes frente a la audiencia interna) y, por el otro y todavía más importante, mejorar todavía más sus relaciones con Estados Unidos y la garantía de seguridad ofrecida por los norteamericanos. Gerges, F. A. (1995), “Egypt-Israeli relations turn sour”, *Foreign Affairs*, vol. 74, núm. 3, pp. 69-78, en p. 71.

actor árabe cuyo comportamiento queda todavía hoy más anclado a los patrones amigo/enemigo frente a Israel.

A principios de los años noventa, con las Conferencias de Madrid (1991), el inicio del proceso de Oslo (1993) y la firma del Tratado de Paz de Arava con Jordania (1994), se diluye todavía más el contenido normativo de la institución primaria³⁷. Al romperse progresivamente el consenso intrárabe sobre la condición de enemigo de Israel, ya no sólo por parte de Egipto, se abrió un espacio para llevar a cabo prácticas que hasta la fecha restaban censuradas y se creían ilegítimas (básicamente el establecimiento de cualquier contacto público con Tel Aviv, la firma de acuerdos de paz que superasen los meros compromisos funcionales de gestión que analizaremos más adelante o cualquier otra acción que pudiera poner en duda el objetivo último de la eliminación de Israel). La ruptura del consenso sobre las prácticas asociadas a la institución pasa porque algunos actores árabes se mantienen firmes al comportamiento sancionado originalmente mientras otros se distancian del mismo cuando no directamente cuestionan su vigencia³⁸. Actores muy concretos, aquellos que o bien no dieron pasos sustantivos en el camino de la normalización de sus relaciones con Israel (por ejemplo, el Irak de del Ba'ath hasta 2003) o que pese a que los dieron no fructificaron (Siria sería el ejemplo paradigmático), siguieron instalados en una conducta que atendía sólidamente a la lógica normativizada originalmente por esta institución. Para estas voces, el enconamiento en la lógica amigo/enemigo sería el reflejo del estado de la opinión general transnacional, compartido entre árabes muy heterogéneos. Cabe recordar, a modo de ejemplo, las declaraciones públicas incendiarias de Saddam Hussein en abril de 1990 cuando amenazó con “incinerar a la mitad de Israel” en caso de que Israel se

³⁷ Bruce Maddy-Weitzman y Joseph Kostiner, en su análisis sobre la Declaración de Damasco de 1991, sugieren que la propia participación de los actores árabes en la Conferencia de Madrid es en sí misma “una prueba de la evolución de la perspectiva árabe sobre sus futuras relaciones con Israel”. Maddy-Weitzman, B. y Kostiner, J. (1995), “The Damascus Declaration: An Arab attempt at regional security”, en Inbar, E. (ed.), *Regional security regimes: Israel and its neighbors*, Nueva York: State University of New York Press, pp. 107-125, en p. 121.

³⁸ Barnett, M. N. (1999), *Op. cit.*, p. 18. Barnett, M. N. (1998), *Op. cit.*, pp. 213-236 (7: The end of the Arab State System?).

decidiese a atacar Bagdad en el contexto de la segunda guerra del Golfo (1990-1991)³⁹. Actores no estatales como Hizbollah o Hamás también encajarían fácilmente en esta categoría. En el otro extremo se sitúan actores como Egipto, Jordania, o eventualmente Catar, para los que la fuerza de los hechos consumados con la normalización de relaciones *de iure* o *de facto* significa no sólo un cuestionamiento de la norma sino su erosión como punto de encuentro social entre árabes y como anclaje de su conducta frente a Israel.

Además, un tercer grupo bastante cercano a este último incluiría a buena parte de las monarquías del Golfo, principalmente Arabia Saudí y los Emiratos Árabes Unidos, así como Marruecos. Desde la década de los noventa del siglo pasado, éstos se adhieren ocasionalmente a la narrativa propia de la institución mientras que paralelamente exploran espacios de colaboración con Israel - contrarios a lo que sanciona la institución- a través de: (a) canales informales secretos (tratados más adelante en este capítulo); o (b) a través de iniciativas públicas como la Propuesta Árabe de Paz (aprobada en la Cumbre de Beirut de la Liga Árabe de 2002 y reafirmada en 2007 y 2017) que socializan los costes de alejarse y condicionan cualquier normalización en las relaciones con Israel (y por tanto la aniquilación de la institución primaria) a unos cambios profundos en la conducta de Tel Aviv y a la creación del Estado palestino⁴⁰.

Desde la perspectiva israelí, cualquier cambio frente a los patrones amigo/enemigo ha sido mucho más sutil y moldeado según el ejecutivo en el gobierno. Así, desde la firma de los Acuerdos de Camp David con Egipto se abrió una etapa (con la excepción de la invasión del Líbano en 1982) donde se intuía cierta superación de los patrones de hostilidad y las élites israelíes parecían moverse

³⁹ Declaraciones recogidas en Aronson, G. (1992), "Hidden agenda: US-Israeli relations and the nuclear question", *Middle East Journal*, vol. 46, núm. 4, pp. 617-630, en p. 618.

⁴⁰ Como se tratará en el siguiente epígrafe de este capítulo, una de las razones que lleva a los integrantes de este tercer grupo a distanciarse de la institución primaria de los patrones amigo/enemigo con Israel es su convencimiento de que es más importante los patrones amigo/enemigo con Irán, gestada de 1979 en adelante y cuya importancia ha ido en aumento desde la invasión de Irak en 2003.

hacia dinámicas más cooperativas. En este progreso, que posibilitó un estado de opinión generalizado que permitió explorar vías de solución del conflicto en Madrid y Oslo a principios de los noventa, destaca la figura del primer ministro Yitzhak Rabin. Barnett argumenta que Rabin fue capaz de “apropiarse de la narrativa [identitaria del ‘ellos contra nosotros’] (...) y probar de enmendarla o alterarla de tal forma que conectase mejor con su visión del futuro”, ligada a la superación del patrón de hostilidad⁴¹. Así quedó epitomizado de forma clara en las palabras del primer ministro en la sesión de investidura de su nuevo gobierno ante el 13º *Knesset* al afirmar que:

“ya no somos una nación aislada como antaño y ya no es verdad que el mundo entero esté contra nosotros. Debemos librarnos nosotros mismos de la sensación de aislamiento que nos ha afligido durante 50 años”⁴².

Aun así, tras el asesinato de Rabin en noviembre de 1995 (materialización perfecta de la resiliencia de la hostilidad y la consecuente polarización dentro de la propia sociedad israelí) y la primera elección de Netanyahu como primer ministro en junio de 1996 asumieron el protagonismo político aquellas voces que cuestionaban la superación del patrón de hostilidad mediante el proceso de paz iniciado en Oslo. Pero fue especialmente desde la segunda *intifada*, provocada por la provocadora visita del halcón Ariel Sharon a la Explanada de las Mezquitas en Al-Aqsa, cuando la situación empezó a deteriorarse, los espacios de cooperación y diálogo -especialmente con los palestinos- se vieron coartados y el patrón de hostilidad pareció reavivar en la sociedad y los decisores políticos israelíes⁴³. La primera década del presente siglo, con acontecimientos como la *Operation Defensive Shield* en Cisjordania en 2002, la guerra de los 33 Días entre Israel y Hizbollah en el sur

⁴¹ Barnett, M. N., (1999), *Op. cit.*, p. 14.

⁴² Citado en Jones, C. (2002), *Op. cit.*, pp. 135-136.

⁴³ Es cierto que, por un periodo corto de tiempo entre 1999 y 2001, bajo el mando del primer ministro Ehud Barak, pareció reavivarse la posibilidad de superar los patrones. Podríamos citar como ejemplos la retirada israelí del sur del Líbano o la Cumbre de Paz de Camp David, ambas el año 2000. El estallido de la segunda *intifada* de la mano de la vuelta del *Likud* al gobierno, esta vez de la mano del nuevo primer ministro Ariel Sharon (marzo 2001) dio por acabada esta corta etapa.

del Líbano o la guerra en Gaza en 2008-2009 (aunque con excepciones notables como la salida de Israel de Gaza en 2004 o las frustradas conferencias de 2003 en Aqaba y 2007 en Annapolis), retrotrajo a posicionamientos respecto a los patrones de amistad/hostilidad bastante similares a aquellos señalados para el periodo 1948-1967.

b) La soberanía

La soberanía es una de las instituciones del orden árabe-israelí. Aunque es cierto que siguiendo lo sugerido por Ana Gonzalez-Pelaez podemos hablar de una “victoria relativa de la soberanía”, ésta ha tenido una implantación incluso más polémica que la descrita para el caso del orden intrárabe⁴⁴. Esta tesis sugiere organizar los diferentes planteamientos sobre la aplicación de la soberanía y sus corolarios, la distribución territorial y las fronteras, alrededor de lo que podríamos llamar los tres grandes desacuerdos respecto a la soberanía en el orden en cuestión.

El primer desacuerdo tiene que ver con el cuestionamiento recurrente de la soberanía de Israel, especialmente hasta el inicio de la normalización parcial de relaciones de algunos actores del sistema a partir de los años setenta (el primero, Egipto en 1979). Se manifiesta en dos formas muy diferentes: una negación directa de su derecho a existir como Estado soberano; y un cuestionamiento de sus límites territoriales. Así, entre 1948 y el inicio del proceso de normalización, “los actores regionales han demostrado consistentemente su voluntad de revocar la instauración de Israel o detener su expansión o dominio a través de múltiples guerras”⁴⁵. Según las célebres palabras de Ben-Gurion, el objetivo árabe manifiesto de “un segundo asalto” después de 1948 (*al-jawla al-thaniya*) era una demostración clara de su voluntad no sólo de

⁴⁴ Gonzalez-Pelaez, A. (2009), “Primary institutions of regional interstate society”, en Buzan, B. y Gonzalez-Pelaez (eds.), *International society and the Middle East: English School theory at the regional level*, Basingstoke/ Nueva York: Palgrave Macmillan, pp. 92-116, en pp. 94-95.

⁴⁵ Amour, P. O. (2017), *Op. cit.*, p. 302.

“violiar el territorio y la independencia” de Israel sino de “tirar [a los judíos] al mar”⁴⁶.

Pero, como ya se ha sugerido al tratar la institución de los patrones de amigo/enemigo, y quedará confirmado con ejemplos en el subsiguiente análisis de la diplomacia, presenciemos una división entre los niveles narrativo y fáctico sobre la realidad de la soberanía en el orden árabe-israelí. “Israel ha sido considerado un actor ilegítimo, y su destrucción era juzgada como inevitable (...). [Pero] el desierto del mundo árabe en ‘liquidar’ a la ‘entidad sionista’ ha contribuido a una comprensión creciente de que Israel es un *fait accompli*”⁴⁷, especialmente desde los setenta en adelante, creando así un espacio entre la eventual recurrencia a la narrativa sobre la necesidad de acabar con él y la realidad de las relaciones entre los actores. Es precisamente esta dimensión fáctica la que nos permite afirmar que la soberanía, más allá de las carencias *de iure*, es *de facto* una de las instituciones del orden que ancla las conductas y genera expectativas entre sus participantes.

Hinnebusch encuentra indicios de esta aceptación fáctica de Israel entre los actores regionales incluso en la guerra de 1973 donde la decisión de Siria de que sus fuerzas no sobrepasaran los límites de los Altos del Golán y entrasen en territorio israelí -incluso cuando tuvieron la oportunidad estratégica- hablaría de la creciente aceptación en Damasco de las fronteras post-1948 y de la resolución 242⁴⁸. Pero es sin duda la constatación de la imposibilidad de acabar con Israel tras la guerra de 1967 junto con el Acuerdo de Paz de 1979 entre Israel y Egipto los que dan inicio al proceso de aceptación gradual de la condición soberana de Israel entre los

⁴⁶ Según su propia opinión, este objetivo quedo confirmado no solo con la guerra de 1948 sino con los consiguientes boicot árabe a Israel, el cierre de los Estrechos de Tirán y el Canal de Suéz a embarcaciones con pabellón israelí, o el acuerdo armamentístico entre Egipto y Checoslovaquia de 1955. Susser, A. (2014), *Op. cit.*, p. 219.

⁴⁷ Podeh, E. (1997), *Op. cit.*, p. 285.

⁴⁸ Hinnebusch, R. (2002a), “The foreign policy of Syria”, en Hinnebusch, R. y Ehteshami, A. (eds.), *The foreign policies of Middle East states*, Boulder/Londres: Lynne Rienner Publishers, pp. 141-165, en p. 152. Naciones Unidas (1967), *Resolución 242 del Consejo de Seguridad, S/RES/242*. Disponible en: <http://unscr.com/en/resolutions/242> [última consulta: 05/02/2020].

actores que participan de este orden -y por eso se inicia la normalización de relaciones, como veremos en el siguiente subepígrafe. El paso definitivo se da con el proceso de Oslo cuando, de forma fáctica, empieza a tomar forma generalizada el propósito de Tel Aviv por el que “se esperaba que el reconocimiento de Israel por parte de la OLP allanase el camino para el reconocimiento por parte de los Estados árabes, desde el Norte de África hasta el Golfo Pérsico”⁴⁹.

El segundo desacuerdo se refiere a la discrepancia y a los diferentes cambios de posición dentro de la sociedad israelí sobre hasta dónde llega su territorio soberano. No existe un acuerdo plenamente compartido por los actores políticos y sociales israelíes sobre cuáles son las verdaderas fronteras del Estado. En los primeros años tras el establecimiento de la república, durante la década de los cincuenta, partidos como el *Herut* de Menachem Begin, el que más adelante sería primer ministro, defendían sin ambages que la frontera oriental de Israel debía situarse en algún punto pasado incluso el río Jordán, tomando por tanto buena parte de los territorios de la entonces Transjordania⁵⁰. Aunque según pasaron los años la idea de extender la soberanía más allá del río perdió progresivamente adeptos todavía quedó hasta el final del periodo de análisis de esta tesis en 2011 -e incluso hasta la fecha- una tensa discusión sobre si los territorios cisjordanos reconocidos internacionalmente como ocupados desde 1967 deben anexionarse (de la misma forma que se hizo con una parte sustancial de los Altos del Golán en 1981). Por un lado, se encuentran los sionistas revisionistas fundamentalmente vinculados al *Likud* y todo el espectro político a su derecha (el *Kadima*, el ilegalizado *Kach*, *Israel Beitenu* y toda la plétora de partidos ultraortodoxos como el *Shas* o el *Yahadut Hatorah*) que entienden que la soberanía de Israel se extiende en todo el territorio desde el río Jordán al mar Mediterráneo -desde su perspectiva, parte

⁴⁹ Shlaim, A. (2013), “The rise and fall of the Oslo Peace Process”, en Fawcett, L. (ed.), *International relations of the Middle East*, tercera edición, Oxford: Oxford University Press, pp. 268-285, en p. 274. Existen excepciones a este proceso (por ejemplo Irak hasta 2003 o Libia) que serán abordadas más adelante en nuestro análisis de la normalización de relaciones diplomáticas.

⁵⁰ Smith, C. (2013), *Op. cit.*, pp. 248-249.

de las históricas Judea y Samaria⁵¹. Por el otro, los sectores más laicos y progresistas no sólo aceptan las fronteras fijadas tras la guerra de 1948, internacionalmente reconocidas a través de la resolución 242 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, sino que piensan que “Israel debe deshacerse de los territorios [ocupados] si quiere mantener su identidad sionista liberal [ya que] anexárselos pondría a Israel ante la dolorosa dicotomía de tener acabar con su carácter o bien sionista o liberal”⁵².

El tercer desacuerdo está relacionado con el cuestionamiento de Israel de la soberanía de algunos de los Estados árabes⁵³. En primera instancia, y vinculado a las voces recién mencionadas que han creído que la soberanía de Israel debía llegar hasta la ribera del Jordán, existe un cuestionamiento de la soberanía de un potencial Estado palestino en los territorios de Gaza, Cisjordania y Jerusalén Este. En una segunda instancia existe un cuestionamiento de la soberanía de Siria en relación con los Altos del Golán, reafirmada con la anexión en 1981. Éste ha sido el gran punto de choque con Damasco desde su ocupación en 1967 y ha sido un espacio privilegiado para la orquestación de crisis controladas entre los dos Estados. Por último, la frontera norte con el Líbano ha sido un

⁵¹ Clive Jones sugiere que “el sionismo *per se* no ha alcanzado nunca un consenso sobre la definición de la dimensión territorial del Estado judío” de tal forma que tras la ocupación en 1967 “se produjo una convergencia de intereses entre los sionistas revisionistas que creían a priori en la unidad de Eretz Yisrael en base a argumentos históricos y el sionismo religioso-nacionalista que entendía la captura de los territorios ocupados y el desarrollo de los asentamientos en términos escatológicos”. Jones, C. (2002), *Op. cit.*, p. 121.

⁵² Barnett, M. N. (1999), *Op. cit.*, p. 6.

⁵³ No cabe confundir esto con lo que David Rodman llama la “estrategia contra los regímenes” (*regime-targeting strategy*) de Israel que tenía por objetivo cuestionar la legitimidad e intentar derrocar regímenes políticos de Estados del sistema que se habían expresado a favor del politicido, sin que eso supusiera un cuestionamiento de la soberanía del Estado concreto en cuestión (por ejemplo, los regímenes de Al-Assad en Siria, de Gadafi en Libia, de Hussein en Irak o de Jomeiní/ Jamenei en Irán). Rodman, D. (1995), “Regime-targeting: A strategy for Israel”, *Israel Affairs*, vol. 2, núm. 1, pp. 153-167. Otros ejemplos sugeridos por la literatura, en este caso aplicados a los líderes de actores no estatales, son el bombardeo de la sede de la OLP en Túnez en 1985, los asesinatos de Abu Jihad en 1988 y del jeque Hussein Abbas Musawi (líder de Hezbollah) en febrero de 1992 o los asesinatos selectivos de la milicia Tanzim en los últimos años. Jones, C. (2002), *Op. cit.*, p. 119.

asunto sistemático de discusión entre Tel Aviv y Beirut. Pese a que las partes han expresado en ocasiones por la vía de los hechos que dan por válidas las fronteras del armisticio tras la guerra de 1948, coincidentes con las de 1923 de los mandatos británico-franceses en Palestina y Siria, no existe un tratado bilateral que fije formalmente una delimitación territorial precisa. Lo más parecido ha sido la resolución 425 del Consejo de Seguridad -y los esfuerzos cartográficos a partir del año 2000 que se derivan- ya que Naciones Unidas tenía que utilizar algún criterio para decidir si Israel había cumplido completamente o no su obligación de retirarse del territorio libanés⁵⁴. Especialmente problemático es el territorio de las Granjas de Shebaa (que Líbano reclama como propias pero que Israel sigue ocupando al considerarlas parte de los Altos del Golán) que se encuentran como mínimo parcialmente en la base de los episodios de violencia esporádicos entre Hizbollah e Israel en los años 2000, 2010 y 2011, además de la guerra de los 33 Días en 2006⁵⁵.

c) La diplomacia

Siguiendo la estela -y la definición- de las observaciones apuntadas sobre la diplomacia en el capítulo dos, se puede afirmar que ésta es también una institución integrante del orden árabe-israelí. Esta tesis sugiere que la institución de la diplomacia en este orden ha asumido cinco formas preeminentes, no excluyentes entre sí pero muy características, que nos disponemos a evaluar a continuación. Éstas son la “diplomacia entre bastidores”, el “hiper-bilateralismo”, la “política con la periferia”, la “diplomacia de las minorías” y la “diplomacia de la segunda vía”.

i. La “diplomacia entre bastidores” (back-channel diplomacy)

La existencia de canales diplomáticos secretos y alternativos a los de la diplomacia ordinaria ha sido analizada por un conjunto de autores utilizando diferentes nociones: Jeffrey Rubin hablaba de

⁵⁴ Naciones Unidas (1978), *Resolución 425 del Consejo de Seguridad*, S/RES/425. Disponible en: <http://unscr.com/en/resolutions/425> [última consulta: 05/02/2020].

⁵⁵ Palmer-Harik, J. (2007), *Hezbollah: The changing face of terrorism*, Nueva York: I. B. Tauris, pp. 139-142, 185-189.

“negociaciones encubiertas” (*covert negotiations*); I. William Zartman, Maureen R. Berman y Anthony Wanis-St. John de “diplomacia entre bastidores” (*back-channel diplomacy*); Louise Kriesberg de “encuentros secretos”; Rubin, Dean Pruitt y Sung Hee Kim de “mecanismos encubiertos de resolución de controversias” (*covert problem solving*); y Howard Raiffa de “diálogos informales” (*informal dialogues*)⁵⁶. Esta tesis opta por referirse al fenómeno como “diplomacia entre bastidores” que puede ser definida como:

“negociaciones oficiales llevadas a cabo en secreto entre las partes en una disputa. Estas negociaciones operan en paralelo con, o substituyen a, la diplomacia abierta y reconocida (...) y proveen espacios de intercambio paralelo donde cualquier negociación sucede en las sombras”⁵⁷.

En bastantes ocasiones los responsables del ejercicio de este tipo de diplomacia no son los mismos que se encargan de la diplomacia oficial y ordinaria, sino que se opta por individuos con un contacto más directo con la élite política y/o que tengan una confianza mayor por parte de ésta (que vaya más allá de la presupuesta a los cuerpos de administración generales en el caso de los actores estatales)⁵⁸. Incluso cuando se opta por alguien sin responsabilidades oficiales

⁵⁶ Rubin, J. (ed.) (1981), *Dynamics of third party intervention: Kissinger in the Middle East*, Nueva York: Praeger. Zartman, I. W. y Berman, M. R. (1982), *The practical negotiator*, New Haven: Yale University Press. Wanis-St. John, A. (2006), “Back-channel negotiation: International bargaining in the shadows”, *Negotiation Journal*, vol. 22, núm. 2, pp. 119-144. Kriesberg, L. (1992), *International conflict resolution: The US-USSR and the Middle East cases*, New Haven: Yale University Press. Rubin, J., Pruitt, D. G. y Kim, S. H. (1994), *Social conflict: Escalation, stalemate and settlement*, segunda edición, Nueva York: McGraw-Hill. Raiffa, H. (1995), “Analytical barriers”, en Arrow, K. J., et al. (eds.), *Barriers to conflict resolution*, Nueva York: W. N. Norton and Company. Citados en Wanis-St. John, A. (2006), *Op. cit.*, p. 123.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 120. Precisamente por su naturaleza, Anthony Wanis-St. John advierte que “la diplomacia entre bastidores puede representar un problema metodológico significativo para los investigadores ya que aconseguir datos sobre negociaciones secretas requiere que la existencia, la conducta y el resultado de los canales secretos acabe siendo del conocimiento del investigador”, así que las sugerencias sobre este tipo de diplomacia han de ser calibradas y sopesadas por este problema metodológico del que adolecen. *Ibid.*, p. 123.

⁵⁸ Eso no quita que, dependiendo de los casos, los responsables de la diplomacia entre bastidores coincidan con los de la diplomacia oficial ordinaria. *Ibid.*, p. 120.

las partes entienden que es el representante legítimo de la élite decisora de la contraparte. En algunas otras ocasiones se hace uso de terceros actores como mero canal de transmisión de mensajes secretos entre actores sin canales diplomáticos formales abiertos.

En el caso del orden árabe-israelí recurrir metódicamente a este tipo de diplomacia es necesario debido a que tan sólo dos de los Estados del sistema reconozcan y tengan relaciones oficiales con Israel. Ante la imposibilidad de utilizar los canales ordinarios, y la voluntad aun así de establecer comunicación y encontrar espacios para la gestión de las relaciones bilaterales, los actores se ven abocados al uso de la diplomacia entre bastidores. Especialmente presente después de 1967, se generó con su uso una suerte de segundo espacio diplomático, alejado del conocimiento público y de las retahílas incendiarias y belicosas pero fluido y operativo, donde los actores del sistema e Israel se han relacionado, comunicado y coordinando en caso de que así lo creyeran necesario. Pero, cabe aclarar que la imposibilidad de recurrir a la diplomacia ordinaria está principalmente relacionada con los costes frente a la ciudadanía interna que ello acarrearía para los decisores políticos, principalmente árabes⁵⁹. Se saca partido por tanto de la característica principal de la diplomacia entre bastidores que no es otra que la exclusión de ciertas audiencias del conocimiento de que tales contactos existen⁶⁰. En muchos casos, incluso, recurrir a la diplomacia ordinaria significaría una incongruencia palmaria entre el objetivo manifiesto de acabar con el contrario (ya sea Israel, la OLP, Hamás, etc.) y el establecimiento de canales de comunicación y mecanismos de gestión bilateral de sus relaciones. Cualquier actor “puede dudar sobre aceptar públicamente negociar con un actor cuyo derecho a existir niega porque hacerlo podría ser visto como

⁵⁹ Jeffery Rubin, Dean Pruitt y Sung Hee Kim sugieren que una de las ventajas fundamentales de la diplomacia secreta -como ya hemos dicho, ellos utilizan la noción de “mecanismos encubiertos de solución de problemas”- es que les permite a los interlocutores evitar o reducir los costes asociados a negociar frente a una audiencia propia que no viese con buenos ojos el acercamiento con la contraparte. Rubin, J., Pruitt, D. G. y Kim, S. H. (1994), *Op. cit.*, p. 187. Un buen ejemplo en este sentido lo ofrecen tanto las audiencias críticas de la extrema derecha israelí como los militantes islamistas palestines -Hamás, en concreto- tras la firma de los Acuerdos de Gaza-Jericó gestados gracias a la diplomacia entre bastidores. Wanis-St. John, A. (2006), *Op. cit.*, p. 133.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 124.

una concesión *de facto* de legitimidad, y por ende, como una concesión” que tendría efectos sobre su prestigio o reputación⁶¹. Más allá de los ejemplos de Siria o el Líbano, es de especial mención en este sentido concreto el caso de Hamás quien, pese a haber nacido con el objetivo de continuar apostando por la eliminación de Israel criticando el cambio de postura de la OLP, y pese a ser considerado por Tel Aviv como grupo terrorista, se sumó a esta práctica en los últimos años analizados por esta tesis⁶².

En el periodo comprendido por esta tesis prácticamente la totalidad de los actores árabes, y especialmente aquellos más cercanos a Israel, han recurrido a su uso y normalizado su recurrencia en la gestión funcional de las relaciones bilaterales con Tel Aviv. Así por ejemplo, con Egipto, parece haber indicios fiables de que Sharett, primer ministro israelí entre 1953 y 1955, y el presidente de Egipto Nasser, ya hicieron uso eventual de la diplomacia entre bastidores en el periodo entre la guerra de 1948 y la de 1956⁶³. A partir de ahí su uso fue recurrente en la negociación de retiradas parciales o armisticios en los cincuenta y sesenta hasta llegar al punto álgido después de la guerra de los Seis Días. La negociación del acuerdo para el fin de las hostilidades entre los dos países en agosto de 1970 -también conocido como el Plan Rogers II por la mediación estadounidense- en el marco de la guerra de Desgaste tras 1967 sería un buen ejemplo⁶⁴. Pero, todavía más importante, el presidente Anwar Al-Sadat pudo hacer uso de ella para sondear un posible acuerdo de paz con Israel previo a la guerra de 1973, y finalmente

⁶¹ *Ibid.*, p. 125.

⁶² Pese a que es difícil establecer cuándo se establecieron los canales de diplomacia entre bastidores entre Hamás e Israel, el intercambio del soldado Gilad Shalit por 1.027 prisioneros palestinos en 2011 parece ser el primer resultado contrastable de estos canales. Lhers, L. (2020), “Israel and Hamas should taker their clandestine relationship public”, *Haaretz*, 13/02/2020. Disponible en línea en: <https://www.haaretz.com/middle-east-news/premium-israel-and-hamas-should-take-their-clandestine-relationship-public-1.8529410> [última consulta: 15/02/2020]. Balousha H. (2014), “Hamás uses backchannel to Tel Aviv”, *Al-Monitor*, 28/02/2014. Disponible en línea en: <https://www.al-monitor.com/pulse/fr/originals/2014/02/hamas-israel-letters-netanyahu-haniyeh-baskin.html> [última consulta: 15/02/2020].

⁶³ Jones, C. (2002), *Op. cit.*, p. 127.

⁶⁴ Smith, C. (2013), *Op. cit.*, p. 254.

las negociaciones secretas que llevaron a su visita de Jerusalén (1977), los Acuerdos de Camp David (1978) y el Acuerdo de Paz (1979).

Incluso en las postrimerías del conflicto de 1948, Damasco y Tel Aviv utilizaron la diplomacia entre bastidores auspiciada por Estados Unidos y por el nuevo presidente sirio, el militar golpista Husni Añ-Za'im, quien en apenas cinco meses en el poder inauguró unas conversaciones de paz con Israel mediante canales diplomáticos secretos⁶⁵. También encajarían aquí las negociaciones secretas de las que participaron Egipto, Siria, Israel y Estados Unidos (de la mano de Henry Kissinger) para la posible retirada israelí de los Altos del Golán y el Sinaí en 1974, en el marco de lo afirmado en la resolución 338 del Consejo de Seguridad⁶⁶. Desde entonces episodios como las negociaciones frustradas de Hafez Al-Assad para iniciar una posible normalización a finales de los ochenta y principios de los noventa -más allá de acuerdos de retirada, armisticios parciales, etc., en un contexto donde Damasco nunca ha reconocido a Israel, serían buenos ejemplos.

En el caso de Irak, uno de los actores más anclados hasta 2003 en los patrones de hostilidad, la diplomacia entre bastidores se utilizó de forma más destacada en el contexto de los comienzos de la guerra del Golfo en 1990. Evitar la obtención de armamento no convencional por parte de Bagdad ha sido uno de los objetivos regionales estratégicos de Israel ya desde el bombardeo de los dos reactores nucleares de Osirak en construcción, en Tuwaytha, en junio de 1981⁶⁷. Durante la primera mitad del año 1990, emisarios del primer ministro israelí Yitzhak Shamir y el hermano de Sadam Hussein, Barazan Tikriti, con la mediación de Hosni Mubarak,

⁶⁵ Hinnebusch, R. (2002a), *Op. cit.*, p. 145.

⁶⁶ Smith, C. (2013), *Op. cit.*, p. 255.

⁶⁷ Aronson, G. (1992), *Op. cit.*, p. 618. Podeh, E. (1997), *Op. cit.*, p. 289. Rabinovich, I. (2015), "Israel and the changing Middle East", *Middle East Memo*, núm. 34, enero, p. 3. Según Derrick Frazier y Robert Stewart-Ingersoll los "Estados árabes no estuvieron tampoco insatisfechos con este ataque ya que limitaba las ambiciones hegemónicas de Irak". Frazier, D. y Stewart-Ingersoll, R. (2010), "Regional powers and security: A framework for understanding order within regional security complexes", *European Journal of International Relations*, vol. 16, núm. 4, pp. 731-753, en pp. 746-747.

mantuvieron conversaciones secretas para ver si podían conseguir llegar a un acuerdo para el desarme químico y nuclear iraquí. Curiosamente, la diplomacia entre bastidores continuó incluso hasta agosto de ese mismo año cuando Irak ya había invadido Kuwait⁶⁸.

Si nos centramos en la diplomacia asociada al proceso de paz con los palestinos, espacio por excelencia de la diplomacia entre bastidores, afirma Anthony Wanis-St. John que “todos los encuentros y acuerdos firmados entre Israel y la OLP hasta la fecha han sido conseguidos utilizando tan sólo la diplomacia entre bastidores o combinándola con la diplomacia oficial ordinaria”, siendo esta última tipología de mecanismos concurrentes la más utilizada⁶⁹. Su uso data de 1985 y permitió que incluso “hubiera declaraciones públicas de guerra entre las partes y aun así, estuvieran secreta y directamente explorando posibles acciones de desescalada y gestos cooperativos nada incommunes entre enemigos de guerra, incluyendo la repatriación de los restos de los soldados caídos o escenarios eventuales de negociación de paz”⁷⁰. En este sentido, las circunstancias contingentes en los ochenta (la ocupación de Gaza y Cisjordania, la prohibición legal del gobierno israelí de entablar conversaciones con la OLP, la demonización mutua, etc.) impedían a las élites de las partes reconocer ante sus ciudadanos que existían contactos hasta que no pudieran ofrecerles algún tipo de acuerdo inicial o reconocimiento mutuo como *fait accompli* que justificara *ex post* las negociaciones⁷¹.

Aun así, el proceso de Oslo es el ejemplo paradigmático del ejercicio de la diplomacia entre bastidores. A principios de 1993, y gracias a la intermediación de Noruega, Israel y la OLP hicieron uso de este tipo de diplomacia para negociar lo que luego se transformaría en la Declaración de Principios sobre los Acuerdos de

⁶⁸ Aronson, G. (1992), *Op. cit.*, p. 619.

⁶⁹ Wanis-St. John, A. (2006), *Op. cit.*, pp. 120, 122.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 127.

⁷¹ Wanis-St. John, A. (2004), “Back channel diplomacy: Implications for practice and theory”, artículo preliminar presentado en la *17th Annual Conference of International Association for Conflict Management*, Pittsburgh, 08/06/2004, p. 2. Publicado por la Social Science Research Network (SSRN). Disponible en línea en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=602042 [última consulta: 05/02/2020].

Autogobierno Interino, firmada en Washington el 13 de septiembre de ese mismo año, y que incluía además dos cartas de reconocimiento expreso entre las partes. Se produjeron catorce sesiones de conversaciones, sin conocimiento de los negociadores en los canales oficiales, a lo largo de un periodo de ocho meses, bajo el tutelaje y la facilitación del ministro noruego de asuntos exteriores, Johan Jørgen Holst, y el académico Terge Rød Larsen. Los negociadores israelíes informaban tan sólo al ministro de exteriores, Simon Peres, quien únicamente comunicó el recurso a esta diplomacia entre bastidores al primer ministro Rabin en mayo de 1993. El negociador principal palestino, Ahmed Qurei', reportaba directamente a Yasser Arafat y al mando de la OLP en Túnez⁷². Este ejercicio inicial sólo fue posible como resultado del cambio de idiosincrasia en el liderazgo israelí, promovido activamente por el primer ministro Rabin y el Partido Laborista, que brindó de espacio a las voces y alternativas más moderadas en contra de la cultura de halcón más propia del *Likud*⁷³.

Incluso tras la publicitación de la existencia de estos canales con la firma de los acuerdos de Oslo, las partes decidieron seguir haciendo uso en paralelo de la diplomacia entre bastidores a la hora de negociar los acuerdos específicos de implementación del acuerdo general de 1993, y que se concretaron en cinco de los seis acuerdos posteriores al Acuerdo Interino del 28 de septiembre de 1995. Los responsables de estas negociaciones secretas, Qurei' y el director general del Ministerio de Asuntos Exteriores israelí Uri Savir se reunieron en Noruega, Francia, Egipto y Suiza. Su éxito permitió la renovación de la apuesta de este canal por parte de Peres y Arafat en enero de 1995, para seguir explorando nuevos acuerdos bilaterales⁷⁴. El resultado del que se tiene constancia en firme es que entre 1991 y 2003 israelíes y palestinos participaron de como

⁷² Shlaim, A. (2013), *Op. cit.*, p. 270.

⁷³ Barnett, M. (1999), *Op. cit.*, pp. 5-6. Pero, precisamente por haber sido excluidos de las negociaciones secretas, los sectores más duros dentro del ejército en seguida asumieron posiciones todavía más escoradas y contrarias a cualquier concesión en la negociación en el marco de las conversaciones de lo que finalmente sería el Acuerdo Gaza-Jericó de mayo de 1994 sobre los cinco años de periodo transitorio. Wanis-St. John, A. (2006), *Op. cit.*, pp. 132-133.

⁷⁴ *Ibid.*

mínimo diez ventanas de negociación, utilizando la diplomacia entre bastidores en todas y cada una de ellas⁷⁵.

ii. El “hiper-bilateralismo”

Relacionada con la diplomacia entre bastidores, una característica fundamental sobre el ejercicio diplomático en el orden árabe-israelí es la gran recurrencia al bilateralismo por encima de cualquier iniciativa multilateral. Este “hiper-bilateralismo” está motivado: (a) por la imposibilidad fáctica de poder hacer uso de la diplomacia multilateral ante la falta de reconocimiento de Israel de buena parte del resto de actores; y (b) por la estrategia israelí que entiende que podría conseguir unos mayores beneficios de cualquier negociación con el resto de los actores del subsistema de ser abordados individualmente que si negociara con ellos en bloque. Clive Jones dice al respecto que:

“Israel percibe las relaciones de seguridad regionales como verticales -eso significa exclusivas, de Estado a Estado, y sesgadas hacia el mantenimiento de una postura militar dura- y no como horizontales, inclusivas o multilaterales”⁷⁶.

Este fenómeno fue especialmente visible desde Oslo. En ese momento histórico el liderazgo israelí entendió que tenía delante suyo la oportunidad de gestar la normalización de relaciones con buena parte de su entorno y poner fin al boicot económico al que lo sometían los actores árabes (con la excepción de Egipto). Así, Tel Aviv se lanzó a una campaña de ejercicio de diplomacia bilateral - en una buena parte de casos, entre bastidores- que consiguió “avances importantes con Jordania, Marruecos, Túnez y bastantes países del Golfo Pérsico”⁷⁷.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 10.

⁷⁶ Jones, C. (2002), *Op. cit.*, p. 119.

⁷⁷ Gerges, F. A. (1995), *Op. cit.*, p. 70. La excepción más singular la ofrece a mediados de los años noventa el entonces ministro de exteriores, Simon Peres, al proponer que la Liga Árabe aceptase la membresía de Israel y otros Estados no árabes del sistema para transformarla así en una plataforma de cooperación multilateral regional en Oriente Medio. *Ibid.*, p. 69.

Cabe matizar que esta recurrencia al bilateralismo no significa que los árabes entre sí no intentasen eventualmente gestionar sus relaciones con Israel a través de mecanismos multilaterales. El periodo en que los actores regionales empiezan a sentirse más inclinados a explorar nuevas vías de contacto con Israel -y especialmente a partir de 1979- coincide en el tiempo con la pérdida de centralidad del arabismo *nasserista* y el desdibujamiento de empresa común árabe. Sus espacios multilaterales naturales, fundamentalmente la Liga Árabe, caen en una situación de estancamiento que las inhabilita para tal propósito. Tan sólo con el fin de la Guerra Fría y el tándem Madrid-Oslo presenciamos una tentativa de resurgimiento del multilateralismo árabe respecto a las relaciones en conjunto con Tel Aviv. Por ejemplo, en diciembre de 1994, cuando Israel está apostando por las negociaciones bilaterales con buena parte de los actores árabes, Egipto, Arabia Saudí y Siria participan de una cumbre a tres en Alejandría cuyo objetivo era el de conseguir acordar una política común árabe que marcase las líneas rojas que defender en cada una de las negociaciones individuales⁷⁸. La Cumbre Árabe de junio de 1996, la primera desde la guerra del Golfo, siguió esa misma línea y dio su apoyo a Damasco a no dar nuevos pasos en la normalización si las negociaciones con los palestinos no progresaban⁷⁹. A ello le seguirán intentos como la Cumbre de Sharm Al-Sahykh de octubre de 2000, la propuesta egipcio-jordana de cese el fuego de abril de 2001, el plan de paz saudí (hecho propio por la Liga Árabe) de 2002 o la participación de la Hoja de Ruta del Cuarteto en abril de 2003⁸⁰.

Pero, en general, los espacios multilaterales estaban fundamentalmente pensados para solucionar únicamente el conflicto entre palestinos e israelíes. Por el contrario, las relaciones de los actores individuales del sistema con Israel dejan de ser paulatinamente un asunto coral para pasar a ser tratadas

⁷⁸ Como curiosidad, Egipto promueve -y consigue que se apruebe- que una de tales líneas rojas sea que ninguno de los actores árabes normalizará sus relaciones con Israel hasta que se haya conseguido un acuerdo general político con las partes, incluyendo la OLP. *Ibid.* p. 72.

⁷⁹ Gresh, A. (1998), "Turkish-Israeli-Syrian relations and their impact on the Middle East", *Middle East Journal*, vol. 52, núm. 2, pp. 188-203, en p. 201.

⁸⁰ Lucas, R. E. (2004), "Jordan: The death of normalization with Israel", *Middle East Journal*, vol. 58, núm. 1, pp. 93-111, en p. 111.

bilateralmente. Es cierto que ambos canales iban de la mano porque cualquier paso en la normalización de las relaciones bilaterales sólo podía estar justificado entre los actores árabes si Israel seguía dando pasos en la solución del conflicto con los palestinos. Pero los canales de contacto utilizados eran, en esencia, bilaterales. Con tal de sustentar esta idea, pondremos el foco en el bilateralismo que ha afectado a cuatro actores concretos del sistema, a saber, Jordania, Siria, Egipto y Catar.

El primer caso analizado es Jordania. En Israel, tras 1948, no tardó mucho en superarse la idea de Jordania como un enemigo acérrimo o como un Estado artificial -Ben-Gurion “había incluso jugado con la idea de dividir Jordania entre Israel e Irak”⁸¹. A finales de los cincuenta y principios de los sesenta se fue consolidando tanto en Tel Aviv como en Amán una sensación de que existían intereses compartidos basados en el rechazo común al proyecto revolucionario de Nasser y el pan-arabismo. Su materialización más relevante tuvo lugar después de los acontecimientos de septiembre de 1970 en Jordania: la sensación de peligro que generaron los *fedayines* palestinos entre los líderes políticos en Amán engendró el convencimiento de tener ciertos objetivos profundos compartidos con Israel⁸². A través de mecanismos bilaterales secretos se forjó, en palabras de Yaacov Bar-Siman-Tov, un “régimen de seguridad informal” entre las dos riberas del río Jordán -tratado en mayor profundidad más adelante en un subepígrafe de este capítulo- que, más allá de consolidar la cooperación tácita previa en la gestión del armisticio en la frontera, fue un claro desincentivo para cualquier potencial incursión siria en el propio conflicto en septiembre de

⁸¹ Susser, A. (2014), *Op. cit.*, p. 223.

⁸² La culminación del proceso de distanciamiento entre Jordania y la OLP se encuentra en la Declaración de Rabat de 1974, donde se reconoció “el derecho del pueblo palestino a establecer una autoridad nacional independiente bajo el control de la OLP, el único representante legítimo del pueblo palestino, en cualquier territorio palestino que sea liberado” y, por tanto, afirmando que Amán no conservaba ya ningún derecho de representación de Palestina; y en el histórico parlamento de Yasser Arafat ante la Asamblea General de la ONU en noviembre de 1974. Smith, C. (2013), *Op. cit.*, pp. 256-257. Arafat, Y. (1974), “Address to the UN General Assembly, November 13, 1974”, en Smith, C. (ed.) (2010), *Palestine and the Arab-Israeli Conflict: A history with documents*, séptima edición, Boston/ Nueva York: Bedford St. Martins, p. 340.

1970⁸³. El resultado más claramente visible de los frutos de esta diplomacia bilateral fue la negativa jordana de unirse a egipcios y sirios en la guerra de 1973. Desde ese momento en adelante, el rey Hussein a nivel personal -o algunos de sus enviados al más alto nivel- mantuvieron contacto diplomático bilateral entre bastidores con sus contrapartes israelíes tanto del Partido Laborista como del *Likud* mediante “reuniones para la exploración de posibles cumbres y un diálogo directo”⁸⁴.

Siendo buen ejemplo de un sentimiento compartido en muchas capitales árabes, con la firma de los Acuerdos de Oslo en 1993 “el gobierno jordano pensó que estaba en condiciones de firmar un acuerdo de paz separado con Israel sin violar el consenso árabe” en contra de la normalización de relaciones⁸⁵. El día después de la firma de Oslo en la Casa Blanca, los jordanos acordarían en el Departamento de Estado una hoja de ruta para las negociaciones paralelas, estrictamente bilaterales, con Tel Aviv. Durante los meses de agosto y septiembre se resolvieron relativamente rápido cuestiones sobre la frontera compartida, la gestión de los recursos hídricos o cómo debía ser la futura cooperación económica. El resultado fue el Tratado de Araba del 26 de octubre de 1994 que, según algunas voces, se distanciaba del acuerdo egipcio-israelí de 1979 ya que “mientras Egipto ofreció una paz fría, el rey Hussein ofreció a Israel una paz acogedora”⁸⁶. Desde entonces, el propio rey Hussein asumió el acuerdo como propio -generando la idea de que hablar en contra del mismo era hacerlo en contra del monarca- y puso en marcha distintas iniciativas para transformar la opinión de la sociedad jordana en favorable a la normalización, especialmente entre los sectores más contrarios como aquellos vinculados a los

⁸³ Bar-Siman-Tov, Y. (1995), *Op. cit.*, pp. 45-46. Afirma Klieman de este régimen que, pese a ser obviado en demasiadas ocasiones, es “la ilustración más duradera, reveladora, compleja y exitosa -e incluso más obvia- de las dinámicas de regímenes de seguridad en Oriente Medio (...) [y] aunque no es ni explícito ni está institucionalizado está muy lejos de ser caótico o embrionario”. Klieman, A. (1995), *Op. cit.*, pp. 128-129.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 139.

⁸⁵ Lucas, R. E. (2004), *Op. cit.*, p. 94.

⁸⁶ Shlaim, A. (2013), *Op. cit.*, p. 278.

Hermanos Musulmanes y los partidos nacionalistas árabes⁸⁷. El resultado de la normalización de relaciones es fruto del uso recurrente de canales bilaterales y una negociación estrictamente a dos, donde Jordania no tenía que converger con prioridades ajenas como la retirada de Israel de todos los territorios ocupados.

El segundo caso que examinar es el de Siria. Eyal Zisser sugiere que la política de los Al-Assad frente a Israel siempre ha comprendido dos elementos en constante tensión. Mientras que por un lado vivía una actitud “extremista y dogmática”, anclada en el militarismo y en la idea de evitar reconocer el derecho de Israel a existir, ésta no impedía una “aproximación realista y pragmática” en base a la cual Damasco estableció canales de comunicación secretos y forjó ciertos acuerdos con Tel Aviv con la esperanza de recuperar el control de los Altos del Golán⁸⁸.

Tras la retirada de Sadat del Sinaí -negociada sin participación de Damasco- Al-Assad entendió que debía explorar la vía estrictamente bilateral, más allá del resto de actores árabes, ante la potencialidad que una vez desactivado el flanco sur Israel invirtiera su esfuerzo en los flancos norte (Siria y Líbano) y este (Jordania)⁸⁹. Haciendo uso de los canales de la diplomacia entre bastidores, y de la mediación de Kissinger, Siria empezó las negociaciones secretas con Israel que llevaron a los acuerdos de retirada de los Altos del Golán de mayo de 1974⁹⁰. Ellos establecían retiradas parciales y la creación de una zona desmilitarizada controlada por Naciones Unidas. Para Damasco, el acuerdo era un primer paso en la recuperación de territorio bajo ocupación israelí, empezando por el territorio ocupado en 1973 y la ciudad de Kuneitra (ocupada desde 1967). Para Tel Aviv, significaba “moderar la hostilidad siria para poder evitar que ésta pusiera en peligro el proceso de disminución

⁸⁷ Lucas, R. E. (2004), *Op. cit.*, p. 94-95. Es interesante destacar que uno de los argumentos utilizado era el de aseverar que la normalización iría de la mano de un nuevo desarrollo económico, en parte explicado por las regalías que se esperaban de Washington siguiendo el modelo del acuerdo egipcio-israelí de 1979 -pero que nunca alcanzaron semejantes cifras. *Ibid.*, p. 105.

⁸⁸ Zisser, E. (1995), *Op. cit.*, p. 153.

⁸⁹ Smith, C. (2013), *Op. cit.*, p. 256.

⁹⁰ Hinnebusch, R. (2002a), *Op. cit.*, p. 154.

del conflicto con Egipto”, a la vez que comportaba ventajas más tangibles como el intercambio de prisioneros de guerra⁹¹. En términos generales, parecía ser un primer paso en un proceso de normalización al representar el primer acuerdo formal entre Siria e Israel que, con matices, podía entenderse como una suerte de reconocimiento tácito por parte de Damasco.

Tras los acuerdos de 1979 entre Israel y Egipto, no obstante, Siria se reivindicó como nuevo centro árabe antisraelí e hizo esfuerzos ostensibles por bloquear cualquier otro acuerdo separado o parcial por parte de los actores del sistema, intentando coartar el “hiper-bilateralismo” impulsado desde Tel Aviv⁹². Más allá del Acuerdo de Paz egipcio-israelí este giro transitorio durante la década de los ochenta fue motivado por la declaración oficial israelí de anexión del Golán en diciembre de 1981, las acciones israelíes en el marco de la segunda guerra civil libanesa (especialmente la invasión de junio de 1982), y una creciente paranoia sobre las posibles actividades subversivas israelíes en contra de la estabilidad del régimen de Al-Assad⁹³.

Después de la conferencia de Madrid, y en paralelo a Oslo, Rabin planteó un acercamiento con Damasco para negociar la paz que “desligara la vía siria de la palestina, la jordana y la libanesa”, poniendo en práctica el “hiper-bilateralismo” como parte de su estrategia negociadora⁹⁴. Desde la perspectiva israelí, y siempre con la participación de EE. UU. con buenos oficios, la vía estrictamente bilateral hacía más factible conseguir los tres objetivos de la negociación: la normalización de relaciones con Damasco, el establecimiento de un acuerdo de seguridad entre los dos países y la preparación de una hoja de ruta calendarizada para su implementación, ofreciendo a cambio la retirada a la línea del armisticio de junio de 1967. Como primer gesto, Israel admitió en 1993 que los Altos del Golán eran territorio soberano sirio ocupado desde 1967, facilitando a Siria la exploración de las vías de

⁹¹ Bar-Siman-Tov, Y. (1995), *Op. cit.*, p. 44.

⁹² Hinnebusch, R. (2002a), *Op. cit.*, p. 154.

⁹³ Zisser, E. (1995), *Op. cit.*, pp. 155, 157.

⁹⁴ Shlaim, A. (2013), *Op. cit.*, p. 278.

diálogo⁹⁵. Los mecanismos de diplomacia bilateral se pusieron manos a la obra, donde fue especialmente significativo el papel de Itamar Rabinovich, embajador israelí en Estados Unidos al que Rabin había dado el mandato de negociar con su homólogo sirio en Washington (y con quien parece que Al-Assad estuvo cerca de llegar a un acuerdo de paz definitivo)⁹⁶. Aunque los acuerdos nunca se materializaron, la preferencia por los canales bilaterales para la negociación de la paz con Israel quedó patente en la conducta de Damasco durante la década de los noventa.

El tercer caso corresponde a Egipto. Tras la llegada de Sadat al Palacio de Heliopolis, el *rais* egipcio sondeó en seguida la posibilidad con Israel y Estados Unidos de establecer negociaciones bilaterales entre El Cairo y Tel Aviv bajo la lógica de lo que luego se vendría a llamar “paz por territorios”. Ante las negativas, Sadat entendió que la mejor opción era lanzar la guerra de 1973 para demostrar a los israelíes sus verdaderas debilidades en el frente sur y forzarlos a una postura más conciliadora ante una posible negociación de paz⁹⁷.

Egipto siguió con su apuesta por abrir canales de negociación bilaterales con Israel justo después de 1973. Así, con la mediación estadounidense, las partes pactaron primero el Acuerdo de los Seis Puntos (noviembre de 1973) y el Acuerdo de Retirada (enero de 1974) con los que “se estabilizaba el cese el fuego y se institucionalizaba la gestión del conflicto”⁹⁸. Luego, dieron nuevos pasos materializados el Acuerdo de 1975 sobre la desmilitarización del Sinaí, que abrieron a su vez la puerta para explorar un compromiso de mayor envergadura, uno que fuera más allá de la mera gestión del conflicto militar para incorporar elementos de naturaleza política. En su conjunto, estos ejercicios de bilateralismo previos a 1979 permitieron un proceso de aprendizaje mutuo a

⁹⁵ Hinnebusch, R. (2002a), *Op. cit.*, p. 160. Ante los rumores fidedignos de que Damasco estaba negociando entre bastidores con Israel, Al-Assad llegaría a afirmar públicamente para justificarse: “¿Qué podemos hacer nosotros si los otros nos han abandonado y han continuado hacia adelante?”. *Ibid*, p. 161.

⁹⁶ Jones, C. (2002), *Op. cit.*, p. 133.

⁹⁷ Susser, A. (2014), *Op. cit.*, p. 228.

⁹⁸ Bar-Siman-Tov, Y. (1995), *Op. cit.*, p. 40.

través del que las partes se dieron cuenta de las dificultades de conseguir sus propios objetivos iniciales y, paulatinamente, fueron aproximándose a la idea de que la negociación del conflicto era necesaria⁹⁹. Los Acuerdos de Paz de 1979 fueron a la vez el mejor ejemplo del hiper-bilateralismo y el punto de anclaje de un bilateralismo entre El Cairo y Tel Aviv que se mantuvo sólido desde entonces durante todo el periodo cubierto por esta tesis¹⁰⁰.

El último de los casos a analizar es el de Catar. Éste nos permite apuntar que el ejercicio de “hiper-bilateralismo” va más allá del primer anillo de actores árabes territorialmente cercanos de Israel y, por tanto, es una institución que afecta al resto de actores participantes del orden árabe-israelí. Desde principios de los años noventa, y más concretamente desde la Conferencia de Madrid (1991), Catar dio comienzo a un proceso lento pero continuado de normalización de relaciones con Israel. En la propia conferencia de paz, Doha afirmó estar preparada para dar pasos en la dirección de acabar con el boicot árabe siempre y cuando Israel detuviese la construcción de colonias en los territorios ocupados¹⁰¹. Los avances llevaron a la apertura en 1996 de una delegación de intereses israelí en Doha y el establecimiento de relaciones comerciales (despertando las críticas del resto de monarquías de su entorno), convirtiéndose en el primer integrante del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) en reconocer *de facto* a Israel¹⁰². La diplomacia bilateral dio nuevos pasos adelante con visitas oficiales (el ministro catari de información acudió al entierro de Rabin en 1995, Peres visitó Doha como primer ministro al año siguiente, el primer ministro Ehud Barak se reunió con el jeque Hamad en el año 2000,

⁹⁹ *Ibid.*, pp. 47-48.

¹⁰⁰ Aunque simbólica, la expulsión de Egipto de la Liga Árabe y el traslado de su sede de El Cairo a Túnez en 1979 son una manifestación de cómo el espacio multilateral por excelencia árabe le daba la espalda a aquellos que habían optado por sumarse al hiper-bilateralismo en sus relaciones con Israel.

¹⁰¹ Rabi, U. (2009), “Qatar’s relations with Israel: Challenging Arab and Gulf norms”, *Middle East Journal*, vol. 63, núm. 3, pp. 443-459, en p. 448.

¹⁰² Uzi Rabi asegura que la pseudo-normalización de relaciones de Catar con Israel -además de algunas decisiones de Omán o Baréin, como recibir en su territorio delegaciones oficiales israelíes- “indicó una creciente erosión gradual del consenso entre los miembros del CCG, particularment entre Catar y Arabia Saudi”. *Ibid.*, pp. 443, 446.

los ministros de exteriores de los países se reunieron en París en 2003), que sólo se vieron truncadas intermitentemente durante repuntes de la violencia entre israelíes y palestinos (como por ejemplo durante la segunda *intifada*)¹⁰³. Para el Emirato este progreso en las relaciones bilaterales cumplió dos funciones principales hasta 2011. Primera, contribuyó a una mejora de las relaciones con Washington. Y segunda, frente a las reacciones contrarias árabes ya anticipadas por Doha, “mantener relaciones con Israel [permitió] a Catar afirmar su independencia en la arena árabe y competir como una virtual potencia emergente regional”, especialmente frente a Arabia Saudí, tal como acabarían demostrando acontecimientos posteriores al espectro temporal cubierto por esta tesis¹⁰⁴.

iii. La “política con la periferia” y la “diplomacia de las minorías”

La imposibilidad manifiesta de desarrollar unas relaciones diplomáticas plenas y normales con su entorno más inmediato, como mínimo hasta el Acuerdo de Paz con Egipto en 1979, llevó a Israel a la búsqueda de posibles sustitutos con los que reemplazar tal carencia. En este sentido, Tel Aviv apostó por dos prácticas de sustitución. La primera corresponde a lo que se vino a llamar la “política con la periferia”, que englobaba las relaciones con aquellos Estados de mayoría no árabe del sistema, principalmente Turquía e Irán. Desde la perspectiva de Israel también se incluían dentro de esta categoría las relaciones con Etiopía. Según Asher Susser:

“todos estos Estados compartían el miedo a la Unión Soviética y al radicalismo árabe vinculado con Nasser. El objetivo de esta alianza, por tanto, no fue el de cambiar el estatus quo sino preservarlo ante la subversión de las fuerzas radicales. (...) A nivel político, perseguía construir un anillo exterior de Estados conectados con Israel. A nivel ideológico, proponía la idea de una región plural que no se organizara en base al pan-arabismo o el pan-islamismo, y que pudiera posiblemente hacer a Israel más aceptado. (...) Aun así la alianza de la periferia fue menos impresionante de lo que parecía. Era informal,

¹⁰³ *Ibid.*, pp. 450-452.

¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 459.

la gran mayoría estaba basada en contactos secretos y clandestinos y nunca pudo ser transformada en una verdadera realidad política”¹⁰⁵.

Este tipo de diplomacia empezó a desdibujarse a partir de la década de los setenta con el acercamiento de Adís Abeba a la Unión Soviética pero sobre todo después de la ruptura de relaciones diplomáticas con Irán tras la Revolución Iraní en 1979 -como veremos en el siguiente capítulo¹⁰⁶.

La segunda práctica es la conocida como la “diplomacia de las minorías”, que se refiere a los esfuerzos israelíes por establecer vínculos con actores no estatales del resto de Oriente Medio que no fueran árabes y/o musulmanes. Como advierte Rabinovich, “la búsqueda de alianzas con otros elementos no-árabes de Oriente Medio ha sido un componente tradicional en la política sionista y de Israel”¹⁰⁷. Destacan principalmente dos grupos de actores no estatales: los partidos cristianos maronitas del Líbano y los grupos milicianos kurdos de Irak y Siria.

Las relaciones con los cristianos maronitas en el Líbano se remontan incluso a los años veinte del siglo pasado, previa constitución del Estado de Israel. En su base se encuentra “la conciencia de un destino compartido por los judíos y los cristianos en oposición a una mayoría regional musulmana”¹⁰⁸. Desde el *neofenicismo* maronita, la creación de un Estado para la minoría judía en Oriente Medio encajaba perfectamente con su propia narrativa nacionalista que justificaba no sólo la existencia sino la naturaleza cristiana del Líbano, ambos interpretados como Estados destinados a proteger sendas minorías en la región¹⁰⁹. Así, por ejemplo, el destacado líder de las fuerzas falangistas maronitas Fadi Frem, al referirse a las relaciones maronita-israelíes, apelaba en 1983 a la

¹⁰⁵ Susser, A. (2014), *Op. cit.*, p. 221.

¹⁰⁶ Podeh, E. (1997), *Op. cit.*, p. 285.

¹⁰⁷ Rabinovich, I. (2015), *Op. cit.*, p. 9.

¹⁰⁸ Podeh, E. (1997), *Op. cit.*, pp. 284-285.

¹⁰⁹ Sobre la recuperación contemporánea de la identidad fenicia como proyecto vinculado a los cristianos en el Líbano, véase Salibi, K. (2003), *A house of many mansions: The history of Lebanon reconsidered*, Londres/ Nueva York: I. B. Tauris, pp. 167-181.

existencia de unas “relaciones especiales” y “un diálogo civilizado” entre las diferentes minorías no musulmanas de Oriente Medio¹¹⁰.

El contexto de la guerra civil del Líbano (1975-1990) ofreció buenos ejemplos de la cercanía entre los maronitas e Israel. Tel Aviv entendía que una victoria maronita, y la consiguiente implementación de su visión para el país, podía significar el establecimiento a perpetuidad de un gobierno amigo en su frontera norte. En un primer estadio, entre 1975 y 1982, Israel llevó a cabo una intervención limitada en el sur del país en 1976 y proveyó de armamento y entrenamiento a los falangistas maronitas así como facilitaron su infiltración en la zona sur invadida para poder combatir desde allí a los *fedayines* palestinos mientras que evitaban a su vez que se lanzasen ataques desde la zona a territorio israelí¹¹¹. Tras la invasión israelí -justificada con la voluntad de expulsar a la OLP del Líbano- “la alianza de los falangistas con el Estado de Israel se concretó en 1982 a través de las elecciones que impusieron dos presidentes falangistas sucesivos”¹¹². A su llegada a la presidencia tras el asesinato de su hermano Bashir en 1982, Amin Gemayel se abstuvo todo momento de solicitar la retirada de las tropas israelíes del Líbano mientras hacía lo propio con las fuerzas sirias o los *fedayines* palestinos y la OLP¹¹³. Además, las fuerzas

¹¹⁰ Traboulsi, F. (2012), *A history of modern Lebanon*, segunda edición, Londres: Pluto Books, p. 229. Según Charles Smith los contactos entre Israel y la falange de Bashir Gemayel fueron muy anteriores al inicio de las hostilidades en el Líbano, y la coordinación fue completa entre 1973 y 1982. Smith, C. (ed.) (2010), *Palestine and the Arab-Israeli Conflict: A history with documents*, séptima edición, Boston/ Nueva York: Bedford St. Martins, pp. 365-366.

¹¹¹ Smith, C. (2013), *Op. cit.*, p. 258.

¹¹² Corm, G. (2006), *El Líbano contemporáneo: Historia y sociedad*, Barcelona, Edicions Bellaterra, pp. 140-141.

¹¹³ En ese contexto se produjo la masacre de Sabra y Chatila donde las fuerzas falangistas entraron a los campos de refugiados palestinos, con el conocimiento de las fuerzas ocupantes israelíes, y acabaron con la vida de cientos de palestinos. Según el propio informe de investigación elaborado por una comisión de investigación israelí, “Israel tuvo una responsabilidad indirecta de la masacre en tanto que las Fuerzas de Defensa de Israel ejercían el control del área”. El propio informe trazó una responsabilidad de los hechos con el que luego sería el primer ministro del país, Ariel Sharon, a quien apartó de su rango en el ejército. Comisión de Investigación sobre los Acontecimientos en los Campos de Refugiados en Beirut (1983), “Informe de la Comisión de Investigación sobre los Acontecimientos en los Campos de Refugiados en Beirut”, 08/02. Disponible en

falangistas maronitas llegaron a firmar un acuerdo de paz con Israel el 17 de mayo de 1983 por el que, más allá de poner fin al estado de guerra formal en vigor desde 1948, los israelíes se comprometían a retirarse del sur del Líbano una vez Siria sacara a sus tropas del Líbano, y los falangistas a mantener controlada esa frontera para que no se utilizase como territorio desde el que atacar a su vecino meridional¹¹⁴.

Desde el fin de la contienda tras la firma de los Acuerdos de Taif (1990), Tel Aviv se ha ido progresivamente distanciando de este tipo de diplomacia especial con los maronitas libaneses, “decidiendo mantenerse alejada de la política interna del Líbano y centrar su atención en el aumento de fuerzas de Hizbollah y el comportamiento de este grupo a lo largo de la frontera”¹¹⁵.

Las relaciones con los actores políticos y milicianos kurdos sería el segundo ejemplo de la “diplomacia de las minorías”. Desde una perspectiva estratégica, la creación de un Estado kurdo en el norte de Irak -en las zonas de Erbil y Kirkuk- y/o el norte de Siria -en la región de Kobane- ha sido entendido por los israelíes, en términos generales, como un hecho que podría afectar negativamente las capacidades de Damasco y Bagdad, dos de los actores árabes históricamente más beligerantes frente a Israel. En base a ello, durante la década de los setenta Tel Aviv proporcionó apoyo y entrenamiento a milicianos kurdo-iraquíes con el objetivo de forzar al ejército iraquí a preocuparse por su situación interna, y no tanto por la “liberación de Palestina”¹¹⁶. Desde entonces, los contactos

línea en:
<https://mfa.gov.il/mfa/foreignpolicy/mfadocuments/yearbook6/pages/104%20report%20of%20the%20commission%20of%20inquiry%20into%20the%20e.aspx>
[última consulta: 05/02/2020]. Pappé, I. (2006), *A history of modern Palestine*, segunda edición, Cambridge: Cambridge University Press, p. 221.

¹¹⁴ El acuerdo finalmente no entraría en vigor, pese haber sido sancionado por el Parlamento libanés con sólo dos votos en contra y cuatro abstenciones, debido a que el presidente Gemayel decidió finalmente no firmarlo el 5 de marzo de 1984 ante las presiones y la acusación de traición de Damasco. Traboulsi, F. (2012), *Op. cit.*, pp. 229-230. Este sería el primer acuerdo de paz frustrado con el Líbano, dos décadas antes que en 1994 el Líbano revocase su decisión de firma del acuerdo de paz de 1993. Halliday, F. (2005), *Op. cit.*, p. 135.

¹¹⁵ Rabinovich, I. (2015), *Op. cit.*, p. 9.

¹¹⁶ *Ibid.*

fueron cada vez esporádicos o, como mínimo, no tuvieron el carácter semi-público que habían tendido hasta la fecha. Sólo con la ola de atentados en Israel a finales de los noventa, y de una manera más pronunciada tras la segunda *intifada* y la suma de Israel a la narrativa de la “Guerra contra el Terror” en 2001, la equiparación del proyecto de construcción nacional de los kurdos con el terrorismo interno llevó a Tel Aviv a disminuir la dimensión kurda en su diplomacia de las minorías tal como demuestra, por ejemplo, las declaraciones de Netanyahu en la televisión turca al afirmar que “Turquía ha sufrido los ataques terroristas del PKK y nosotros no vemos ninguna diferencia entre el terrorismo del PKK y que Israel sufre”¹¹⁷.

iv. La “diplomacia de la segunda vía” (second-track diplomacy)

Tal como ya hemos analizado para el caso del orden intrárabe, la práctica diplomática en el seno del orden árabe-israelí también ha incluido ejercicios de “diplomacia de la segunda vía”. Su desarrollo no se aleja en nada de lo que aseverado para el caso del primer orden analizado por lo que nos remitimos aquí a las explicaciones ofrecidas en el capítulo tres. Algunos ejemplos destacados de este tipo de diplomacia desde la década de los noventa serían: (a) las actividades paralelas a las negociaciones de Oslo I y II entre académicos, representantes de la sociedad civil, exdirigentes y militares en la reserva entre 1991 y 1995; (b) los encuentros gestionados por la *American Academy of Arts and Science* en 1992; (c) la iniciativa *Search for Common Ground in the Middle East* entre 1991 y 1993; (d) las iniciativas del *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI) entre 1995 y 1999 con participantes suecos, egipcios, israelíes y saudíes; (e) el Proceso de Ginebra entre los años 2000 y 2003; y (f) los Diálogos Liel-Suliman entre 2004 y 2006 con participación siria, israelí, suiza y turca (véase cuadro 4 para la lista completa).

Tan sólo sería necesario, por acabar, hacer un pequeño matiz: no cabe confundir la “diplomacia de la segunda vía” con la “diplomacia entre bastidores” abordada anteriormente en este subepígrafe. Se diferencian fundamentalmente en que mientras la

¹¹⁷ Citado en Gresh, A. (1998), *Op. cit.*, p. 194.

primera tiene por finalidad “eliminar las barreras culturales y psicológicas que evitan la resolución de conflictos” o controversias, siempre participan actores en su capacidad no gubernamental y no tiene por que ser secreta, la segunda pretende conseguir forjar acuerdos de naturaleza política, los actores participantes sí representan a sus respectivos Estados y es siempre secreta¹¹⁸.

d) Los acuerdos limitados para gestión de la conflictividad armada

Más allá de la diplomacia, las relaciones entre Israel y el resto de los actores del subsistema también han sido ordenadas gracias a la existencia de acuerdos limitados para la gestión de la conflictividad armada. La institución se refiere a un conjunto de normas, no necesariamente positivizadas ni tan siquiera explícitas, que establecen un *modus vivendi* entre dos partes en conflicto por el cual se limita el uso de la fuerza o como mínimo se establecen preceptos sobre cómo es esperable que se use.

Bar-Siman-Tov se han referido al conjunto de este tipo de acuerdos como “regímenes de seguridad”, entendiéndolos como “acuerdos formales e informales que tienen por objetivo estabilizar las relaciones estratégicas entre adversarios para reducir la posibilidad de la confrontación armada”, aunque sin terminar el conflicto¹¹⁹. Desde su perspectiva, incluso desde sus estadios más embrionarios y poco institucionalizados, dichos regímenes minimizan la incertidumbre entre las partes, convirtiendo el conflicto en más predecible, a través de un proceso de aprendizaje compartido. El propio autor traza un vínculo entre su propuesta y la idea de “paz negativa” de Johan Galtung por la que las partes sólo tienen interés en conservar un cierto equilibrio de fuerzas, congelar el status quo y mantener unos niveles bajos de violencia -regularizándola, en caso de ser usada-, sin ninguna aspiración a una resolución del conflicto¹²⁰.

Desde una visión minimalista, podríamos sugerir como primeros pasos en la gestación de esta institución los armisticios firmados

¹¹⁸ Wanis-St. John, A. (2006), *Op. cit.*, p. 121.

¹¹⁹ Bar-Siman-Tov, Y. (1995), *Op. cit.*, p. 35.

¹²⁰ *Ibid.*, pp. 37-38.

con todos los participantes árabes en la guerra de 1948 entre enero y junio de 1949 -aunque permaneciese activo el estado de guerra. Diferentes voces han sugerido múltiples alternativas. Según Susser, ya en los años sesenta, antes de 1967, algunas de las decisiones de los actores árabes contribuyeron a “producir una rutina y nivel de conflictividad mutuamente tolerable” con Israel, más allá de los armisticios¹²¹. Janice Gross Stein sugiere la existencia de un acuerdo de gestión semejante entre Israel y Egipto desde la guerra de Suez en 1956 hasta la guerra de los Seis Días en 1967¹²². Bar-Siman-Tov sitúa el punto inicial en 1973, como mínimo por lo que respecta a los acuerdos entre Israel y, por un lado, Egipto y, por el otro, Siria¹²³. En general existe un acuerdo amplio sobre la centralidad de algunas decisiones de los años setenta como el acuerdo de cese el fuego con Egipto en julio de 1970; los acuerdos de retirada con Egipto de enero de 1974¹²⁴ y septiembre de 1975; el acuerdo de retirada con Siria de mayo de 1974¹²⁵; o el acuerdo tácito entre Siria e Israel, entre 1976 y 1977, sobre la gestión de la invasión siria del Líbano y cómo ésta no supondría una amenaza para Tel Aviv¹²⁶. Según los actores árabes abandonaron posiciones

¹²¹ El autor reconoce también la fragilidad de este tipo de *modus vivendi* como demostró, según él, la guerra de 1967. Susser, A. (2014), *Op. cit.*, p. 225.

¹²² Gross Stein, J. (1985), “Detection and defection: Security ‘regimes’ and the management of international conflict”, *International Journal*, vol. 40, otoño, pp. 599-627, en p. 615. Citado en Lieber, R. J. (1995), “The American role in a regional security regime”, en Inbar, E. (ed.), *Regional security regimes: Israel and its neighbors*, Nueva York: State University of New York Press, pp. 59-80, en p. 61.

¹²³ Bar-Siman-Tov, Y. (1995), *Op. cit.*, p. 40.

¹²⁴ Éstos son especialmente importantes porque “es el primer acuerdo formal entre Israel y un Estado árabe que tiene por objetivo evitar una nueva guerra”. Para ello, las fuerzas israelíes se retiraron del canal hasta los pasos de Mitla y Gidi, Egipto aceptó reducir el número de efectivos en la zona, y ambos convinieron en crear una zona desmilitarizada controlada por Naciones Unidas, zonas donde las partes se comprometían a no desplegar determinado armamento, y vuelos de supervisión del cumplimiento de los acuerdos por parte de Estados Unidos. Bar-Siman-Tov, Y. (1995), *Op. cit.*, p. 40.

¹²⁵ Bar-Siman-Tov, Y. (1998), p. 250. Susser, A. (2014), *Op. cit.*, pp. 226-227.

¹²⁶ Zisser, E. (1995), *Op. cit.*, p. 154. Según Paul Salem, en 1976 “Estados Unidos consiguió indirectamente forjar un ‘acuerdo sobre líneas rojas’ en el que Israel toleraría la incursión siria en el Líbano con la condición de que las tropas sirias no sobrepasasen el río Awwali hacia el sur”. Salem, P. (2014b), “Lebanon”, en

revisionistas (o directamente politicidas), su aceptación del estatus quo aumento las posibilidades de que articulasen acuerdos limitados de gestión del conflicto con Israel¹²⁷. Así, en conclusión, se ha sugerido la existencia de estos acuerdos limitados tanto con Egipto, Siria y Jordania¹²⁸, como incluso con actores no estatales como Hizbollah en relación con la gestión de la frontera sur del Líbano¹²⁹.

Para ayudarnos a caracterizar la institución haremos uso del ejemplo más claro, que corresponde al acuerdo limitado para la gestión de la conflictividad armada entre Israel y Jordania, previa firma de los Acuerdos de Paz de 1994. El análisis más completo al respecto lo ha ofrecido Aharon Klieman quien afirma que Tel Aviv y Amán se dotaron de “acuerdos y arreglos informales que permitieron el desarrollo de un comportamiento ordenado y predecible en un contexto de interdependencia”¹³⁰. Éste fue el resultado incremental de un proceso de aprendizaje compartido regularizado a través de normas no escritas y “acuerdos de caballeros”¹³¹. Según él, su característica central es su carácter tácito:

“El régimen entre Israel y Jordania, aunque no enteramente ‘tácito o no verbal’, surge y opera sin ningún ‘contacto expreso’. El régimen posee el conjunto necesario de derechos y reglas, pero no son ni escritas y ni codificadas. (...) Signos y sutilezas son intercambiadas en una mayoría de ocasiones entre bastidores, entre líneas, por debajo de la mesa, a través de canales privados que incluyen

Lust, E. (ed.), *The Middle East*, treceava edición, Thousand Oaks/ Londres: CQ Press/ SAGE, pp. 609-630, en p. 614.

¹²⁷ Inbar, E. y Sandler, S. (1995), *Op. cit.*, p. 274.

¹²⁸ Rabinovich, I. (1987), “Controlled conflict in the Middle East: The Syrian-Israeli rivalry in Lebanon”, en Ben-Dor, G. y Dewitt, D. B. (eds.), *Conflict management in the Middle East*, Lexington: Lexington Books, pp. 97-112.

¹²⁹ Catignani, S. (2012), “Israeli counterinsurgency: The never-ending ‘whack-a-mole’”, en Rich, P. B. y Duyvesteyn, I. (eds.), *The Routledge Handbook of insurgency and counterinsurgency*, Nueva York: Routledge, pp. 263-274, en pp. 266-267. Daher, A. (2019), *Hezbollah: Mobilization and power*, Oxford: Oxford University Press, p. 39. Norton, A. R. (2007), *Hezbollah: A short history*, Princeton: Princeton University Press, pp. 83-88 (sección titulada: “The ‘rules of the game’”).

¹³⁰ Klieman, A. (1995), *Op. cit.*, p. 129.

¹³¹ *Ibid.*, pp. 129, 137.

comunicaciones directas e indirectas. Declaraciones gubernamentales oficiales, artículos insertados en la prensa controlada del contrario, la apertura de una sucursal de un banco jordano en Hebrón o Nablús, patrullas fronterizas jordanas reforzadas, un mensaje transmitido por un tercer actor no gubernamental intermediario visitando las dos capitales, reuniones cara a cara entre burócratas de segundo nivel o expertos, son tan sólo unos ejemplos”¹³².

Las normas que incluyó fueron evolucionando. En un principio, incorporaban elementos relacionados con una mínima coordinación política y táctica relacionada con la gestión fronteriza. Más adelante, empezó a incluir también cooperación militar-estratégica algo más compleja, decidida caso por caso, con la finalidad de dar seguridad al contrario frente a cualquier acción propia e intentando evitar problemas de comunicación o de falsas percepciones. El último estadio comprendía un cierto compromiso jordano para hacer todos los esfuerzos y evitar el lanzamiento de cohetes al territorio israelí, mecanismos de vigilancia fronteriza basadas en la aceptación de la buena fe del contrario, intercambio de información y convenciones que regulaban el espacio aéreo y el marítimo en comunicaciones de naturaleza civil en los territorios fronterizos¹³³. Además, incluía medidas que superaban el ámbito estrictamente militar como por ejemplo la política de “puentes abiertos” entre países para el comercio y el movimiento de personas o la cooperación en los proyectos agrícolas en las dos riberas del Jordán. En su conjunto, estamos hablando de un *modus vivendi* consolidado con el paso del tiempo que sirvió para gestionar la conflictividad entre los dos vecinos¹³⁴. Así, la firma de los Acuerdos de Paz a mitad de los noventa tan sólo “llevó a la superficie una cooperación tácita de larga duración entre Israel y Jordania”¹³⁵.

¹³² *Ibid.*, p. 129.

¹³³ *Ibid.*, pp. 137-138.

¹³⁴ Eso no significa que no hubiera momentos de crisis, malentendidos o simplemente una desviación del comportamiento de una de las partes de las normas tácitas acordadas (la crisis bilateral de 1966 como ejemplo paradigmático. *Ibid.*, pp. 139-140, 144.

¹³⁵ Lucas, R. E. (2004), *Op. cit.*, p. 94.

e) Las políticas derivadas de la disuasión nuclear israelí

La institución de las “políticas derivadas de la disuasión nuclear israelí” se refiere al conjunto de pautas de comportamiento repetidas en el tiempo entre los actores del sistema surgidas como consecuencia de la posesión de armamento nuclear por parte de Israel desde finales de los sesenta. La lógica para considerar esta institución es la constatación de que los actores en el sistema de Oriente Medio y el Norte de África han establecido limitaciones en sus interacciones con Israel, y por tanto pautado y ordenado sus relaciones, desde el momento que han incorporado a sus cálculos la posibilidad de una respuesta nuclear por parte de Tel Aviv. No es una institución surgida de un acuerdo normativo dialogado entre los integrantes, fruto de una socialización surgida de la repetición de la interacción a lo largo del tiempo. Nace, por el contrario, de la convergencia de expectativas ante un hecho unilateral de uno de los integrantes del orden.

Tal como sugiere Philipp O. Amour, Israel ha desarrollado desde 1948 una planificación militar alrededor del objetivo de mantener una ventaja estratégica y militar sistemática a lo largo del tiempo frente al resto de los actores del sistema regional¹³⁶. En ese sentido, la capacidad nuclear ofrecía una superioridad incomparable. La idea de progresar en la obtención de la tecnología atómica data de los primeros años de existencia de Israel y del interés personal de Ben-Gurion. Según él, su inconveniente estratégico principal frente a los actores árabes no era una ocasional desventaja en las capacidades militares sino que Tel Aviv no tenía la posibilidad de “infligir en sus enemigos el mismo resultado definitivo de guerra que los árabes sí podrían causar a Israel” (el políctido, que no tenía vuelta atrás, en caso de victoria árabe)¹³⁷. El armamento nuclear podría entonces corregir tal déficit comparativo. La construcción de la primera central nuclear en Dimona comenzó en 1958, con la transferencia de tecnología por parte de Francia. En paralelo, Israel inició la construcción de misiles de largo alcance y se negó a participar del proceso que engendró lo que más tarde sería el Tratado de No

¹³⁶ Amour, P. O. (2017), *Op. cit.*, p. 297.

¹³⁷ Susser, A. (2014), *Op. cit.*, p. 222.

Proliferación (1968)¹³⁸. Pero no existe un consenso claro sobre cuándo obtuvo finalmente las armas de destrucción masiva. Parece bastante confirmado que a finales de los años sesenta el ministro de defensa israelí, Moshe Dayan, ordenó la producción de un número limitado de cabezas nucleares que permitieran reducir la dependencia exterior en materia de defensa¹³⁹. Según documentos desclasificados en el año 2010, en 1975 Israel se ofreció a vender cabezas nucleares a Suráfrica, confirmando de esta forma que para entonces ya disponía de armas atómicas¹⁴⁰. Por tanto se estima que Israel obtuvo armas nucleares en algún momento entre 1967 y 1975, probablemente con posterioridad a 1973. Desde ese momento el aumento en el número de armas atómicas ha sido incierto pero a finales de los noventa se calculaba que disponía de entre doscientas y trescientas cabezas nucleares, además de haber desarrollado el sistema balístico Jericó 3, y de disponer de F-151 para su uso aéreo y de submarinos clase Dolphin para ataques desde el mar¹⁴¹. La confianza en este tipo de recurso no convencional llevó, parcialmente, a Israel a reducir su gasto en defensa del 30,3% del PIB en 1975 al 6,6% en 2009¹⁴².

Desde entonces la disparidad nuclear fue una de las causas fundamentales de que Israel haya sido “la superpotencia regional que es más capaz de ejercer su poderío militar en Oriente Medio”¹⁴³. Por un lado, ha tenido un efecto clarísimamente disuasorio que ha hecho que desde 1973 no se haya repetido ninguna guerra total (existencial, desde la perspectiva israelí) como lo fueron las de 1948, 1967 o la propia de 1973¹⁴⁴. Los espacios de

¹³⁸ *Ibid.*, p. 222. Bar-Siman-Tov sugiere que el presidente estadounidense J. F. Kennedy pretendió disuadir a Israel de desarrollar la tecnología nuclear mediante la transferencia de un gran número de armas que calmase cualquier ansiedad estratégica de Tel Aviv. Bar-Siman-Tov, Y. (1998), “The United States and Israel since 1948: A ‘special relationship’?”, *Diplomatic History*, vol. 22, núm. 2, pp. 231-262, en p. 236.

¹³⁹ *Ibid.*

¹⁴⁰ Polakow-Suransky, S. (2010), *The unspoken alliance: Israel's secret relationship with Apartheid South Africa*, Nueva York: Pantheon.

¹⁴¹ Halliday, F. (2005), *Op. cit.*, p. 153. Jones, C. (2002), *Op. cit.*, p. 120.

¹⁴² Susser, A. (2014), *Op. cit.*, p. 228.

¹⁴³ Amour, P. O. (2017), *Op. cit.*, p. 294.

¹⁴⁴ Inbar, E. y Sandler, S. (1995), *Op. cit.*, pp. 276-277.

confrontación desde entonces han sido conflictos armados limitados, tanto en intensidad como en el tiempo. Además, cualquier uso de la fuerza por parte de Israel no ha generado una respuesta colectiva ni tan siquiera proporcional en algunos casos: la invasión de una capital árabe como Beirut en 1982, por ejemplo, no inició un nuevo conflicto total al modo de 1967 o 1973 ni tan sólo una respuesta mínimamente proporcional por parte de los actores árabes, algo impensable tan sólo una década antes. Fue capaz de hacer uso de su fuerza militar de una forma más impune, entre otras razones, por el miedo que despertaba. Esta idea quedó claramente reflejada en las declaraciones del entonces primer ministro Rabin a principios de los noventa en relación con Siria: “¿Qué les dijimos [a los sirios]? Les dijimos que si ellos utilizaban misiles tierra-tierra contra Tel Aviv, Damasco sería totalmente destruida. Si lanzáis misiles contra Haifa, ni Damasco ni Alepo quedarán en pie: serán borradas literalmente del mapa”¹⁴⁵.

Esa actitud, no obstante, generó una tímida reacción por parte de algunos actores árabes que “entendían conseguir la paridad nuclear con Israel -y si eso no podía ser, el desarrollo de armas químicas- como elemento vital de sus respectivas doctrinas de seguridad nacional y una parte central en su objetivo de alcanzar una posición de disuasión estratégica frente al arsenal nuclear de Israel”¹⁴⁶. Durante los sesenta, antes de la normalización de relaciones, Egipto intentó dar un empuje al desarrollo de la tecnología balística alemana que ya poseía. Durante los setenta, fueron Irak y Siria los que iniciaron programas de desarrollo nuclear, químico y balístico¹⁴⁷. En base a esta misma lógica, en pleno proceso de

¹⁴⁵ Citado en Aronson, G. (1992), *Op. cit.*, p. 627. Otro ejemplo recurrentemente usado sobre esta idea del miedo es el de la conversación entre el Secretario de Estado de Estados Unidos, James Baker, y el responsable de exteriores iraquí, Tariq Aziz, en Ginebra en 1991 donde este último aseveró que sólo recurrirían al uso de armas químicas contra Israel si éste hacía uso de su armamento nuclear contra Bagdad -un ataque convencional, afirmó, sería respondido convencionalmente-, sugiriendo que así se protegían delante de dicha posibilidad. Desde la perspectiva de los estamentos militares israelíes “la aparente auto-limitación de Irak de no atacarles con armas químicas demostraba el valor disuasorio del arsenal nuclear de Israel”. *Ibid.*, pp. 619, 621.

¹⁴⁶ Aronson, G. (1992), *Op. cit.*, p. 618.

¹⁴⁷ Inbar, E. y Sandler, S. (1995), *Op. cit.*, p. 287.

negociaciones de Oslo, Mubarak llegó incluso a sugerir que se incluyera una cláusula en cualquier futuro acuerdo por el que los actores árabes sólo firmarían si Israel se comprometía a firmar y ratificar el Tratado de No Proliferación y a respetar el régimen internacional asociado¹⁴⁸. Ante estos casos, Israel reaccionó de manera contundente mediante la conocida como “Doctrina Begin” (por la que se prefería evitar que el resto consiguiera la paridad estratégica, para no hacer depender la estabilidad de la disuasión mutua¹⁴⁹) y así, por ejemplo, en junio de 1981 bombardeó los dos reactores nucleares iraquíes en Osirak y en 2007 las instalaciones sirias donde supuestamente se trabajaba en armamento no convencional¹⁵⁰. Acciones en este sentido han sido siempre respondidas en la línea de las declaraciones de Al-Assad en mayo de 1997: “Quién quiera que posea armas nucleares no tiene el derecho de criticar al resto por poseer cualquier otro tipo de armamento. Si quieren el desarme, empecemos por las armas nucleares. Nosotros, los árabes, en general estamos preparados para deshacernos de cualquier otro tipo de armamento”¹⁵¹.

Una última consecuencia tiene que ver con la renovada centralidad del uso no convencional de la fuerza. De una forma similar a lo que sucediera en el contexto de la Guerra Fría después de que las superpotencias alcanzaran la paridad nuclear, en el periodo entre 1973 y 2011, los actores del sistema todavía interesados en luchar contra Israel han optado por hacer uso de la fuerza no convencional y recurrir a métodos más propios de las tácticas de guerra de guerrillas¹⁵². No es casual que desde los años ochenta los actores que han continuado haciendo uso de la fuerza contra Tel Aviv hayan sido actores no estatales como Hamás y Hizbollah, apoyados desde diferentes capitales de la región. Éstos evitan, en general, el combate directo convencional y recurren a actos de subversión, de

¹⁴⁸ Gerges, F. A. (1995), *Op. cit.*, pp. 71, 73.

¹⁴⁹ Las ventajas de una potencial disuasión nuclear coral entre Israel y el resto de los actores del sistema fueron defendidas por Kenneth N. Waltz. Waltz, K. N. (2012), “Why Iran should get the bomb: Nuclear balancing would mean stability”, *Foreign Affairs*, julio/agosto, pp. 2-5.

¹⁵⁰ Rabinovich, I. (2015), *Op. cit.*, p. 3.

¹⁵¹ Citado en Gresh, A. (1998), *Op. cit.*, p. 201.

¹⁵² Susser, A. (2014), *Op. cit.*, pp. 235-236.

terrorismo o cualquier otra acción propia de guerras no convencionales. El conflicto limitado de 2006 entre Israel y Hizbollah sería un ejemplo paradigmático en este sentido. Además, su infiltración en el terreno y la cercanía de sus enclaves al territorio israelí hace inviable -más allá de absolutamente desproporcionado- el uso de las armas de destrucción masiva.

Desde el punto de vista sistémico es importante aclarar que la conjunción de esta institución y la referente a los patrones de amistad/hostilidad imposibilitan que podamos hablar de las “políticas de equilibrio” como institución primaria del orden árabe-israelí¹⁵³. Hasta el inicio de la normalización de relaciones desde finales de los setenta, Israel era el único actor excluido metódicamente de cualquier potencial alianza o coalición dentro de la región¹⁵⁴. En ese sentido, los patrones de hostilidad marcaban que no cabía aliarse con Tel Aviv en ningún caso, incluso si las lógicas de equilibrio hubieran aconsejado buscar su integración en una coalición anti-hegemónica ante terceros. El ejemplo más claro nos lo provee el hecho que los diferentes actores no revolucionarios (Jordania, Irak hasta 1958 o las monarquías del Golfo por ejemplo) no desarrollaron con Israel una alianza común frente a la potencial amenaza de Egipto y Siria -y el pan-arabismo *nasserista* en particular- tal como esperarían los defensores de las teorías del equilibrio de poder. Pese a compartir un enemigo o rival común, y pese a que éste parecía tener una voluntad hegemónica, sus expectativas no se cumplieron y los patrones de hostilidad se impusieron a cualquier otra consideración estructural.

Pero, curiosamente, cuando después de la guerra de los Seis Días esos patrones empiezan a desdibujarse, y hubiera sido posible la aparición de lógicas de equilibrio y contra-equilibrio, es el momento histórico en que Tel Aviv consigue el armamento nuclear y la disuasión pasa a ser el factor que evita el surgimiento de esas lógicas. Ante la disparidad nuclear se hace imposible llevar a cabo alianzas efectivas contra aquel actor que dispone del armamento

¹⁵³ Como se sugerirá más adelante, la institución sobre la penetración de Estados Unidos de América en el orden es probablemente también responsable de esta realidad, pero desde el punto de vista científico, parece más difícil de corroborar con certeza y sólo se puede apuntar por tanto como una hipótesis razonable.

¹⁵⁴ Poded, E. (1997), *Op. cit.*, p. 282.

atómico, que gracias a él es capaz de disuadir al resto de que el uso de la fuerza en su contra no es una posibilidad factible. Las armas de destrucción masiva por parte de un único actor, por tanto, alteraron las conductas de tal forma que no se cumplieron los comportamientos esperados por las teorías del equilibrio de poder, ni tan siquiera por las teorías del equilibrio frente a las amenazas (véase capítulo cuatro). Las únicas excepciones son los intentos minoritarios y poco exitosos de actores como Irak, Libia o Siria al desarrollar armas químicas o biológicas como alternativas que generasen un efecto disuasorio en Tel Aviv.

Por último, es necesario señalar que, pese a que se suele trazar un vínculo entre el inicio del proceso de normalización de relaciones a partir de los setenta y la constatación de los actores árabes tras 1973 de su incapacidad última de poder llegar a acometer el politicidio, se puede sugerir que la nuclearización concurrente en el tiempo también es un factor vital que asentó esa sensación compartida que desde entonces iba a ser imposible acometer la desaparición de Israel. Según Amatzia Baram, “en buena medida, los países árabes [estuvieron] preparados para negociar con Israel ya que estaban convencidos de que Israel contaba con la ventaja derivada de la disuasión nuclear”¹⁵⁵. Correlacionamos así nuclearización con normalización, sin poder afirmar o descartar cierta relación causal¹⁵⁶.

f) Las “guerras por interposición”

Las “guerras por interposición” son la sexta instituciones del orden árabe-israelí de los actores del sistema. Las prácticas que esta institución sanciona son bastante similares a las que hemos sugerido y analizado en el caso del orden intrárabe. Primero, Israel ha asumido indistintamente los roles de benefactor, vicario y blanco según el conflicto en cuestión. Es cierto, aun así, que las veces que ha sido vicario lo ha hecho en nombre de potencias extraregionales y no de otros actores regionales (Francia y el Reino Unido en 1956, y Estados Unidos en 2006). Segundo, las guerras por interposición han cumplido también en este caso una función sistémica de válvula

¹⁵⁵ Citado en Aronson, G. (1992), *Op. cit.*, pp. 624-625.

¹⁵⁶ Jones, C. (2002), *Op. cit.*, p. 120.

de escape de la tensión vinculada a los patrones de amistad/hostilidad tratados anteriormente. Y tercero, este tipo de hostilidades han sido conflictos armados limitados, tanto en el tiempo como en intensidad, muy alejados de las guerras totales o a gran escala como fueron las guerras de 1948, 1967 o 1973.

La diferencia más sustancial tiene que ver con la tercera matización apuntada en el capítulo anterior sobre que las guerras vicarias responden a una cierta voluntad de los benefactores de alejar cualquier conflictividad armada de sus fronteras. En el caso que aquí nos ocupa la gran mayoría de casos que podemos catalogar como guerras vicarias han sucedido en Estados fronterizos a Israel, cuando no directamente en suelo israelí (véase cuadro 11). Aunque es difícil señalar con certeza las razones, podemos apuntar a las dificultades estrictamente estratégicas y operativas de Israel de participar de un conflicto de estas características en cualquier lugar de la región, sumado a su voluntad de no permitir que los otros integrantes del orden utilizaran eso como posible justificación para

*Cuadro 11:
Guerras por interposición entre integrantes del orden árabe-israelí
(1945-2011)*

<i>Conflicto armado</i>	<i>Actor vicario</i>	<i>Actor beneficiario</i>	<i>Blanco</i>
Guerra de Suez (1956)	(a) Israel	Reino Unido, Francia	Egipto, Unión Soviética
	(b) Egipto	Unión Soviética	Reino Unido, Francia
Conflicto "Septiembre negro" en Jordania (1970)	(a) Fuerzas armadas monárquicas jordanas	Estados Unidos, Israel, Irak	Unión Soviética, Siria
	(b) Organización para la Liberación de Palestina	Unión Soviética, Siria	Estados Unidos, Israel, Irak
Segunda guerra civil del Líbano (1975-1990)	(a) Hizbollah, Amal, fuerzas revolucionarias	Siria, Irán	Falange libanesa, Israel, Estados Unidos
	(b) OLP	Siria, Irán, Arabia Saudí	Israel
	(c) Falange libanesa (cristianos maronitas)	Israel, Estados Unidos	OLP, Siria, Irán
Guerra del Sur del Líbano (2006)	(a) Israel	Estados Unidos	Hizbollah, Irán, Siria
	(b) Hizbollah	Irán, Siria	Estados Unidos, Israel
Guerra Fatah c. Hamas (2006-2007)	Fatah	Estados Unidos, Israel, Egipto	Hamás, Irán

Elaboración propia.

abrir hostilidades contra Tel Aviv. Eso no va en detrimento del corolario sobre la existencia de una concepción de áreas de influencia que, en el caso de Israel, se limitaría a su espacio más inmediato, concretamente Jordania y el Líbano.

Los ejemplos más significativos entre 1945 y 2011 fueron la guerra de Suez en 1956 (entre Israel y Egipto); el conflicto conocido como el de “septiembre negro” en Jordania en 1970 (entre las fuerzas armadas monárquicas jordana y la OLP); la segunda guerra civil Libanesa entre 1975 y 1990 (entre las diferentes facciones libanesas, la OLP e Israel); la guerra de los 33 Días en 2006 (entre Israel, el Líbano y Hizbollah); y la guerra entre Fatah y Hamás entre 2006 y 2007 (véase cuadro 11 con los detalles de cada caso).

g) La “crisis controlada”

La “crisis controlada” es otra de las instituciones que integran el orden en cuestión. Su funcionamiento es prácticamente parejo a lo descrito para su semejante en el orden intrárabe. Las tres primeras matizaciones apuntadas en el capítulo anterior se cumplen también en este caso: (a) las crisis controladas de las que participa Israel son utilizadas como “mecanismos de distracción” y “comportamiento de desviación”, en este caso especialmente salientes en periodos electorales; (b) la “comunicación tácita” y las “pruebas controladas” integran el patrón de comportamiento de los participantes en este tipo de crisis, generando un proceso de socialización y aprendizaje con el tiempo que asienta las expectativas de comportamiento cuando los actores recurren a ellas; y (c) en el caso concreto de Israel, al tratarse de un país democrático, los “costes frente a la audiencia” se manifiestan de una forma todavía más clara y menos restringida que en el caso de las autocracias o actores pseudo-militarizados árabes (en este caso, el electorado substituye a las audiencias restringidas).

La única diferencia significativa tiene que ver con el hecho que en este caso una de las dos partes participantes de las crisis controladas no es un régimen autocrático sino una democracia liberal y por tanto desaparecen de escena las “estrategias de impermeabilización autocrática” (la cuarta matización en el análisis del capítulo anterior). El liderazgo israelí no ha estado en la posición -y suponemos que tampoco ha estado interesado- en depurar de sus es-

Cuadro 12:
Crisis controladas más significativas del orden árabe-israelí (1945-2011)

Año	Actores involucrados	Nombre	Explicación	Acciones
1951	Siria - Israel	Crisis del drenaje del Valle de Hula	Acusa de Siria a Israel de violar la Zona Desmilitarizada cerca del Tiberias	Escaramuzas, ataque aéreo de Israel sobre al-Hamma y de Siria sobre Tel al-Mutilla, derribo de dos aviones sirios. Bajas: 40 israelíes, >40 sirios
1953	Jordania - Israel - Fedayines	Ataque sobre Qibya	Ataque de Israel sobre Qibya como respuesta al asesinato de 3 israelíes	Infiltración de fedayines palestinos en Israel, asesinato de 3 civiles israelíes, ataque israelí sobre el pueblo de Qibya (Jordania). Bajas: 3 israelíes, 69 jordano-palestinos
1955-1956	Egipto - Israel - Fedayines	Incursión sobre Gaza	Ataque de Israel sobre Gaza como respuesta a ataques egipcios	Ataques egipcio-palestinos sobre Israel, diversas incursiones israelíes sobre Egipto. Bajas: 98 egipcio-palestinos
1956	Jordania - Israel - Fedayines	Crisis del ataque sobre Qalqilya	Ataque de Israel sobre Karandah, Qalqilya y Husan	Escaramuzas fronterizas, infiltraciones de fedayines en Israel, ataque sobre un autobús israelí, ataques israelíes sobre los pueblos de Karandah, Qalqilya y Husan (Jordania). Bajas: N/D
1960	Egipto - Israel	Crisis de Rotem	Mobilización y posterior desmobilización de los dos ejércitos en la frontera compartida	Mobilización de los dos ejércitos en la frontera. Bajas: Ninguna
1963-1964	Israel - Jordania - Líbano - Siria - Egipto	Crisis del agua del Jordán	Acciones unilaterales de Israel sobre la gestión del agua del río Jordán que genera una controversia con los Estados árabes	"Declaraciones frías", cruzadas (excluyendo el uso de la fuerza), reunión de los jefes del Estado mayor de todos los actores árabes involucrados. Bajas: Ninguna
1966	Israel - Jordania	Crisis de El Samu	Ataque de Israel sobre El Samu tras la explosión de una mina afectando a una patrulla israelí	Ataque israelí sobre el pueblo jordano de El Samu y sobre los fedayines de la zona, mobilización de los dos ejércitos en la frontera. Bajas: 3 israelíes, N/D jordanos
1968	Israel - Jordania	Incidente del autobús	Controversia y amenaza de invasión tras la explosión de una mina afectando a un autobús israelí	"Declaraciones frías", (incluyendo amenazas sobre el uso de la fuerza), mobilización de los dos ejércitos, ataque israelí sobre la base fedayin en Karandah (Jordania), choques entre los dos ejércitos en Karandah. Bajas: N/D
1969	Israel - Líbano - Fedayines	Ataque al aeropuerto de Beirut	Destrucción por parte de Israel de 13 aviones estacionados en Beirut tras el atentado del P.L.P. en el aeropuerto de Atenas	Ataque aéreo israelí contra aviación civil, mobilización de las fuerzas en la reserva libanesa. Bajas: Ninguna
1976	Siria - Israel	Movilización siria en la frontera sur	Las tropas sirias en el Líbano se desplazan a la frontera israelí y el ejército israelí se moviliza ante un posible ataque	Mobilización de los dos ejércitos en la frontera israelí-libanesa. Bajas: Ninguna
1981	Iraq - Israel	Destrucción del reactor nuclear de Osirak	Israel destruye el reactor nuclear de Osirak (todavía no operativo) de Iraq	Ataque israelí contra instalaciones civiles iraníes, "declaraciones frías", cruzadas. Bajas: N/D
1981	Siria - Israel	Destrucción de las bases de misiles de Al-Bqqa	Israel realiza un ataque aéreo contra las instalaciones militares sirias en Al-Bqqa que llevan a Siria a atacar a los aliados manonitas de Israel en el Líbano y a desplegar misiles en territorio libanés	Ataque aéreo israelí contra instalaciones militares sirias, despliegue de misiles sirios en el Líbano, ataque sirio contra manonitas en el Líbano. Bajas: N/D
1985-1986	Siria - Israel	Segunda crisis de Al-Bqqa	Israel abre dos aviones militares sirios que sobrevolaban el Líbano y Siria responde desplegando misiles en Al-Bqqa y la carretera Damasco-Beirut	"Declaraciones frías", (incluyendo amenazas sobre el uso de la fuerza), derribo de aviones sirios, despliegue de tropas en la frontera, despliegue de misiles en el Líbano. Bajas: N/D
1996	Israel - Hizbollah - Líbano	Operación Uvas de la Ira	Hizbollah ataca con misiles el norte de Galilea, iniciando un proceso de escalada que desembocaría en un conflicto limitado de dos semanas de duración	Ataques con misiles, escaramuzas transfronterizas, uso de artillería, combate abierto directo. Bajas: 14 militares de Hizbollah, 3 miembros del ejército libanés, alrededor de 200 civiles libaneses.
2003	Siria - Israel	Crisis tras los atentados de Hafía	Israel ataca un supuesto campo de entrenamiento terrorista cerca de Damasco como respuesta a un atentado suicida en Hafía, inaugurando una crisis diplomática con Siria	Volación de la soberanía aérea de Siria, bombardeo aéreo contra suelo sirio, "declaraciones frías" por ambos países. Bajas: N/D

Fuente: Brechers, M., Wilkenfeld, J. et al. (2017), *International Crisis Behaviour Data Codebook*, versión 12. Disponible en: <http://sites.duke.edu/icbdata/data-collections/> [última consulta: 11/01/2020]. Elaboración propia.

estructuras política y militar aquellas voces contrarias a sus decisiones ante el miedo a un posible golpe de Estado. No había razón tampoco para cooptarlos ya que como integrantes de las estructuras públicas democráticas les debían obediencia en base a un principio de jerarquía. Estas voces críticas, además, siempre podían canalizar sus demandas a través de los cauces democráticos ordinarios.

Los casos más destacados entre 1945 y 2011 fueron, entre otros, la crisis del drenaje del Valle de Hula en 1951 (entre Siria e Israel); el ataque sobre Qibya en 1953 (entre Jordania, Israel y los *fedayines* palestinos); la crisis del ataque sobre Qalqilya en 1956 (con actores parejos a los involucrados en el caso anterior); la crisis de Rottem en 1960 (entre Israel y Egipto); el llamado “incidente del autobús” en 1968 (entre Israel y Jordania); la movilización siria en la frontera sur en 1976 (entre Israel y Siria); la destrucción de las bases de misiles de Al-Biqa en 1981 (con los mismos actores involucrados que en el caso anterior); la operación Uvas de la Ira en 1996 (entre Hizbollah, el Líbano e Israel); o la crisis tras los atentados de Haifa de 2003 (entre Siria e Israel) (véase cuadro 12 para la lista completa con los detalles de cada caso).

h) La penetración de Estados Unidos de América

Si al tratar el orden intrárabe mencionábamos la existencia de la institución primaria de la penetración de las potencias extraregionales, en el caso del orden árabe-israelí encontramos una institución pareja pero estrictamente reducida a Estados Unidos de América. La existencia de un vínculo distintivo entre Washington y Tel Aviv ha dado fruto a una institución del orden que genera expectativas de comportamientos concretos tanto para Israel, como para Estados Unidos y para el resto de los actores del subsistema.

Jones sugiere que si tuviéramos que explicar esta “relación especial” desde el realismo estructural hablaríamos de “efectos arrastre” (en inglés, *bandwagoning*), por los que un actor prefiere asociarse con una superpotencia con vocación hegemónica, y no participar de alianzas contra-hegemónicas, para obtener réditos de su colaboración con el más fuerte¹⁵⁷. El problema de plantearse

¹⁵⁷ Jones, C. (2002), *Op. cit.*, p. 117.

dicha relación en tales términos es que no clarifica “dónde acababa el ‘apoyo’ y dónde empezaba el control de Washington (...) [ya que] nunca se trató de una situación en la que el sionismo o Israel tuviera una autonomía o una subordinación completa”¹⁵⁸. Por todo ello es difícil de aceptar que nos encontramos delante de una mera relación patrón-cliente tradicional entre una superpotencia y un Estado periférico¹⁵⁹. Quizás la explicación más minuciosa la ofrece Bar-Siman-Tov:

“Estados Unidos e Israel tienen una asociación única y sin parangón, con altos niveles de simpatía, amistad, confianza, y cooperación política y militar. Cada parte ocupa una posición especial en los asuntos internos e internacionales de la otra. La relación no se limita a los decisores políticos sino que también incluye a las dos sociedades, hecho que garantiza su durabilidad incluso en momentos conflictivos. Estados Unidos provee de un continuo de ayuda militar, económica y política. Israel considera los intereses de EE.UU. en la formulación de su política exterior, transige ante las peticiones de EE.UU. y actúa en nombre de los intereses estadounidenses”¹⁶⁰.

La institución no ha estado presente en la totalidad del periodo estudiado por esta tesis sino que tan sólo podemos confirmar su existencia desde 1967, tras la guerra de los Seis Días, coincidiendo con la presidencia estadounidense de Lyndon B. Johnson. Es desde ese momento cuando “las relaciones israelí-norteamericanas entraron en una nueva era y la solidez de esta relación se convertiría en el eje central de la estrategia de disuasión de Israel” frente a los actores árabes¹⁶¹.

Es cierto que incluso antes, en el periodo que va desde 1948 hasta 1967, el boicot experimentado por parte de los actores árabes llevó a Israel a buscar substitutos lejos de su entorno más inmediato y recurrir en su búsqueda de apoyo económico, político y militar a Washington, París o Londres. Consecuentemente, intentó aproximarse sin demasiado éxito a las potencias y “asociarse con las organizaciones de defensa occidentales pensadas para hacer frente a

¹⁵⁸ Halliday, F. (2005), *Op. cit.*, p. 239.

¹⁵⁹ Jones, C. (2002), *Op. cit.*, pp. 117-118.

¹⁶⁰ Bar-Siman-Tov, Y. (1998), *Op. cit.*, p. 231.

¹⁶¹ Susser, A. (2014), *Op. cit.*, p. 226.

la Unión Soviética (el *Middle East Command*, la *Middle East Defence Organisation* y la OTAN) o agrupaciones político-económicas (la *Commonwealth* británica, o el Mercado Común Europeo)”¹⁶², siempre con el objetivo en mente de conseguir garantías de seguridad por parte de los países occidentales¹⁶³.

También es importante señalar que el cambio producido en 1967 no fue de improviso sino que se pueden encontrar antecedentes inmediatos de la “relación especial” a lo largo de las décadas de los cincuenta y sesenta¹⁶⁴. En los años cincuenta, por ejemplo, la “Doctrina Eisenhower” catalogaba como amenazas los movimientos revolucionarios en Oriente Medio que coincidían con una buena parte de los enemigos de Israel del momento¹⁶⁵. La Administración Kennedy por su parte fue la primera en dar pasos importantes en tal dirección. El presidente John F. Kennedy llegó a asegurar en diciembre de 1962 a la entonces ministra de asuntos exteriores Golda Meir que “Estados Unidos tenía una relación especial con Israel, comparable con la relación especial anglo-americana”, para reafirmarse en sus palabras frente al primer ministro Levi Eshkol en septiembre de 1963¹⁶⁶. A las palabras le siguieron los hechos y en 1965 la Administración Johnson dio un nuevo paso al autorizar por primera vez en la historia la venta de material bélico estadounidense de naturaleza ofensiva a Israel -y no sólo defensiva, como había sucedido hasta entonces¹⁶⁷. No obstante, todavía en esos momentos, “Estados Unidos prefería mantener la nueva relación tan implícita

¹⁶² Podeh, E. (1997), *Op. cit.*, p. 281.

¹⁶³ Susser, A. (2014), *Op. cit.*, p. 221.

¹⁶⁴ Little, D. (1993), “The making of a special relationship: The United States and Israel, 1957-68”, *International Journal of Middle East Studies*, vol. 24, núm. 4, pp. 563-585.

¹⁶⁵ Salim Yaqub sugiere, contrariamente a lo aquí apuntado, que en Tel Aviv la “Doctrina Eisenhower” no fue especialmente bien recibida porque desde su perspectiva sería muy difícil convencer a Washington de que sus enemigos árabes estaban “controlados por el comunismo internacional”. Yaqub, S. (2004), *Containing Arab nationalism: The Eisenhower Doctrine and the Middle East*, Chapel Hill/ Londres: University of North Carolina Press, p. 98.

¹⁶⁶ Susser, A. (2014), *Op. cit.*, p. 225.

¹⁶⁷ *Ibid.*

como fuera posible para no poner en todavía mayor peligro su influencia en descenso en el mundo árabe”¹⁶⁸.

Fue la guerra de 1967 la que sirvió a Estados Unidos para llegar a la conclusión de que las acciones de la Unión Soviética y de sus aliados árabes pan-arabistas en Oriente Medio ponían en jaque los intereses estadounidenses en la región y que, por ende, Israel podía representar el mejor dique de contención frente a soviéticos y árabes. Este enfoque, donde EE. UU. leía el conflicto árabe-israelí “mucho más en términos bipolares que lo que hiciera con los de 1948 o 1956”, estaba altamente influenciado tanto por el impacto general de la contienda en Vietnam como por el más inmediato acuerdo de compra-venta de armas entre Egipto y la URSS por valor de 500 millones de dólares en verano de 1963¹⁶⁹. Así, en las postrimerías del conflicto Washington apoyó a Israel para que resistiera a cualquier presión y no se retirase de los territorios ocupados en Gaza, Cisjordania, el Sinaí, los Altos del Golán y Jerusalén Este, como forma de conseguir forzar a sus contrincantes árabes -y por extensión, a la Unión Soviética- a una negociación de paz definitiva¹⁷⁰. Este apoyo marcaría un hito en las relaciones bilaterales y asentaría las bases de esta institución primaria del orden.

Es importante detenerse brevemente para no dar la falsa impresión de que la institución se forjó simplemente como resultado de percatarse de la existencia de objetivos compartidos. Esta “relación especial” ha sido muchas veces planteada como “forjada no en los intereses compartidos sino en un vínculo compartido”¹⁷¹. Jones y Bar-Siman-Tov ofrecen una explicación basada en dos tipos de variables: las blandas y las duras. Las variables duras son

¹⁶⁸ Bar-Siman-Tov, Y. (1998), *Op. cit.*, p. 239.

¹⁶⁹ Halliday, F. (2005), *Op. cit.*, p. 178. Yaacov Bar-Siman-Tov sugiere que la importancia de Vietnam no era tanto que contribuyese a un estado general donde el conflicto bipolar estaba muy presente en el proceso de toma de decisiones estadounidense sino que Johnson necesitaba desesperadamente asegurarse el apoyo de los norteamericanos judíos, pese a la guerra, en las elecciones presidenciales de 1968. Bar-Siman-Tov, Y. (1998), *Op. cit.*, p. 237.

¹⁷⁰ Susser, A. (2014), *Op. cit.*, p. 226. Inbar, E. y Sandler, S. (1995), *Op. cit.*, p. 278.

¹⁷¹ Barnett, M. N. (1999), *Op. cit.*, p. 18.

precisamente aquellas relacionadas con la confluencia de intereses estratégicos entre Israel y Estados Unidos. Así, por ejemplo, desde la perspectiva de Washington, “preservar el equilibrio de poder y la estabilidad en la región es una de las tareas principales que se espera que Israel lleve a cabo en el periodo de la post-Guerra Fría”¹⁷². Pero existen otros vínculos, también extremadamente importantes y que no podemos pasar por alto (las llamadas variables blandas), y que se refieren a:

“la identificación de Israel con los valores democráticos y occidentales y, de una forma más tangible, la influencia de los judíos norteamericanos, y en particular de los poderosos grupos de intereses israelíes en Capitol Hill, en ambas cámaras del Congreso [estadounidense]”¹⁷³.

Tras la alternancia de partidos en la Casa Blanca, el republicano Richard M. Nixon “siguió los pasos de Johnson en su alianza con Israel”¹⁷⁴. En tándem con su asesor de seguridad nacional, Kissinger, el presidente sentó un precedente al vetar cualquier esfuerzo de Naciones Unidas para conseguir un alto el fuego en el marco de la guerra de Desgaste entre Israel y Egipto en los años 1969-1970, aseverando que Washington debía controlar cualquier proceso de negociación a la vez que dejaba fuera de la ecuación a Moscú¹⁷⁵. De esta forma se forjó una tendencia prácticamente inalterable, desde ese momento y durante todo el periodo estudio, por la que Estados Unidos asumió un monopolio *de facto*, muy pocas veces cuestionado o alterado, sobre la mediación en el

¹⁷² Podeh, E. (1997), *Op. cit.*, p. 289.

¹⁷³ Jones, C. (2002), *Op. cit.*, p. 117. Bar-Siman-Tov, Y. (1998), *Op. cit.* Sobre la importancia de los grupos de interés pro-israelíes en el proceso de toma de decisiones en materia exterior de Estados Unidos, véase: Mearsheimer, J. J. y Walt, S. M. (2007), *The Israeli lobby and US foreign policy*, Nueva York: Farrar, Straus and Giroux.

¹⁷⁴ Susser, A. (2014), *Op. cit.*, p. 226.

¹⁷⁵ Este episodio enfrentó además al Departamento de Estado y a su Secretario, William Rogers (defensor de la vía Naciones Unidas), con Richard Nixon y Henry Kissinger, quienes llegaron a ordenar directamente a su personal que se abstuviera de dialogar con sus contrapartes en *Foggy Bottom*. Smith, C. (2013), *Op. cit.*, pp. 247, 254.

conflicto árabe-israelí¹⁷⁶. Esta tendencia encontró su continuidad nada más acabada la guerra de Octubre con la negociación por parte de Kissinger de los acuerdos de retirada del Sinaí y de los Altos del Golán entre israelíes, egipcios y sirios en 1974 y 1975 en base a lo establecido por la resolución 338 del Consejo de Seguridad, de octubre de 1973¹⁷⁷.

Y siguió inalterada con la llegada a la presidencia de Jimmy Carter quien lanzó la célebre frase de “es absolutamente crucial que nadie ni ningún país en el mundo nunca dude que nuestro compromiso número uno en Oriente Medio es proteger el derecho de Israel a existir, a existir permanentemente, y a existir en paz”¹⁷⁸. El nuevo presidente, al poco de llegar a la Casa Blanca, se planteó dar un nuevo salto adelante y, rehuendo el enfoque de Kissinger de promover acuerdos limitados, se planteó organizar una conferencia de paz de alto nivel de la que participasen a su vez la OLP y la Unión Soviética¹⁷⁹. Aunque esta idea se frustró debido a las dificultades obvias, en ella se encuentra el origen de las negociaciones secretas entre israelíes y egipcios, auspiciadas por Washington, que llevaron a la firma de los Acuerdos de Camp David en 1978 y el Acuerdo de Paz entre Israel y Egipto en 1979. En Estados Unidos se asumió la responsabilidad insólita de respaldarlos con unas transferencias de fondos anuales a ambas partes que, en el caso de Egipto, explican parcialmente su voluntad

¹⁷⁶ Sobre el papel de Estados Unidos como mediador o facilitador del proceso de paz entre árabes e israelíes desde la guerra de los Seis Días véase Quandt, W. B. (2005), *Peace process: American diplomacy and the Arab-Israeli conflict since 1967*, tercera edición, Washington D. C./ Berkeley: Brookings Institution Press/ University of California Press.

¹⁷⁷ Curiosamente, Kissinger aseguró a los israelíes que no tenían que temer ser presionados por Estados Unidos para conseguir un acuerdo similar con Jordania que significase una retirada de Cisjordania y de Jerusalén Este. Tal retirada, en cualquier caso, era entendida como una baza fundamental para ser utilizada en una eventual negociación de un acuerdo de paz definitivo. Smith, C. (2013), *Op. cit.*, pp. 255-256. Fred Halliday afirma que el ataque de Egipto en 1973 “fue interpretado en Washington como parte del asalto soviético a los intereses occidentales”, consolidando la idea de la necesidad de establecer una relación absolutamente privilegiada con Tel Aviv. Halliday, F. (2005), *Op. cit.*, pp. 116-117.

¹⁷⁸ Citado en Bar-Siman-Tov, Y. (1998), *Op. cit.*, p. 231.

¹⁷⁹ Smith, C. (2013), *Op. cit.*, p. 256.

de firmarlos y la tranquilidad con que la que los responsables del ejército egipcio los han aceptado de buen grado desde entonces¹⁸⁰. Hinnebusch afirma que los acuerdos “forzaron a El Cairo a una dependencia todavía mayor de Estados Unidos, permitiendo una neutralización virtual del Estado árabe por excelencia por parte de una superpotencia profundamente sesgada hacia Israel”¹⁸¹. El presidente egipcio Mubarak incluso se refirió a estas transferencias norteamericanas como la “compensación intocable”¹⁸² por mantener la paz con Tel Aviv.

Durante la etapa de la Administración Reagan, el vínculo especial se fortaleció con la doble intervención estadounidense en el Líbano en septiembre de 1982 (primero, tras la invasión de Beirut por parte de Israel, para gestionar la salida de la OLP dirección Túnez, y segundo, tras las masacres de Sabra y Chatila después del asesinato del líder de la falange libanesa, Bashir Gemayel)¹⁸³. Es importante subrayar que, además de desplegar tropas con una voluntad de interposición, Estados Unidos también participó en las hostilidades

¹⁸⁰ Los datos sobre la ayuda a Israel los veremos más adelante en esta misma sección. Por lo que respecta a los correspondientes a Egipto, los datos desde 1979 demuestran que éste ha sido el segundo país que más ayuda estadounidense ha recibido, sólo detrás del propio Israel (sin incluir el desembolso en Irak cuya totalidad del monto no es contabilizado por *US Aid* como ayuda internacional). Se calcula que las cantidades representarían una media anual de alrededor de 1.600 millones de dólares, siendo casi en su totalidad ayuda militar. US Aid (2019), *Foreign Aid Explorer: Egypt*, US Aid Data Services. Disponible en línea en: <https://explorer.usaid.gov/cd/ISR> [última consulta: 05/02/2020]. Najjar, F. (2017), “Why US aid to Egypt is never under threat”, *Al-Jazeera*, 03/10/2017. Disponible en línea en: <https://www.aljazeera.com/news/2017/10/aid-egypt-threat171002093316209.html> [última consulta: 05/02/2020].

¹⁸¹ Hinnebusch, R. (2002b), *Op. cit.*, p. 43.

¹⁸² Citado en Gardner, L. C. (2011), *The road to Tahrir Square: Egypt and the United States from the rise of Nasser to the fall of Mubarak*, Nueva York/Londres: The New Press, en “Capítulo 5: The \$50 billion gamble: Thirty years of Egyptian-American co-dependence”.

¹⁸³ Halliday sostiene que la invasión de Beirut “recibió como mínimo un incentivo tácito por parte de la administración Reagan que veía con buenos ojos ir tras los aliados soviéticos, en este caso Siria y la OLP”. Halliday, F. (2005), *Op. cit.*, pp. 116-117. Eso encajaría con la afirmación de Inbar y Sandler sobre que “la pronunciada perspectiva bipolar sobre los asuntos internacionales durante los años de Reagan incrementó el valor de Israel e intensificó la cooperación estratégica entre EE. UU. e Israel”. Inbar, E. y Sandler, S. (1995), *Op. cit.*, p. 279.

de la guerra civil al bombardear desde sus fuerzas marítimas las posiciones de las facciones drusas en 1983, prestando un apoyo contundente a la consecución de los objetivos israelíes en el Líbano¹⁸⁴. Más allá de estos elementos que marcan la continuidad de la institución primaria es importante señalar que fue también durante el mandato de Reagan cuando, en diciembre de 1988, Estados Unidos aceptó establecer contactos directos oficiales con la OLP tras afirmar que se habían comprometido a renunciar al terrorismo y a aceptar la resolución 242 como punto de partida de las negociaciones¹⁸⁵.

El fin de la Guerra Fría supuso un momento de impase para la relación especial entre Washington y Tel Aviv. Pese a las manifestaciones del presidente George H. W. Bush reafirmando el carácter inquebrantable del vínculo, la desarticulación de la lógica bipolar podía llevar a pensar que la importancia de Israel como piedra de toque frente a Moscú en Oriente Medio se desdibujaba e “Israel era menos valioso como aliado estratégico”¹⁸⁶. A la preocupación del liderazgo israelí provocada por esta idea contribuyó que en 1991 el presidente Bush impusiera por primera vez condiciones a unas garantías de crédito bilaterales por valor de diez mil millones de dólares que exigían que el dinero no fuera utilizado en los territorios ocupados en Cisjordania¹⁸⁷. Tampoco ayudó la “política de doble vía” (*two-track policy*) durante la guerra del Golfo (1990-1991) por la que, mientras Washington reconocía públicamente el derecho de Israel de responder a los ataques con misiles Scud de Sadam Hussein a su territorio, también hacía petición expresa para que se mantuviera fuera de la guerra y no respondiese¹⁸⁸.

¹⁸⁴ Es precisamente este bombardeo el que parece que motiva los atentados contra la embajada estadounidense en Beirut el 18 de abril de 1983 (con 63 muertos, 17 de ellos estadounidenses) y contra los barracones de sus marines el 23 de octubre del mismo año (causando la muerte a 241 estadounidenses), que llevaron al presidente Reagan a ordenar la retirada del Líbano a principios de 1984. Smith, C. (2013), *Op. cit.*, pp. 258-259.

¹⁸⁵ *Ibid.*, p. 259.

¹⁸⁶ Lieber, R. J. (1995), *Op. cit.*, p. 71.

¹⁸⁷ Barnett, M. N. (1999), *Op. cit.*, p. 19.

¹⁸⁸ Aronson, G. (1992), *Op. cit.*, p. 620.

La presidencia de Bill J. Clinton propició la década del optimismo en el conflicto árabe-israelí. El contexto general que parecía favorecer las negociaciones, y que permitía pensar que un acuerdo era posible, posibilitó que la Administración demócrata ejerciese una presión sobre su aliado desconocida en las dos décadas anteriores. De esta forma, las presiones de Clinton consiguieron que por primera vez en la historia un gobierno israelí del *Likud* accediese a firmar un acuerdo con los palestinos: el Protocolo de Hebrón de enero de 1997 sobre la partición de dicha ciudad cisjordana. A ese le siguió el *Wye River Memorandum* en octubre de 1998 sobre la retirada israelí de un 13 por ciento de Cisjordania¹⁸⁹. Pero, cualquiera de estos ejercicios de presión, primero, no alteraron la esencia del “vínculo especial” y, segundo, se fueron diluyendo según el Proceso de Oslo descarrilaba y las perspectivas de conseguir la paz se desdibujan a finales de la década de los noventa.

Los atentados del 11 de septiembre en Nueva York, Washington D.C. y Pensilvania, coincidentes casi en el tiempo con la segunda *intifada* (2000) y el auge de Hamás en Palestina, permitieron un renovado acercamiento alrededor de la narrativa de la “Guerra contra el Terror” articulada por el presidente George W. Bush. Si el optimismo frente a la posible paz había llevado a Washington a ejercer presión sobre Israel en la década anterior, el relato de estar combatiendo un enemigo común (el terrorismo, en general, el islamismo extremista, en concreto) alineó totalmente los intereses de EE. UU. e Israel y reforzó la alianza para devolverla a la intensidad propia del periodo de la Guerra Fría. La aquiescencia norteamericana ante, por ejemplo, la *Operation Defensive Shield* en Cisjordania (2002), la guerra del Sur del Líbano (2006), la guerra en Gaza (2008-2009), o las decisiones más transversales en el tiempo como la construcción del muro en Cisjordania (aprobada en 2002) o la expansión de los asentamientos en territorios ocupados (en aumento exponencial en la primera década del siglo) dan buena cuenta de la fortaleza de la institución primaria¹⁹⁰.

¹⁸⁹ Shlaim, A. (2013), *Op. cit.*, p. 279.

¹⁹⁰ Véase en ese sentido Gilbert, M. (2008), *Israel: A history*, Londres: Black Swan, pp. 620-652 (31: Conflict and conciliation; 32: ‘Permit me to be a dreamer’); y Quandt, W. B. (2005), *Op. cit.*, pp. 385-412 (13: ‘With us or against us’: The warrior president in his first term).

En base al recorrido histórico aquí examinado se puede señalar que, en relación con esta institución primaria, Estados Unidos se hace cargo de tres funciones vinculadas a Israel que tienen un gran impacto en las relaciones entre los integrantes del orden árabe-israelí. La primera es la de proveer de un paraguas de protección y seguridad a Israel que altera cualquier distribución de poder *ex ante* en el sistema regional. Por un lado, se manifiesta con el permiso de compra de armas estadounidenses a Israel desde 1965 que garantiza a Tel Aviv el armamento de alta calidad en cualquier momento, en las cantidades que crea convenientes. Autores como Geoffrey Aronson han sugerido la posibilidad de que esta transferencia masiva de armas convencionales esté relacionada con la voluntad de EE. UU. de evitar que Israel recurriese a sus armas nucleares de sentirse en desventaja frente a los actores árabes¹⁹¹. Viene acompañado además de la transferencia de unos paquetes de ayuda internacional incomparables que sitúan a Israel como el primer receptor histórico de ayuda estadounidense en el mundo. Los datos oficiales ofrecidos por el *US Overseas Loans and Grants*, el Departamento de Estado y la Agencia de Defensa de Misiles señalan un monto total de 134 mil millones de dólares en el periodo entre 1946 y 2017¹⁹². Como no puede ser de otra forma, esta realidad se traduce en una ventaja comparativa perenne de Israel en la distribución de poder dentro del sistema regional, afectando por tanto a sus relaciones con el resto de los participantes del orden árabe-israelí.

¹⁹¹ Aronson, G. (1992), *Op. cit.*, p. 623. Siguiendo esta estela, se podría apuntar a la conexión entre esta idea de paraguas de seguridad para Israel y los intentos de Estados Unidos por detener las ambiciones nucleares de cualquier otro actor del sistema (Libia, Irak e Irán).

¹⁹² Congressional Research Service (2009), *US foreign aid to Israel*, núm. RL33222, Washington D.C.: CRS. El histórico de *US Aid* sugiere unas cantidades anuales para los últimos veinte años que oscilan entre los 2,4 y los 3,7 mil millones de dólares, siendo el 100% de la ayuda en materia militar y gestionada por el Departamento de Defensa de Estados Unidos. US Aid (2019), *Foreign Aid Explorer: Israel*, US Aid Data Services. Disponible en línea en: <https://explorer.usaid.gov/cd/ISR> [última consulta: 05/02/2020]. Hasta la reforma impulsada con el Memorándum de Entendimiento a diez años durante la Administración Obama, el 75% de los fondos recibidos debían ser utilizados en compras a empresas estadounidenses del sector de defensa. Shindman, P. (2019), "Understanding US foreign aid to Israel", *Honest Reporting*, 29/08/2019.

Por otro lado, se materializa en un acuerdo de seguridad bilateral que garantiza en última instancia la supervivencia del Estado de Israel. Cabría aclarar que esta protección norteamericana no es absoluta y aplicable a todos los contextos. No estamos delante de un acuerdo tácito de garantía de seguridad por el cual Estados Unidos se compromete a intervenir directamente en cada una de las ocasiones que Israel sea objeto del uso de la fuerza por parte de terceros¹⁹³. La garantía se restringiría a aquellos casos en los que Israel hiciese frente a lo que en el pasado se ha entendido como una “amenaza existencial”, por tanto, se referiría a guerras totales que amenazasen verdaderamente la existencia de Israel como lo hicieron las de 1967 o la de 1973. En palabras de Kennedy, “en caso de invasión Estados Unidos vendrá al rescate de Israel”¹⁹⁴. La práctica nos demuestra que quedarían excluidos aquellos episodios de uso de la fuerza armada limitada, como cualquier escaramuza fronteriza o crisis controlada (son recurrentes los ejemplos entre Siria e Israel en los Altos del Golán), guerra por interposición regional en la que Israel decida participar (como por ejemplo buena parte de la guerra del Líbano, 1975-1990) y los conflictos limitados de baja intensidad (por ejemplo, la guerra de los 33 Días en el Líbano en 2006 o la guerra en Gaza en 2008-2009).

Se pueden señalar tres ejemplos paradigmáticos para ilustrar esta realidad. Un primero se encuentra en la guerra de 1967. Los historiadores dan por sentado que la certeza de que la Unión Soviética no intervendría en la guerra -o como mínimo que tendría que asumir unos nuevos costes muy altos- por culpa de la entente entre Tel Aviv y Washington permitió a Israel dar rienda suelta a la consecución de sus objetivos más ambiciosos y avanzar de una forma inaudita en la toma de territorio (especialmente importante la ocupación del Sinaí egipcio al tratarse del territorio de un aliado directo de los soviéticos)¹⁹⁵. El segundo ejemplo se produciría con

¹⁹³ Contrariamente a lo que se podría pensar en base a la densidad de relaciones y el carácter sustancial del compromiso tácito de seguridad, Estados Unidos e Israel nunca han firmado un acuerdo de defensa mutua. Simon, S. (2019), “Should the United States and Israel make it official?”, *Foreign Policy*, Argument, 20/12/2019. Disponible en línea en: <https://foreignpolicy.com/2019/12/20/united-states-israel-allies-formal-defense-treaty-trump-netanyahu/> [última consulta: 05/02/2020].

¹⁹⁴ Bar-Siman-Tov, Y. (1998), *Op. cit.*, p. 237.

¹⁹⁵ *Ibid.*, p. 240.

la firma del memorándum público entre los cancilleres Cyrus Vance y Dayan en el marco del Acuerdo de Paz entre Israel y Egipto de 1979 que reza que “si una violación del Acuerdo de Paz es considerado que amenaza la seguridad de Israel, Estados Unidos estará preparado para considerar, de forma urgente, medidas tales como el aumento de la presencia norteamericana en la zona, la provisión de recursos de emergencia a Israel y el ejercicio de derechos marítimos que pongan fin a tal violación”¹⁹⁶. Un tercero más contemporáneo se produjo durante la guerra del Golfo cuando, ante la posibilidad de que Irak hiciera uso de armamento no convencional (químico o biológico), Estados Unidos, primero, a través de la figura de su Secretario de Defensa, Dick Cheney, afirmó que de producirse no limitaría la respuesta israelí al armamento convencional, y segundo, incorporó entre sus objetivos en la contienda destruir la capacidad balística de Irak para evitar un ataque semejante en el futuro¹⁹⁷.

La segunda función de EE. UU. tiene que ver con el papel central, y casi monopolístico, que Washington se ha atribuido como actor pacificador o mediador en el conflicto árabe-israelí, actuando como dique de contención último que garantiza que el resultado de cualquier negociación no se alejará en sobremanera de aquello que Israel esté dispuesto a aceptar. Y ésta no se reduce a una mera función pasiva en caso de que las partes inicien negociaciones: Estados Unidos ha llevado la iniciativa en innumerables ocasiones a la hora de poner en marcha negociaciones de paz entre Israel y los actores árabes (desde el Plan Rogers en 1969 o los acuerdos de retirada del Sinaí y los Altos del Golán en 1974-1975 hasta Camp David I, Madrid, Araba, la Hoja de Ruta, Oslo II, Camp David II o Annapolis)¹⁹⁸. En estas ocasiones su papel no ha sido sólo ser el

¹⁹⁶ Citado en *Ibid.*, p. 251. Estos acuerdos públicos irían acompañados de cuatro tratados secretos en la misma línea (tres con Israel y uno con Egipto). Bar-Siman-Tov, Y. (1995), *Op. cit.*, p. 42.

¹⁹⁷ Aronson, G. (1992), *Op. cit.*, pp. 620-621.

¹⁹⁸ La gran excepción fue las negociaciones que llevaron a los Acuerdos de Oslo. Pero, si observamos la reacción estadounidense, podremos entender algo mejor esa condición privilegiada aquí apuntada. Según el historiador Avi Shlaim, cuando Simon Peres viajó a EE.UU. para informar al Secretario de Estado, Warren Christopher, de las negociaciones éste “quedó sorprendido por el alcance del acuerdo y por el método nada ortodoxo a través del que se había conseguido. Él asumía naturalmente que EE.UU. tenía el *monopolio sobre el proceso de paz*;

generador y gestor de estos espacios sino que, todavía más importante, Washington ha hecho siempre buen uso de sus capacidades especiales frente a los actores árabes para compelerlos a sentarse en la mesa de negociación y a flexibilizar sus objetivos iniciales -recordemos la institución de la “penetración extraregional” en el orden intrárabe. Así, por ejemplo, en los cruciales Acuerdos de Camp David de 1978 “las garantías implícitas y explícitas norteamericanas a las partes les permitieron sentirse seguras frente a los riesgos que ellos creían que sus concesiones podían tener”, permitiéndoles de esta forma atreverse a explorar soluciones al conflicto¹⁹⁹.

La tercera se refiere a la función de parapeto que Estados Unidos asume frente a cualquier crítica o condena de Israel por parte de la comunidad internacional en general y de los actores internacionales de la región en particular. El ejemplo paradigmático se produce en el seno de las Naciones Unidas: desde el uso del veto para evitar sistemáticamente resoluciones del Consejo de Seguridad que condenen la conducta de Israel hasta la recurrencia a *tours de force* diplomáticos en órganos como el Consejo de Derechos Humanos o la propia Asamblea General para impedir investigaciones, informes o directamente resoluciones que pongan en tela de juicio cualquier conducta de Israel²⁰⁰. La salida de Estados Unidos de la UNESCO en 2017 tras acusarla de “parcialidad antisraelí”, aunque fuera del espacio temporal cubierto por esta tesis, da buena cuenta de esta realidad²⁰¹. El resultado, en este caso, es una creciente frustración entre los actores árabes frente a los dobles estándares de EE. UU., que fueron en aumento en especial a partir de finales de los años

su personal en el Departamento de Estado había llegado a ser apodado ‘los *peace processors*’. Ahora, se sintieron totalmente descolocados al entender que habían quedado completamente eclipsados por los noruegos” (las cursivas son propias). Shlaim, A. (2013), *Op. cit.*, pp. 271-272.

¹⁹⁹ Bar-Siman-Tov, Y. (1995), *Op. cit.*, en p. 41.

²⁰⁰ Sarsar, S. (2004), “The question of Palestine and United States behavior at the United Nations”, *International Journal of Politics, Culture, and Society*, vol. 17, pp. 457-570.

²⁰¹ Al-Jazeera (2019), “US and Israel formally quit UNESCO”, *Al-Jazeera*, 01/01/2019. Disponible en línea en: <https://www.aljazeera.com/news/2019/01/israel-formally-quit-unesco-190101094104787.html> [última consulta: 01/02/2020].

noventa cuando, mientras se mantenía firme el bloqueo a Irak, Washington no “ejercía presión sobre el gobierno israelí que violaba tanto los Acuerdos de Oslo como las resoluciones de Naciones Unidas sobre los territorios palestinos”²⁰².

Es muy importante desde la perspectiva del estudio del orden árabe-israelí el hecho de que estos últimos sean perfectamente conscientes de la relación especial entre Washington y Tel Aviv, así como de las funciones recién descritas, y en consecuencia adapten -y por tanto ordenen- su conducta a ello. Primero, como ya hemos sugerido anteriormente, el paraguas de seguridad estadounidense ha llevado a los actores árabes a ser más comedidos en su beligerancia, o directamente en el uso de la fuerza, contra Tel Aviv. Los ejemplos más claros los ofrecen la Libia de Gadafi (quién no tradujo en acción directa su retórica incendiaria contra Tel Aviv, por miedo a ser atacado por Washington como ya ocurrió con los bombardeos estadounidenses de 1986 o los combates aéreos en Tobruk en 1989) o el Irak de Sadam Hussein (quien en el marco de la guerra del Golfo no hizo uso de todos los medios a su disposición contra Israel por miedo a que la respuesta estadounidense fuera la toma de Bagdad y no sólo la de Kuwait City)²⁰³.

Segundo, el vínculo especial con Estados Unidos ha llevado a muchos actores árabes a relajar, o como mínimo ser más comedidos, en sus posturas frente a Tel Aviv cuando no ha favorecido directamente la progresiva normalización de relaciones. Un ejemplo paradigmático de esta conducta para el periodo de la post-Guerra Fría fue el de Jordania. Tras la posición vacilante de Amán durante la guerra del Golfo, el rey Hussein entendió que la paz con Israel podía acabar con el distanciamiento de la nueva potencia hegemónica y a la vez “asentar firmemente a Jordania en el centro de un ‘nuevo Oriente Medio’ cercano a Estados Unidos”²⁰⁴. Con los años, la mejora de relaciones con Tel Aviv incluso generó

²⁰² Gresh, A. (1998), *Op. cit.*, p. 188. Véase también: Finkelstein, N. (1991), “Israel and Iraq: A double Standard”, *Journal of Palestine Studies*, vol. 20, núm. 2, pp. 43-56.

²⁰³ Vandewalle, D. (2012), *A history of modern Libya*, segunda edición, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 131-132.

²⁰⁴ Lucas, R. E. (2004), *Op. cit.*, p. 94.

que las exportaciones jordanas obtuvieran el estatus de libre comercio en el mercado estadounidense en octubre del año 2000 y que los productos manufacturados en las zonas industriales compartidas con Israel estuvieran exentos de impuestos en EE.UU., suponiendo una mejora a la economía jordana²⁰⁵. Un segundo ejemplo ha sido el del Emirato de Catar que “ha mantenido sus relaciones con Israel con el fin de cultivar sus relaciones con Estados Unidos ya que éstas contribuyen a la consolidación de su estatus político y a su seguridad en una región complicada”²⁰⁶.

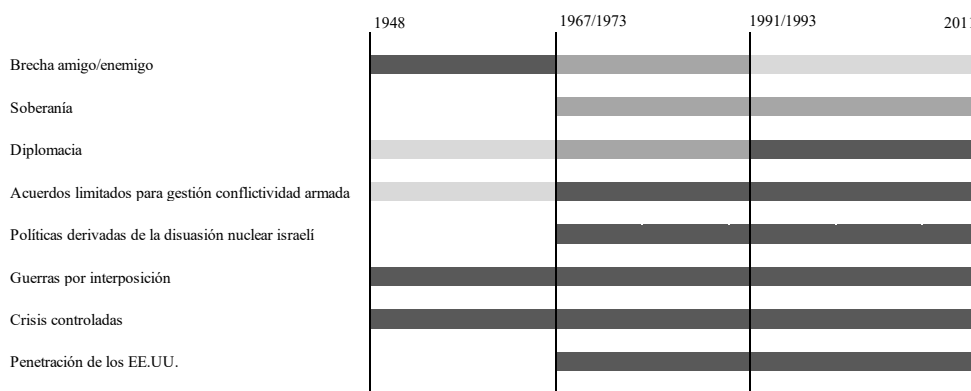
Israel ha sido capaz de, paralelamente, aprovecharse de dicho vínculo y utilizarlo como mecanismo de presión ante acciones o decisiones de los actores árabes contrarias a sus intereses. A mediados de los noventa, por ejemplo, ante cierta insistencia por parte de Egipto de que las decisiones de las negociaciones del proceso de paz tuvieran que ser ratificadas por El Cairo, el ministerio de exteriores israelí planteó la posibilidad -filtrada a la prensa para ejercer un efecto disuasorio- de ejercer presión ante las instituciones estadounidenses con tal de reducir los alrededor de dos mil millones de dólares que Egipto recibía anualmente de EE. UU. co ayuda bilateral²⁰⁷. Incluso en las situaciones donde los israelíes no han hecho un uso explícito del vínculo como en el caso mencionado, es razonable esperar que el conocimiento por parte de los actores árabes de la institución y sus prácticas asociadas haya estado muy presente.

²⁰⁵ *Ibid.*, p. 110.

²⁰⁶ Rabi, U. (2009), *Op. cit.*, p. 443.

²⁰⁷ Gerges, F. A. (1995), *Op. cit.*, pp. 73, 75.

*Cuadro 13:
Vigencia de las instituciones del orden árabe-israelí
(1948-2011)*



Elaboración propia.

CAPÍTULO VII

EL ORDEN ÁRABE-IRANÍ

Y SUS INSTITUCIONES PRIMARIAS

I. INSTITUCIONES PRIMARIAS DEL ORDEN ÁRABE-IRANÍ: NORMAS Y PRÁCTICAS

El tercero de los órdenes foco de análisis de esta tesis es el que está integrado por Irán y el resto de los actores del subsistema al que hemos llamado *orden árabe-iraní*. Como sucedía con el caso del orden árabe-israelí en el capítulo anterior, esta tesis sugiere la existencia de un orden regional propio y diferenciado de los dos anteriores, del que participan Irán y el resto de los actores del subsistema para todo el periodo de estudio¹. Pero antes de iniciar el análisis de sus instituciones primarias, es necesario hacer dos matizaciones preliminares para entender el contenido y funcionamiento de sus normas y prácticas. La primera es que la acción exterior de Irán, tanto en los periodos pre como post-revolucionarios, tiene un fuerte componente de búsqueda de estatus y reconocimiento entre el resto de actores regionales y globales. Esta búsqueda de reconocimiento afectó por igual al régimen monárquico de los Pahlaví como a la República Islámica. Desde el inicio del reinado de Reza Pahlaví en 1925, Irán integró entre sus prioridades exteriores la búsqueda de autonomía frente a las grandes potencias, intentando que se no repitieran hechos como la partición de Persia en sendas áreas de influencia para Rusia e Inglaterra en 1907 o la invasión soviética de Gilat en 1920². En ese mismo

¹ Cabe aclarar que, por tanto, nos referimos tanto a la última etapa del Imperio Persa bajo la autoproclamada dinastía Pahlavi (1925-1979) como a la República Islámica de Irán (de 1979 en adelante). También es importante señalar que, como ya hemos aclarado para el caso del orden árabe-israelí, las relaciones centrales del orden árabe-iraní son las que llevan a cabo Irán y los actores árabes pero ello no descarta la inclusión de las correspondientes a otros actores extraregionales y las propias de Irán con Israel.

² Karsh, E. (1990), "Geopolitical determinism: The origins of the Iran-Iraq War", *Middle East Journal*, vol. 44, núm. 2, pp. 256-268, en p. 259. Esta prioridad se materializó en la "estrategia de equilibrio", una constante en la acción exterior iraní según diversos autores, por la que Irán persiguió la equidistancia de las

periodo, además, Teherán se atribuyó repetidamente la condición de responsable de la estabilidad y la seguridad de todo el Golfo Pérsico en base a toda suerte de argumentos históricos sobre la ascendencia persa en la subregión³. Esa búsqueda de estatus también es central para entender las relaciones privilegiadas que desarrollaron los Pahlaví con los Estados Unidos: éstas actuaron en cierta forma como mecanismo de sustitución ante las dificultades de obtener reconocimiento de unos vecinos atemorizados por lo que entendían como un potencial hegemón regional. Su consecuencia más notable fue que “Washington nutrió las ambiciones [del Shah] (...) y ungió a su régimen como el oficial de policía del Golfo Pérsico”⁴.

Tras 1979, la búsqueda de estatus continuó inalterada aunque viró su foco de interés. En palabras de Vali Nasr y Ray Takeyh, “pese a las descripciones habituales, Irán no es una potencia mesiánica resuelta a derrocar el orden regional en nombre de una militancia islámica [sino] un estado oportunista nada excepcional que persigue afirmar su predominio en su contexto más inmediato”⁵. Desde entonces las aspiraciones de liderazgo iraníes se materializaron en un renovado papel como potencia no alineada, contestataria con los privilegios de las superpotencias tradicionales, y muy centrada en cultivar su ascendencia entre los integrantes del Sur Global como vehículo en su camino hacia su autonomía e independencia⁶. La

potencias globales como mecanismo de salvaguarda de su independencia, y cuyos orígenes podrían remontarse al periodo de gobierno de Amir Kabir (1848-1851). Zaccara, L. (2016), “Iran’s permanent quest for regional power status”, en Braveboy-Wagner, J. A. (ed.), *Diplomatic strategies of nations in the Global South: The search for leadership*, Nueva York: Palgrave Macmillan, pp. 181-211, en p. 187.

³ Según Luciano Zaccara, “el problema de la búsqueda de liderazgo regional de Irán es que sus acciones han tendido a generar desconfianza entre sus vecinos”, hecho que ha dificultado todavía más su consecución al ser percibido por su entorno como una amenaza, y no como un líder. *Ibid.*, pp. 204-205.

⁴ Ramazani, R. K. (1989), “Iran’s foreign policy: Contending orientations”, *Middle East Journal*, vol. 43, núm. 2, pp. 202-217, en p. 203.

⁵ Nasr, V. y Takeyh, R. (2008), “The costs of containing Iran: Washington’s misguided new Middle East policy”, *Foreign Affairs*, vol. 87, núm. 1, pp. 85-94, en pp. 92-93.

⁶ Zaccara, L. (2018), “Iran’s foreign policy and evolving role of South-South cooperation”, *Vestnik RUDN-International Relations*, vol. 18, núm. 3, pp. 550-564, en p. 555. Gause III, F. G. (2015), “Ideologies, alliances and underbalancing

frase célebre de la revolución, “ni Oriente ni Occidente, República Islámica”, refleja perfectamente esta idea. La búsqueda de estatus pasaba ahora por el fin de cualquier subordinación frente a las potencias globales, distanciándose de la estrategia del Shah de conseguir el reconocimiento precisamente como consecuencia de forjar unas relaciones privilegiadas con dichas potencias⁷.

Esta búsqueda de estatus como motor del comportamiento exterior iraní es significativa a la hora de analizar el orden árabe-iraní. La conducta iraní frente a las instituciones del orden (ya sea su creación, puesta en práctica, evolución, cuestionamiento...) cabe ser entendida no sólo como un esfuerzo por acomodar mejor sus prioridades e intereses sino también como una forma de reivindicarse y promover su estatus regional y mundial.

Eso no significa que nos encontremos delante un “Estado renegado” o un “Estado reaccionario” -utilizando etiquetas que algunos autores han utilizado para referirse a Irán- que cuestiona y se aleja sistemáticamente de las instituciones del orden del que participa, convirtiéndose en imprevisible⁸. Fawcett asegura que, aunque en muchas ocasiones los Estados surgidos de procesos revolucionarios son socializados en normas y prácticas internacionales que les preceden, Irán se ha encontrado desde 1979 en un punto intermedio: si bien en una gran mayoría de casos se ha comportado respetando las normas globales, se ha permitido cuestionar selectiva y contingentemente en el tiempo ciertos elementos normativos que le

in the new Middle East Cold War”, *International relations theory and a changing Middle East (POMEPS Studies)*, núm. 16, POMEPS/ Aarhus University, Setiembre, pp. 16-20, en p. 17.

⁷ Imad Mansour afirma que esta búsqueda de estatus, más allá de estar presente tanto antes como después de 1979, ha pasado por episodios determinados donde transitoriamente Irán ha preferido optar por la introspección y por centrarse en los problemas de la política interna (como serían las etapas tras la deposición de Mohammad Mossadeq en 1953 o el fin de la guerra con Irak en 1988). Mansour, I. (2009), “Iran and instability in the Middle East: How preferences influence the regional order”, *International Journal*, otoño, pp. 941-964, en pp. 957-958.

⁸ Chan, S. y Williams, A. J. (eds.) (1995), *Renegade states: The evolution of revolutionary foreign policy*, Manchester: Manchester University Press. Lake, D. A. (1994), “Confronting backlash states”, *Foreign Affairs*, vol. 53, núm. 2, pp. 45-55. Citados en Zaccara, L. (2016), *Op. cit.*, p. 184.

han hecho ser calificado como una “potencia revisionista”⁹. Fawcett se ha referido a este fenómeno como la “política de doble vía” (*dual track diplomacy*) donde se combinaría el uso de la narrativa revolucionaria con un fuerte pragmatismo en política exterior¹⁰. Así, ciertos esfuerzos revisionistas nacen de la voluntad de aumentar el prestigio y el estatus, más que de una inconformidad profunda ante determinadas prácticas y normas del orden. Su acción exterior ha de ser siempre primero examinada a la luz de este prisma.

La segunda matización se refiere a la importancia que ha tenido en el periodo post-revolucionario la brecha política entre las diferentes facciones dentro del régimen¹¹. En los años justo posteriores al fin de la monarquía de los Pahlavi encontramos un primer grupo de revolucionarios islamistas que convive con un segundo de revolucionarios nacionalistas. Tras 1979, la sensación generalizada fue que “Irán emergía en la escena internacional como una potencia desafiante, ferozmente independiente, proactivamente religiosa y no alineada”¹². Pero esa fiebre revolucionaria en verdad velaba dos grupos heterogéneos en el seno del núcleo de poder iraní, unidos eventualmente por el objetivo compartido de acabar con el régimen del Shah¹³. Por un lado, encontramos a los nacionalistas iraníes que, sin renunciar a la islamización de la sociedad en tanto que

⁹ Fawcett, L. (2015), “Iran and the regionalization of (in)security”, *International Politics*, vol. 52, núm. 5, pp. 646-656, en p. 648.

¹⁰ Este cuestionamiento, pero, quedó bastante constreñido a dos periodos muy determinados que son aquellos donde la facción islamista revolucionaria concentró el poder: los años que van desde después de revolución hasta el fin de la guerra con Irak en 1988 y durante la presidencia de Mahmud Ahmadineyad. *Ibid.*, p. 652.

¹¹ Es necesario advertir que la caracterización del amplio espectro político iraní -cambiante a lo largo de los años de análisis- en un número tan reducido de facciones es un ejercicio de simplificación analítica en el que se sacrifican matices. Pero, también es cierto que buena parte de esos matices son más claros en lo que se refiere a la política interna de Irán que en su acción exterior.

¹² Ehteshami, A. (2002), “The foreign policy of Iran”, en Hinnebusch, R. y Ehteshami, A. (eds.), *The foreign policies of Middle East states*, Boulder/Londres: Lynne Rienner Publishers, pp. 283-209, en p. 283. Véase también: Hunter, S. (2010), *Iran’s foreign policy in the post-Soviet era: Resisting the new international order*, Santa Barbara: Praeger.

¹³ Ehteshami, A. (1995), *After Khomeini: The Iranian second Republic*, Londres: Routledge.

recuperación de una esencia histórica, planteaban la revolución y la construcción de la nueva república como un proceso emancipatorio nacional. Encontraríamos en este grupo ejemplos notorios como los de Abol Hasan Bani-Sadr, primer ministro de asuntos exteriores tras la revolución, o Sadeq Qotbzadeh, su sucesor en el cargo¹⁴. Por el otro, los revolucionarios islamistas reducían cualquier mención a la idiosincrasia nacional iraní en favor de argumentos transnacionales islamistas que planteaban la revolución como el inicio de un resurgir islámico global o la un “orden global islámico”¹⁵. Así, se recurría a la idea de “revoluciones gemelas” para referirse a la que según ellos debía ser la doble prioridad inmediata: consolidar la revolución internamente mientras que se hacían todos los esfuerzos posibles por exportarla a otros países¹⁶. Encontraríamos en este grupo al propio Ruhollah Jomeiní, junto con sus acólitos como el primer ministro Mir-Hussein Musaví o el entonces presidente Ali Jamenei (ambos en el cargo entre 1981-1989), así como buena parte de los mandos de la Guardia Revolucionaria o *pasdarán*¹⁷. Esta facción sería la responsable primordial de acontecimientos como la ocupación de la embajada estadounidense en Teherán en noviembre de 1979, la decisión de aceptar el envite de Sadam Hussein y dar pie a la guerra entre Irán e Irak (1980-1988) o algunas de las decisiones más importantes en el proceso de nuclearización desde finales de los años ochenta¹⁸.

Con el tiempo, y tras el triunfo de los islamistas frente a los nacionalistas, se articuló una segunda facción de islamistas pragmáticos, disconformes con algunos postulados de los

¹⁴ Ramazani, R. K. (1989), *Op. cit.*, p. 207.

¹⁵ *Ibid.*, p. 211.

¹⁶ Esposito, J. L. y Piscatori, J. (eds.) (1990), *The Iranian revolution: Its global impact*, Miami: Florida International University Press. Citado en Zaccara, L. (2018), *Op. cit.*, p. 554.

¹⁷ Mansour afirma que “durante los tiempos de amenazas externas visibles, la influencia del IRG [siglas en inglés del *pasdarán*] aumenta en tanto que son la institución responsable de proteger la soberanía nacional; por tanto, se beneficia de dar apoyo a vías más conflictivas para poder así demostrar la validez de su misión y la vigencia de su presupuesto”. Mansour, I. (2009), *Op. cit.*, p. 959.

¹⁸ Zaccara, L. (2016), *Op. cit.*, p. 201.

revolucionarios islamistas¹⁹. El grupo pragmático, personificado en los presidentes Akbar Hashemí Rafsanyaní (1989-1997) y Mohammad Jatamí (1997-2005), situó la política interna en un plano privilegiado y favoreció la moderación en sus relaciones con el resto de los países de Oriente Medio y el Norte de África, siendo especialmente adverso a cualquier muestra de revisionismo o de internacionalismo revolucionario frente a los países del Golfo²⁰. En la discusión sobre la conveniencia sobre la nuclearización de Irán, a modo de ejemplo, los pragmáticos abogaron por evitar a toda costa la confrontación con Occidente, y defendieron que el diálogo y la negociación diplomática con las superpotencias globales era también una forma de reconocimiento de estatus tanto internacional como regional²¹.

Tras 2001, con la “Guerra contra el Terror” y la inclusión de Irán en el “Eje del Mal” por parte de Estados Unidos, la creciente sensación de un repunte en la hostilidad externa llevó a los revolucionarios islamistas a volver a ocupar la centralidad de la política iraní de la

¹⁹ Arjomand, S. A. (2009), *After Khomeini: iran under his successors*, Oxford: Oxford Universtiy Press, pp. 133-148.

²⁰ Ruhi K. Ramazani, una de las voces más importantes en el estudio de la política exterior iraní, sostiene que “un poso de pragmatismo en la defensa de los intereses nacionales existió incluso en la primera fase, muy volátil e ideologizada, de la política exterior iraní” tras 1979. Uno de los argumentos centrales de su obra es que la pulsión entre el pragmatismo y la fuerza de las ideas o las ideologías ha sido una característica consustancial de la política exterior iraní, ya desde tiempos de Ciro, Darío I, los sasánidas o los safávidas, hasta la Revolución Constitucional (1905-1911), el gobierno de Mossadeq (1951-1953) y el periodo post revolucionario. Ramazani, R. K. (2004), “Ideology and pragmatism in Iran’s foreign policy”, *Middle East Journal*, vol. 58, núm. 4, pp. 1-11, en p. 8. Ramazani, R. K. (1985), “Iran: Burying the hatchet”, *Foreign Policy*, núm. 60, pp. 52-74. Ramazani, R. K. (1986), *Revolutionary Iran: Challenge and response in the Middle East*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press. Véase también: Abrahamian, E. (2008), *A history of modern Iran*, Cambridge: Cambridge University Press.

²¹ En relación con la controversia sobre la nuclearización, Mansour se refiere a las dos facciones como “populistas conservadores” (refiriéndose a aquellos cercanos al presidente Ahmadineyad que, junto con los altos mandos de la Guardia Revolucionaria, constituirían lo que aquí hemos llamado “islamistas revolucionarios”) y como una coalición entre “conservadores tradicionales” y los “reformistas” (equiparables a los “pragmáticos”). Mansour, I. (2009), *Op. cit.*, pp. 945-946.

mano del presidente Mahmud Ahmadineyad (2005-2013). Éste, “recuperando las referencias a la identidad islámica y el discurso de la revolución islámica, representó la recuperación de la orientación más tercermundista de la República Islámica desde 1979”²². El resultado de estas idas y venidas, en palabras de James M. Lindsay y Takeyh, es que “Irán es una peculiaridad: es una teocracia contemporánea que persigue ideales revolucionarios mientras protege sus objetivos prácticos”, que aunque sus líderes no han “superado sus pulsiones ideológicas (...) [sí] han reconocido los límites de su poder y han combinado consecuentemente la agitación revolucionaria con ajustes pragmáticos”²³.

Para el análisis sobre el orden árabe-iraní, la división entre facciones es importante porque condiciona cómo se relaciona Teherán con las normas y prácticas que integran dicho orden. Aunque las instituciones primarias no desaparecen dependiendo de quién gobierne en Teherán -podríamos decir que son “instituciones pegajosas”, siguiendo la noción de G. John Ikenberry para el orden internacional liberal²⁴- se puede sugerir que se observa que los comportamientos de los integrantes del orden sí que se acomodan en mayor o menor medida a determinados preceptos normativos

²² Zaccara, L. (2018), *Op. cit.*, p. 560.

²³ Lindsay, J. M. y Takeyh, R. (2010), “After Iran gets the bomb: Containment and its complications”, *Foreign Affairs*, vol. 89, núm. 2, pp. 33-49, en p. 35. Anoushiravan Ehteshami analiza la relación entre el recurso a elementos ideológicos y la defensa pragmática de los intereses nacionales, no tanto como una convivencia que se superpone en el tiempo, sino como elementos centrales que marcan la divergencia entre etapas en la historia reciente de la política exterior iraní. El autor sugiere la existencia de cinco fases: (1) la de la consolidación revolucionaria (1979-1981), fuertemente ideologizada y marcada por la exportación de la revolución y el cuestionamiento del *status quo*; (2) la del rechazo (1981-1988), también muy ideologizada pero sustentada en la lógica de que todo el mundo estaba contra Irán; (3) la fase de reorientación (1988-1990), donde se pasa del radicalismo a la acomodación; (4) la era del pragmatismo (1990-1997), bajo la presidencia de Hashemí Rafsanyaní; y (5) la fase de la moderación y el compromiso (desde 1997), bajo la presidencia de Mohammad Jatamí. La fecha de publicación de la monografía no permitió añadir lo que probablemente sería un nuevo giro bajo la presidencia de Ahmadineyad. Ehteshami, A. (2002), *Op. cit.*, pp. 297-300.

²⁴ Ikenberry, G. J. (1998), “Institutions, strategic restraint, and the persistence of American postwar order”, *International Security*, vol. 23, núm. 3, pp. 43-78, en p. 54.

dependiendo de la facción gobernante. Imad Mansour ya afirmaba que, en ocasiones, “las luchas de poder internas coartan los esfuerzos por mantener una agenda unificada y sistemática en política exterior” en el caso de Irán²⁵. En relación con las instituciones del orden, eso significa que el grado en que Teherán se sentirá compelido a amoldar su conducta a las instituciones del orden será relativo y estará condicionado por qué facción impere en cada momento. Una forma alternativa de explicar el mismo fenómeno sería aceptar que, mientras que cuando gobiernan los pragmáticos Irán se aviene con cierta comodidad a que su conducta exterior respete buena parte de los preceptos normativos del orden, en los periodos donde los revolucionarios idealistas ostentan el poder se contesta sistemáticamente algunas de las normas concretas del orden, y Teherán aleja esporádicamente su conducta de éstas aunque el orden siga vigente.

Pero la condicionalidad no sólo afecta a Irán. Dependiendo de la facción gobernante en Teherán el resto de los actores integrantes del orden será más o menos proclive a amoldar su conducta a las normas y prácticas establecidas. La lógica detrás de estos cambios tiene que ver con las expectativas intersubjetivas, que harán que frente a un Irán más contestatario respecto al estatus que el resto de los actores sienta que tienen menos incentivos para respetar cualquier limitación en su conducta en relación con Teherán. Tanto la dimensión iraní como la regional de esa condicionalidad, en última instancia, marcarán el grado de preminencia de las instituciones que analizaremos a continuación, permitiéndonos hablar de un orden que, aunque estable, es relativamente permeable a los cambios de gobierno internos en Irán.

Una vez llegados a este punto, podemos saltar al análisis del orden árabe-iraní. Esta tesis sugiere que dicho orden incluye las siguientes instituciones primarias: (1) la soberanía; (2) los patrones de amistad/hostilidad; (3) la diplomacia; (4) la solidaridad revolucionaria; (5) las guerras por interposición; y (6) la penetración de los Estados Unidos de América.

²⁵ Mansour, I. (2009), *Op. cit.*, pp. 944-945.

a) La soberanía

La primera de las instituciones primarias del orden sería la soberanía. En términos generales, y más allá de cualquier cuestionamiento sobre la legitimidad de los gobiernos revolucionarios tras 1979, todos los actores participantes del orden han reconocido la soberanía nacional de Irán y han adaptado su conducta en consecuencia. Teherán ha hecho lo propio *de facto* (con algunas excepciones a nivel retórico y la anomalía de Israel, que veremos a continuación), y se ha comportado siempre integrando esta norma articuladora del orden en su acción exterior y en sus relaciones con el resto de los actores del subsistema. Incluso en circunstancias o frente actores específicos donde se ha permitido violar el principio de no injerencia de forma periódica –examinadas en los siguientes subepígrafes–, tales acciones no han partido de un cuestionamiento de fondo sobre la vigencia de esta institución.

La historia de retroceso territorial de los Estados que precedieron al Irán moderno marcó una angustia existencial y un recelo perenne en relación con cualquier cuestión concerniente al territorio soberano. Este sustrato se respaldaba en la historia reciente que incluye desde la pérdida de las posesiones caucásicas del Imperio Iraní ante Rusia y la progresiva retirada del Mar Caspio mediante los Tratados de Gulistán (1813) y Turkumanchai (1828), hasta la partición de las áreas de influencia durante la Segunda Guerra Mundial, pasando por la partición previa entre británicos y rusos en 1907 o la creación de la República Soviética de Gilán en 1920²⁶. Tal debilidad frente a las superpotencias extraregionales, así como la búsqueda de estatus sugerida en la introducción de este capítulo, contribuyó a que el Irán de los Pahlavi (1925-1979) desarrollase una narrativa irrendentista frente a algunos de los Estados de nueva creación en el Golfo Pérsico. En general, Teherán se atribuía una ascendencia especial sobre la subregión del Golfo, materializada en reclamaciones sobre lo que entendía como distintas plazas de soberanía en todo el territorio ribereño del mar y de la que se arrogaba derechos históricos basados en la presencia persa continuada en tales enclaves. Sus reclamaciones estaban relacionadas con una idea fuerza recurrente sobre que Irán tenía derechos especiales al tratarse

²⁶ Karsh, E. (1990), *Op. cit.*, p. 259.

de uno de los pocos “Estados naturales”, o no artificiales, de Oriente Medio²⁷.

Con la retirada definitiva de los británicos del Golfo Pérsico entre 1961 y 1971, Irán aprovechó la oportunidad para dejar atrás algunas de sus postulados irredentistas históricos. Así, en esos años, fue de los primeros Estados en reconocer la independencia de Kuwait en 1961, renunció explícitamente a cualquier derecho soberano sobre Bahrein en 1969 y solucionó diferentes litigios menores con Arabia Saudí, Catar, Bahrein o Abu Dabi sobre la soberanía de determinados yacimientos petrolíferos en el Golfo Pérsico²⁸.

Algunos problemas relativamente menores de disputa de soberanía sobrevivieron a esta etapa de superación del discurso irredentista. La controversia sobre la provincia iraní de Juzestán (Arabistán, según los árabes), limítrofe con Irak en la parte más septentrional del Golfo Pérsico sería un ejemplo. Esta provincia rica en hidrocarburos ha sido fuente histórica de disputa entre persas y árabes, especialmente intensa a finales de los años sesenta y principios de los setenta cuando se gestó un movimiento de liberación nacional árabe, apoyado por las fuerzas pan-arabistas desde Bagdad y El Cairo, que promovía la emancipación de la región del resto de Irán²⁹. Las islas de Abu Musa, de Tonb-e Bozorg y de Tonb-e Kuchak, cerca del Estrecho de Ormuz (de soberanía iraní, reclamadas por los Emiratos Árabes Unidos) son todavía plazas de soberanía disputada que no permiten dar por totalmente zanjado el asunto de la cuestión territorial iraní³⁰.

Pero, sin duda, el asunto más controversial en relación con la soberanía ha tenido que ver con las disputas territoriales y el problema de la fijación de la frontera compartida con Irak. Desde la

²⁷ Ehteshami, A. (2002), *Op. cit.*, p. 286

²⁸ Pryor, L. M. (1978), “Arms and the Shah”, *Foreign Policy*, núm. 31, verano, pp. 56-71, en p. 61.

²⁹ *Ibid.*, p. 59.

³⁰ Maddy-Weitzman, B. y Kostiner, J. (1995), “The Damascus Declaration: An Arab attempt at regional security”, en Inbar, E. (ed.), *Regional security regimes: Israel and its neighbors*, Nueva York: State University of New York Press, pp. 107-125, en pp. 115-116.

época otomana, la dinastía kayar y la Sublime Puerta hicieron frente al reto de delimitar de forma clara una frontera mediante acuerdos como los dos esencialmente infructuosos Tratados de Erzerum (de 1823 y 1847), o los Protocolos de Teherán (1911) y de Constantinopla (1913)³¹. De la Primera Guerra Mundial hasta 1937 el tutelaje británico sobre Bagdad fue un elemento que dificultó llegar a un acuerdo definitivo satisfactorio para Irán ya que Londres actuaba como valedor de los intereses iraquíes en la disputa. El ejemplo más claro se puede observar en el acuerdo de 1937 sobre el disputado Shatt Al-Arab, muy sesgado hacia los intereses de Irak gracias a la acción británica en la negociación³². Pero, curiosamente, en ese mismo año, y tras un proceso de debate por parte de la Sociedad de Naciones que se alargó más de tres años, las partes firmaron un tratado bilateral que fijaba la frontera en demarcaciones bastante parecidas a lo establecido por el Protocolo de Constantinopla de 1913, con la única excepción de algunos aspectos concretos de la soberanía y la gestión de paso en Shatt Al-Arab que quedaron en el aire hasta que en 1957 se delegaron a arbitraje sueco³³. Finalmente, los Acuerdos de Argel de 1975 fijaron la frontera compartida e inauguraron un periodo de relativa calma entre Bagdad y Teherán que se extendió hasta 1981³⁴.

El asunto de la disputa territorial fue esgrimido por Hussein para justificar el inicio de las hostilidades contra Irán en 1980: el presidente iraquí solicitó a Teherán la devolución a los EAU de las islas cerca del Estrecho de Ormuz, la renegociación del estatus de Shatt Al-Arab y el reconocimiento de un conjunto de derechos especiales para los árabes residentes en Juzestán, demandas que en conjunto fueron entendidas como “una amenaza a la integridad territorial de Irán”³⁵. Tras la guerra, Hussein ofreció recuperar los Acuerdos de 1975 como base negociadora para solventar la disputa

³¹ Karsh, E. (1990), *Op. cit.*, p. 258.

³² *Ibid.*, p. 260.

³³ *Ibid.*, p. 262.

³⁴ Ehteshami, A. (2003), “Iran-Iraq relations after Saddam”, *The Washington Quarterly*, vol. 26, núm. 4, pp. 115-129, en pp. 121-122.

³⁵ Baktiari, B. (1993), “Revolutionary Iran’s Persian Gulf policy: The quest for regional supremacy”, en Amirahmadi, H. y Entessar, N. (eds.), *Iran and the Arab world*, Houndmills/ Londres: Macmillan Press, pp. 69-93, en p. 73.

territorial pero, contrariamente a su postura al inicio de la guerra, la República Islámica se negó a tomarlos como punto de partida de cualquier nueva negociación³⁶.

Aun así, es importante señalar que han existido excepciones en el respeto a la institución de la soberanía por parte de Irán que superan la casuística de los casos presentados. Siguiendo con la segunda matización apuntada en la introducción, la relativización *de facto* del principio de no injerencia ha sido más acuciante en aquellos periodos donde el internacionalismo revolucionario ha sido preponderante en el proceso de toma de decisiones exteriores iraní. Las facciones más ideologizadas de la República Islámica han sostenido desde 1979 que uno de los principios articuladores básicos de su política exterior es la unidad entre musulmanes, también referida como “unidad islámica”, que rechaza cualquier división política entre creyentes y entre naciones del *Dar-al-Islam* (textualmente, la “casa del Islam”, que es una noción que se refiere a todos los territorios donde los musulmanes son mayoría o donde alguna vez se ha establecido alguna autoridad pública musulmana). La convicción emanaría directamente del pensamiento de Jomeiní, quien “degradaría la vigencia del sistema internacional de Estados-nación en tanto que criatura de una mente humana débil” y defendería el proselitismo del islam y la superación de cualquier división artificiosa más allá de la unidad de los creyentes³⁷. Según Luciano Zaccara, este principio rector emana directamente de la Constitución de la República Islámica, en sus artículos 152, 153 y 154, así como de su Introducción³⁸. Pero, según el pragmatismo fue ganando vigencia tras la muerte de Jomeiní, dichos postulados fueron abandonados progresivamente, o como mínimo tan sólo utilizados en el plano narrativo sin una traducción material en la acción exterior de la República Islámica.

³⁶ Ehteshami, A. (2003), *Op. cit.*, pp. 121-122.

³⁷ Ramazani, R. K. (2004), *Op. cit.*, p. 7.

³⁸ Zaccara, L. (2018), *Op. cit.*, pp. 553-554. Sugerimos la existencia de un paralelismo entre dicho proyecto político y el de la unidad pan-arabista tratada en el capítulo tres de esta tesis, en tanto que ideas inmaterializadas de reestructuración profunda de la distribución territorial de la región que ven en su partición en Estados soberanos una corrupción de la esencia propia, resultado de la voluntad de las potencias extraregionales.

Israel es la gran excepción a todo lo sugerido. Rompiendo con la política exterior del Shah frente a Tel-Aviv, desde la creación de la República Islámica no se ha reconocido oficialmente a Israel y se ha cuestionado recurrentemente su derecho a existir en tanto que “‘entidad sionista’ de migrantes judíos europeos implantada en Oriente Medio por Inglaterra y los Estados Unidos para la perpetuación de su propio diseño ‘imperial y hegemónico’”³⁹. Como política relevante a nivel simbólico, por ejemplo, Yasser Arafat fue el primer líder mundial en ser recibido en visita oficial por Irán tras la revolución, y se le hizo entrega de las llaves de lo que hasta entonces, bajo gobierno del Shah, había sido la delegación de intereses de Israel en Teherán⁴⁰.

Es importante enfatizar que, pese a la falta de reconocimiento diplomático, la cuestión de la soberanía de Israel es uno de los asuntos que se han ido matizado dependiendo de la facción gobernante en Teherán. Durante los gobiernos pragmáticos de Rafsanyaní y Jatamí, coincidentes en buena parte con el optimismo del Proceso de Paz de los años noventa, Teherán reconoció la necesidad de que las partes en conflicto llegasen a un acuerdo y aceptó que, llegado el hipotético caso en que los palestinos aceptasen la existencia de Israel en el marco de un acuerdo definitivo y justo, Irán no se opondría⁴¹. La vuelta en 2005 a la centralidad política de los islamistas revolucionarios, de la mano de Ahmadineyad, representó un retorno al cuestionamiento sin ambages del derecho de Israel a existir, concediéndole a la lucha por la liberación de Palestina un papel central en la narrativa utilizada por el nuevo presidente⁴².

³⁹ Hooglund, E. (1995), “Views of the Arab-Israeli conflict”, *Journal of Palestine Studies*, vol. 25, núm. 1, pp. 86-95, en p. 88.

⁴⁰ Más allá de este gesto simbólico original, durante los años ochenta Irán apoyaría a facciones palestinas con el objetivo de hacerle frente a un Yasser Arafat que entendían demasiado acomodaticio con la posibilidad de alcanzar un acuerdo con Israel. *Ibid.*, p. 90.

⁴¹ *Ibid.*, p. 88.

⁴² En octubre de 2005, Ahmadineyad inauguró su presidencia con un polémico discurso sobre el holocausto en una conferencia titulada “El mundo sin sionismo”, que marcó la primera crisis abierta con Tel-Aviv y Washington de su mandato. Zaccara, L. (2016), *Op. cit.*, p. 193.

b) Los patrones de amistad/hostilidad

Tal como sucedía en el caso del orden árabe-israelí, el orden árabe-iraní incorpora su propia institución de los “patrones de amistad/hostilidad”. Éstos se ponen de manifiesto en las dinámicas de “rivalidad, equilibrio, alianzas y/o conciertos y amistades”⁴³, determinando el abanico permisible y esperable de dinámicas entre actores, desde el conflicto a la cooperación. Los actores gestan en este caso también percepciones sociales compartidas sobre quién es un enemigo y quién un amigo, en base a criterios ideacionales, incluyendo ideológicos, identitarios o culturales. El constructo social intersubjetivo actúa, por tanto, como condicionante del comportamiento social esperable con cada uno de los participantes del orden, delimitando así el espectro de posibles conductas esperables y legítimas.

Concretamente, en este caso los patrones hacen referencia a una consideración más o menos estable en el tiempo por la que Irán fue catalogado como “enemigo” desde 1979 en adelante por una buena parte de los actores integrantes del subsistema regional. La existencia del patrón de hostilidad, además, ha generado -según el término utilizado por Shahram Chubin y Charles Tripp- la “arabización” de pequeñas controversias bilaterales entre Irán y cualquier actor árabe, magnificándolas y polarizando la totalidad de la región: “para Irán, una disputa con cualquier vecino árabe tiene el riesgo de convertirse en una disputa con todos sus vecinos árabes, impregnando la situación con un simbolismo dramático reverberante de animosidades históricas”, y agravado por una lectura interesada etno-sectaria⁴⁴.

La institución se caracteriza, en primer lugar, por no surgir puramente *ex novo* tras la revolución de 1979 sino que deriva de un conjunto de antecedentes observables durante el régimen de los Pahlavi. Según Fawcett, “la revolución tan sólo añadió una nueva dimensión a los niveles de rivalidad y desconfianza regionales

⁴³ Buzan, B. y Wæver, O. (2003), *Regions and powers: The structure of international security*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 47, 55.

⁴⁴ Chubin, S. y Tripp, C. (2004), “Iran-Saudi Arabia relations and regional order”, *Adelphi Paper*, núm. 304, Milton Park: The International Institute for Strategic Studies, p. 4.

existentes entre los regímenes árabes” frente a Teherán⁴⁵. El Irán de los Shahs había tomado un conjunto de decisiones exteriores a lo largo de la década posterior a la Segunda Guerra Mundial altamente controvertidas entre los actores árabes del sistema. En términos generales, “la aspiración del Irán de los Pahlavi de actuar como el custodio regional frente a la inestabilidad y el radicalismo árabe” era percibida por la fuerzas pan-arabistas de la región como un hecho hostil que, en el fondo, era la expresión de la instrumentalización de Irán en la defensa de unos intereses extraregionales⁴⁶. En términos específicos, según Ruhi K. Ramazani, sus simpatías con Israel -a quien había reconocido *de facto* en 1950 pero con quien las relaciones mejoraron especialmente después del golpe de Estado contra Mossadeq en 1953⁴⁷-, la protección de los intereses ingleses en la resolución de la nacionalización de los recursos petrolíferos anglo-iraníes, y la decisión de romper cualquier principio de neutralidad y sumarse al occidentalófilo Pacto de Bagdad en febrero de 1955 situaron de forma clara a Irán en el bando conservador en el contexto de la “Guerra Fría Árabe” entre progresistas pan-arabistas y conservadores⁴⁸. Desde la perspectiva de Teherán, todos estos movimientos se explicaban en base a un miedo creciente a la Unión Soviética -que no tanto al arabismo en sí- y de su intervencionismo en la región, que despertaba viejos fantasmas sobre la injerencia rusa en tierras iraníes que se remontaban más de un siglo atrás.

⁴⁵ Fawcett, L. (2015), *Op. cit.*, pp. 651-652.

⁴⁶ Hinnebusch, R. (2002b), “The Middle East regional system”, en Hinnebusch, R. y Ehteshami, A. (eds.), *The foreign policies of Middle East states*, Boulder/Londres: Lynne Rienner Publishers, pp. 29-53, en pp. 33-34.

⁴⁷ Ese mismo año resultó importante para las relaciones bilaterales adicionalmente ya que “Irán se convirtió en el mayor suministrador de crudo a Israel”, tras el cierre del paso del Canal de Suez a buques israelíes. Podesh, E. (1997), “Rethinking Israel in the Middle East”, *Israel Affairs*, vol. 3, núm. 3-4, pp. 280-295, en p. 284. A partir de entonces, se establecieron contactos que incluyeron colaboración en materias de economía, defensa e inteligencia. Susser, A. (2014), “Israel’s place in a changing regional order (1948-2013)”, *Israel Studies*, vol. 19, núm. 2, pp. 218-238, en p. 221.

⁴⁸ Ramazani, R. K. (1978), “Iran and the Arab-Israeli conflict”, *Middle East Journal*, vol. 32, núm. 4, pp. 413-428, en p. 416.

Esta tendencia se agravó tras la revolución iraquí de 1958 y su retirada del Pacto de Bagdad. Irán se sintió entonces todavía más amenazado por parte de lo que entendía como fuerzas pro-soviéticas a las órdenes de Gamal Abd Al-Nasser y decidió acrecentar sus lazos con Tel-Aviv y Washington. Por parte de los pan-arabistas, las acusaciones de actuar al servicio de los intereses sionistas o estadounidenses llevaron a Egipto a romper unilateralmente relaciones con Irán en 1960 (tan sólo restablecidas en agosto de 1970, justo un mes antes de la muerte de Nasser)⁴⁹. El desarrollo de su capacidad militar a lo largo de la década, altamente dependiente de las importaciones armamentísticas estadounidenses, contribuyó a asentar la desconfianza en las capitales árabes, “amenazando en mayor grado la estabilidad regional que las supuestas posturas hostiles de sus vecinos”⁵⁰.

Sólo se vivió un reaceramiento tras la decisión del Shah de enviar dotaciones médicas a los participantes en la guerra de 1973 así como pilotos y aviones para que Arabia Saudí pudiera hacer frente a ciertos problemas logísticos vinculados con su esfuerzo bélico, aceptar que su espacio aéreo fuera utilizado por la URSS en el envío de materiales a los beligerantes árabes y su negativa de permitir a voluntarios australianos volar hacia Israel en su conexión vía Teherán⁵¹. La aproximación se elevó de nivel con la visita del Shah a Amán y El Cairo a finales de 1974 y otra vez a principios de 1975, así como el inicio en una colaboración relativamente fluida en marco de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP)⁵². Irán llegó inclusive a colaborar con el sultán de Omán a

⁴⁹ Entessar, N. (1993), “The lion and the sphinx: Iranian-Egyptian relations in perspective”, en Hooshang, A. y Entessar, N. (eds.), *Iran and the Arab world*, Nueva York: St. Martin’s Press, pp. 161-179, en p. 164. Citado en Bahgat, G. (2009), “Egypt and Iran: The 30-year estrangement”, *Middle East Policy*, vol. 16, núm. 4, pp. 47-54, en p. 47. Así, como ejemplo del nivel que alcanzaron las acusaciones, Gamal Abd Al-Nasser “acusó a Irán de vender fruta fresca y deshidratada israelí a los emiratos del Golfo, de implantar migrantes en tierras árabes del Golfo para su colonización, y de que las políticas de Irán favorables a Israel eran antitéticas con el arabismo y con el islam”. Ramazani, R. K. (1978), *Op. cit.*, pp. 416-417.

⁵⁰ Pryor, L. M. (1978), *Op. cit.*, p. 64.

⁵¹ Ramazani, R. K. (1978), *Op. cit.*, pp. 418-419.

⁵² *Ibid.*, p. 422.

principios de los setenta en su combate contra los rebeldes de Zufar y, de forma discreta, con iraquíes y noryemeníes en la gestión de las protestas antiraníes⁵³. Para algunas voces, este giro no era más que la respuesta natural ante una refundación estratégica en Teherán que en 1972, ante la salida británica del Golfo Pérsico del año anterior, definió en términos expansivos su “perímetro de seguridad” y se decidió a dar un nuevo paso en su aspiración de convertirse en un actor central en la realidad geopolítica de la totalidad de la región⁵⁴. Los últimos años de la década de los setenta, ante el nuevo acercamiento del Shah con las administraciones Ford y Carter, devolvieron atisbos de tensión en las relaciones entre Irán y el resto de los actores del subsistema.

La segunda característica de la institución de los patrones de amistad/hostilidad es que éstos han sido especialmente dependientes de la facción gobernante en Irán. Durante los periodos gobernados por los islamistas revolucionarios los patrones de amistad/hostilidad se consolidaron como un factor determinante en la gestación de alianzas y de vínculos de cooperación entre los actores del sistema, así como de controversias y crisis internacionales. Según F. Gregory Gause III, la revolución dilapidó un acuerdo tácito existente entre las potencias del Golfo Pérsico por el cual se avenían a aceptar *de facto* no sólo la legitimidad territorial del resto sino también la de sus regímenes gobernantes⁵⁵. Así, el manifiesto internacionalismo revolucionario de Jomeiní fue interpretado como un riesgo directo por parte de los regímenes conservadores de la región, especialmente las monarquías del Golfo, que en seguida entendieron que la recién creada República Islámica debía ser catalogada como enemiga⁵⁶. Esta realidad quedó demostrada por acontecimientos como: (a) las repetidas crisis con Arabia Saudí en

⁵³ Pryor, L. M. (1978), *Op. cit.*, p. 61.

⁵⁴ Siguiendo la estela de la reformulación estratégica, el año 1971 Irán ocuparía las dos islas de Tunb y la de Abu Musa, ya tratadas en el subepígrafe anterior. La reacción árabe ante la ocupación fue contundente, produciéndose movimientos de protesta antiraní en Libia e Irak, y a este último a romper momentáneamente sus relaciones diplomáticas con Irán. Baktiari, B. (1993), *Op. cit.*, pp. 69-70. Pryor, L. M. (1978), *Op. cit.*, p. 60.

⁵⁵ Gause III, F. G. (2010), *The international relations of the Persian Gulf*, Cambridge: Cambridge University Press, p. 86.

⁵⁶ Ehteshami, A. (2002), *Op. cit.*, p. 287.

relación con las demostraciones políticas de los peregrinos a La Meca y Medina durante *hajj, in crescendo* hasta llegar al trágico año 1987 donde murieron hasta 275 iraníes en altercados con las fuerzas de seguridad saudíes⁵⁷; (b) el inicio de las hostilidades con Irak en 1980, aprobadas cuando no directamente auspiciadas por buena parte de las monarquías del Golfo y otros Estados árabes; (c) la acusación coral de que Irán se encontraba detrás de la intentona de golpe en Bahreín en 1981 o los atentados contra franceses y estadounidenses en Beirut en 1983; o (d) la creación del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) en 1981, como alianza defensiva cuyo propósito último era protegerse ante cualquier posible amenaza iraní⁵⁸. El resultado fue que para finales de los años ochenta Irán tenía unas relaciones hostiles con Arabia Saudí, Kuwait, Irak, Sudán, Egipto, Israel, Jordania, Yemen del Norte, Túnez y Marruecos⁵⁹.

De 2005 en adelante, la presidencia del Ahmadineyad recuperó la misma tónica y los patrones de hostilidad recuperaron la centralidad absoluta en las relaciones entre Irán y el resto de los actores del subsistema. Su militante antisionismo y antiamericanismo, y su voluntad de retomar con fuerza el proyecto de nuclearización de la República Islámica fueron factores clave en dicha vivificación⁶⁰. Es también importante señalar que la etapa Ahmadineyad coincide en el tiempo con el inicio de dos nuevas tendencias importantes para entender el resurgir y la profundización los patrones de hostilidad. La primera es un proceso de reafirmación saudí -especialmente importante de 2007 en adelante- donde Riad, alejándose de una acción exterior de perfil más bajo y generalmente velada, dio signos públicos y notorios de estar menos dispuesta a aceptar determinadas acciones iraníes⁶¹. La segunda, y no totalmente desligada de la

⁵⁷ Ramazani, R. K. (2004), *Op. cit.*, p. 7.

⁵⁸ Ramazani, R. K. (1989), *Op. cit.*, p. 210.

⁵⁹ Ehteshami, A. (2002), *Op. cit.*, p. 297.

⁶⁰ Una de sus primeras decisiones a su llegada al poder fue suspender diversos mecanismos de cooperación amistosa para la supervisión de la Organización Internacional de la Energía Atómica (OIEA), articulados por la saliente administración Jatamí. Zaccara, L. (2016), *Op. cit.*, pp. 193-194.

⁶¹ Cho, I. H. (2016), "Iran's nuclear pursuit and the shifting regional order in the Middle East", en Cho, I. H., *Global Rogues and regional orders: The multidimensional challenge of North Korea and Iran*, Oxford: Oxford University

primera, es el resurgimiento y consolidación regional de la centralidad de las identidades sectarias como acicates de la acción política⁶². Como veremos en el siguiente subepígrafe, la inserción de una lógica reduccionista sectaria de sunnismo frente a chiismo consolidó los patrones de hostilidad y los permeabilizó todavía más a nivel social en el conjunto de la región de Oriente Medio y el Norte de África⁶³.

Durante los periodos gobernados por los pragmáticos, se pudieron observar esfuerzos por la superación de la hostilidad. Tras el fin de la guerra con Irak (1988) y la muerte de Jomeiní (1989) las primeras iniciativas exteriores del gobierno Rafsanyaní fueron destinadas a reducir la tensión con Irak y Arabia Saudí⁶⁴. Para ello, “la nueva administración intentó reducir la importancia de los principios revolucionarios en la acción exterior” a sabiendas de que ello había constituido un elemento de preocupación central entre sus vecinos árabes⁶⁵. Nada más acabar la guerra, Kuwait restableció las relaciones diplomáticas, el ministro de asuntos exteriores de Omán visitó Teherán en setiembre de 1988, y tanto el ministro de asuntos exteriores iraní, Ali Mohammed Besharati, como el propio Rafsanyaní hicieron declaraciones públicas llamando a la moderación – provocando que el rey Fahd de Arabia Saudí ordenara a sus medios de comunicación que rebajasen el lenguaje hostil contra Irán⁶⁶. En resumen, las relaciones entre Irán y buena parte de las monarquías del Golfo Pérsico se normalizaron moderadamente, alejándose del apriorismo que significó hasta entonces los patrones

Press, pp. 124-146, en p. 137. Arabia Saudí se convence de que “si el papel regional creciente de Irán no encuentra respuesta (...), entonces algún día se verá forzada a hacer frente a Teherán en el Golfo Pérsico”. Salloukh, B. (2013), “The Arab uprisings and the geopolitical of the Middle East”, *The International Spectator*, vol. 48, núm. 2, pp. 32-46, en p. 34.

⁶² Stein, E. (2017), *Op. cit.*, p. 676.

⁶³ Aunque el fenómeno está íntimamente ligado a acontecimientos de la primera década del presente siglo, fundamentalmente la guerra civil en Irak tras la invasión estadounidense de 2003, su verdadera implosión se escapa al marco temporal de esta tesis ya que se encuentra más allá del umbral de las Primaveras Árabes de 2011.

⁶⁴ Zaccara, L. (2018), *Op. cit.*, p. 557.

⁶⁵ Zaccara, L. (2016), *Op. cit.*, p. 190.

⁶⁶ Baktiari, B. (1993), *Op. cit.*, p. 81.

de hostilidad. Especialmente significativo fue el acercamiento entre Riad y Teherán a partir de 1997 que “se probó crítico para la animosidad mutua histórica y las tensiones en seguridad general en el Golfo”⁶⁷, siendo Arabia Saudí transcendental en la consecución de un cambio generalizado entre los actores árabes. Ese progreso alcanzó su zenit bajo el gobierno de Jatamí en el que la mejora de las relaciones no tuvo parangón en el periodo postrevolucionario: Irán fue capaz de alcanzar y firmar acuerdos de seguridad con Arabia Saudí en 2001 y con Kuwait en 2002, generando efectos positivos a su vez en las relaciones entre Irán y Jordania, el Líbano e incluso Egipto⁶⁸. La octava cumbre de la Organización de la Conferencia Islámica (OCI) celebra en Teherán en 1997 simbolizó tanto la voluntad iraní como la de los actores árabes por reconducir los históricos patrones de hostilidad⁶⁹.

En tercer lugar, la guerra entre Irak e Irán en los años ochenta fue el elemento probablemente más determinante en la consolidación de los patrones de hostilidad. Aunque como ya hemos aclarado en el punto anterior el espíritu revolucionario *jomeinista* despertó muchos temores tras 1979, fue el inicio de los choques armados contra Irak al año siguiente el que marcó un punto de no retorno en el afianzamiento de la hostilidad. Si nos alejamos de lugares comunes historicistas y esencialistas hartos repetidos sobre que “los dos rivales están de alguna forma destinados a ser rivales”⁷⁰, el conflicto se puede explicar como un intento desesperado de contención directa por parte de Irak por el que se pretendía derrocar a la República Islámica y poner fin a la potencial internacionalización de la revolución. Irak era entendido por muchas capitales árabes, especialmente en el Golfo Pérsico, como “la primera línea de defensa contra el Irán revolucionario”⁷¹, comprensión que justifica el apoyo de éstos a los esfuerzos bélicos de Sadam Hussein. Esta explicación se podría presentar en términos sistémicos, emulando a

⁶⁷ Mansour, I. (2009), *Op. cit.*, p. 946.

⁶⁸ Ramazani, R. K. (2004), *Op. cit.*, p. 10. Ehteshami, A. (2002), *Op. cit.*, p. 303. Cho, I. H. (2016), *Op. cit.*, p. 137.

⁶⁹ Alam, S. (2000), “The changing paradigm of Iranian foreign policy under Khatami”, *Strategic Analysis*, vol. 24, núm. 9, pp. 1629-1653, en p. 1650.

⁷⁰ Ehteshami, A. (2003), *Op. cit.*, p. 118.

⁷¹ Ehteshami, A. (2003), *Op. cit.*, p. 115.

Efraim Karsh, y explicar el inicio del conflicto armado como un esfuerzo por parte de Bagdad de resistirse a la aspiración hegemónica iraní por la que Teherán pretendía acabar con los regímenes políticos gobernantes y substituirlos por otros a su imagen y semejanza⁷². En cualquier caso, los ocho años de guerra y el alrededor de medio millón de soldados muertos en combate tradujeron en hechos lo que podía haber quedado en un ejercicio retórico, consolidando los patrones de hostilidad surgidos tras 1979.

La cuarta característica de la institución es la centralidad de los Estados Unidos e Israel en su gestación y consolidación. Tanto Washington como Tel-Aviv han hecho esfuerzos activos para la socialización de sus posiciones, generalmente hostiles, frente a Irán tanto entre las cancillerías extraregionales como en las regionales. Haciendo uso de las ventajas asociadas a la penetración regional descrita en el capítulo dos, Estados Unidos ha desarrollado ejercicios de diplomacia activa para amalgamar a los actores árabes alrededor de su estrategia de contención activa frente a Teherán. Ambos Estados, además, han recurrido a instituciones internacionales como las Naciones Unidas para proyectar su visión sobre la República Islámica, desarrollando en su seno discursos que presentaban inequívocamente a Irán como una amenaza para la paz y seguridad no sólo regional sino global.

Para Estados Unidos, como veremos en profundidad en un subepígrafe posterior, Irán ha sido catalogado como enemigo desde la crisis de los rehenes en la embajada estadounidense en Teherán (1979-1981). Durante buena parte de los ochenta y noventa, su estrategia basada en la contención necesitó, de una forma u otra, de la participación del resto de actores del subsistema con lo que Washington hizo esfuerzos activos por hacerlos coparticipes de su visión y sus políticas frente a Irán. La designación de Irán como “eje del mal” tras 2001, incluso en medio del periodo de gobierno de los pragmáticos Rafsanyaní-Jatamí, fue una buena muestra de la resiliencia de los patrones amistad/hostilidad entre los decisores políticos estadounidenses así como una demostración para la sociedad iraní de las dificultades de superar la visión hostil por parte de terceros⁷³. Pero tras la invasión de Irak en 2003,

⁷² Karsh, E. (1990), *Op. cit.*, p. 257.

⁷³ Mansour, I. (2009), *Op. cit.*, p. 961.

especialmente, la etiqueta de enemigo se consolidó al responsabilizar a Irán del “incremento de la violencia en Irak y Afganistán, las tribulaciones del Líbano, y la intransigencia de Hamás”, contribuyendo a la sensación de que “la distribución de poder en la región [estaba modificándose] a favor de Irán y de sus aliados islamistas”⁷⁴.

Para Israel, la revolución de 1979 transformó un Estado amistoso y de los pocos en la región con los que mantenía relaciones diplomáticas en un enemigo. La narrativa antisionista de los primeros años de la República Islámica, así como su apoyo a Hizbollah, Hamás y Siria ya desde los años ochenta, consolidó la idea de encontrarse ante una amenaza para su propia seguridad. Con las especulaciones sobre la gestión del programa nuclear en los años noventa, pero muy especialmente con la llegada al poder de Ahmadineyad en 2005, la sensación de hacer frente a una “amenaza existencial” ha sido recurrente entre los líderes gubernamentales de los gobiernos del Kadima (Ariel Sharon, 2001-2006 y Ehud Olmert, 2006-2009) y el Likud (Benjamin Netanyahu, desde 2009)⁷⁵.

Por último, la quinta característica es que no todos los actores internacionales del subsistema participaron de la institución de la misma forma. Raymond Hinnebusch sugiere que, tras la revolución y el inicio de la guerra entre Irán e Irak, el mundo árabe:

“se polarizó en dos coaliciones rivales, no tanto en base a la ideología o a la identidad, sino a dónde se situaba la mayor amenaza. Una coalición ‘moderada’ prooccidental que incluyó a Irak, Egipto, Arabia Saudí y los Estados del Consejo de Cooperación del Golfo, así como Yemen del Norte y Jordania, se alió en contra de la amenaza iraní y soviética. (...) Frente al bloque ‘moderado’, el

⁷⁴ Nasr, V. y Takeyh, R. (2008), *Op. cit.*, p. 85.

⁷⁵ Lindsay, J. M. y Takeyh, R. (2010), *Op. cit.*, p. 38. Clive Jones reflexiona sobre la percepción los ciudadanos y las élites políticas israelíes tienen de Irán. Sugiere que la recurrencia de representar a Irán con la figura mítica de terror hebreo del gólem, por ejemplo, “ha ayudado a crear y perpetuar un dilema de la seguridad autocumplido”, relativamente independiente de cuales hayan sido las capacidades y las intenciones reales de Irán en cada momento. Jones, C. (2002), “The foreign policy of Israel”, en Hinnebusch, R. y Ehteshami, A. (eds.), *The foreign policies of Middle East states*, Boulder/ Londres: Lynne Rienner Publishers, pp. 115-139, en p. 123.

llamado frente de la firmeza de los Estados radicales -Libia, Yemen del Sur, Argelia, y Siria- que se congregaron en contra del revisionismo israelí”⁷⁶.

Así, mientras que por un lado el grueso de los actores del sistema participó de los patrones de hostilidad, en el sentido contrario una minoría desarrolló un patrón de amistad con Irán que generaron profundos efectos en el desarrollo de su acción exterior, tal como detallaremos en profundidad en el siguiente subepígrafe sobre la “solidaridad revolucionaria”. Pero incluso entre aquellos actores discrepantes con Irán, su preocupación y su consecuente nivel de hostilidad no ha sido siempre homogéneo ni uniforme. Mientras que el comportamiento frente a Teherán de actores como Arabia Saudí o Bahrein ha quedado marcado por el miedo al posible expansionismo iraní y a una posible injerencia interna potencialmente destabilizadora, el de Egipto o Jordania incorpora los preceptos normativos de los patrones de una forma más matizada, situando siempre en el centro la preocupación por cómo afecta la contestación iraní a su propia capacidad de liderazgo en la región⁷⁷.

Siguiendo el hilo de lo sugerido por Hinnebusch, el análisis en conjunto nos permite sugerir una aseveración final: los patrones amigo/enemigo post-1979 tiene algo de paradójicamente inversos a la situación durante la monarquía del Shah. Durante el periodo pre-revolucionario, pese a la no existencia de un patrón tan consolidado, existía una cierta animadversión intermitente entre las fuerzas revolucionarias pan-arabistas, contrarias a la penetración extraregional de los Estados Unidos, y actores conservadores y/o defensores del estatus quo como Irán, Irak antes de 1958, y en general todos los contrarios al proyecto *nasserista*. Pero, desde la revolución, los patrones de amistad/hostilidad sitúan en un lado a Irán y los actores revisionistas y tercermundistas y al otro a los defensores del estatus quo y la lógica de la *Pax Americana* en la región. El cambio de actitud que se produce en Irán con la revolución fue de la mano de un cambio generalizado en el bando árabe, de abandono de las premisas pan-arabistas y de la aceptación más o menos pasiva del papel de Washington en la región -

⁷⁶ Hinnebusch, R. (2002b), *Op. cit.*, p. 47.

⁷⁷ Nasr, V. y Takeyh, R. (2008), *Op. cit.*, p. 184.

analizado en el capítulo dos-, que los situó de nuevo en campos ideológicos opuestos, pero a la inversa.

c) La diplomacia

La tercera de las instituciones del orden árabe-iraní es la diplomacia. Pese a que su vigencia es incuestionable en todo el tiempo de estudio se observan importantes diferencias en los periodos pre y post revolucionarios.

Antes de 1979, la institución se desarrolló por los cauces habituales, y los actores participantes del orden recurrían a las prácticas diplomáticas con normalidad. El régimen del Shah desplegó una diplomacia bilateral ordinaria, estableciendo relaciones diplomáticas con buena parte de los Estados del planeta. El miedo compartido ante la amenaza soviética le hizo desarrollar unas relaciones especialmente profundas con Afganistán, Turquía e Irak -significativamente intensas hasta 1958⁷⁸. A diferencia de muchos otros actores de la región, estableció también relaciones con Israel en 1960. Reza Pahlavi, a lo largo de los años, realizó visitas de Estado a países de la región como el Líbano, Irak, Arabia Saudí, Egipto o Jordania (con unas relaciones especialmente fluidas tras los cambios después de 1973, descritos anteriormente)⁷⁹, así como otras al Reino Unido, Francia, Italia, Suiza, los Estados Unidos, la Unión Soviética, Brasil o Argentina. En ningún caso cabe entender estos contactos como una sugerencia de que las relaciones de Irán con todos y cada uno de estos actores eran de amistad y cooperación, sino como una mera confirmación del recurso a los canales diplomáticos en la gestión de sus relaciones bilaterales.

Irán hizo a su vez uso de la diplomacia multilateral en sus relaciones con el resto de los integrantes del subsistema. Intervino

⁷⁸ Antes de la revolución de 1958, había incluso firmado con Irak un acuerdo de relaciones cordiales durante una visita de Estado del regente iraquí, el príncipe Adbullah (junio de 1949). Aún así, las relaciones tras la revolución iraquí fueron encauzadas hasta el punto que el presidente Abdul Salam Arif realizó una visita de Estado a Teherán en marzo de 1967. Karsh, E. (1990), *Op. cit.*, pp. 260-263.

⁷⁹ Con el rey Hussein de Jordania se suele afirmar que el Shah había desarrollado una relación de amistad personal que les hacía estar en contacto directo constante. Ramazani, R. K. (1978), *Op. cit.*, p. 427.

activamente de ejercicios de multilateralismo global a través de los cuales interactuó habitualmente con otros actores regionales. Más allá de su membresía en Naciones Unidas, participó por ejemplo en la Conferencia de Bandung en 1955; fue miembro del Grupo de los 77 desde 1964 -llegó a presidirlo en 1973- y colaboró de sus acciones colectivas en el seno de Naciones Unidas; o fue miembro del Grupo de los 24, dentro del de los 77, y cooperó en los esfuerzos de colaboración financiera y monetaria. En un espectro más reducido y regional, en 1955 fue fundador de la Organización del Tratado Central (el Pacto de Bagdad, conocido en el momento como la Organización del Tratado de Oriente Medio, METO por sus siglas en inglés), en 1960 de la OPEP y en 1969 de la Organización para la Cooperación Islámica⁸⁰. Como elemento simbólico por ¿de? su relación con Israel desde 1960, Teherán participó de la misión de paz de Naciones Unidas desplegada en los Altos del Golán en setiembre 1975 mediante el envío de su 132º batallón de rifles y de la Fuerza de Emergencia de NN.UU. supervisora del Acuerdo Sinaí II del mismo año entre Egipto e Israel, mediante el envío de una unidad naval⁸¹.

Tras 1979, se mantiene el recurso a la diplomacia en tanto que herramienta de comunicación y negociación entre actores pero se modifica su materialización⁸². Así, la República Islámica incorpora en su comportamiento exterior lo que sugerimos que son dos modalidades diferentes de diplomacia de las que hace uso en su relación con el resto de los actores del orden árabe-iraní: la *diplomacia de substitución* y la *diplomacia de reinserción o normalización*. Ambas conviven en el periodo post-revolucionario, incluso coexisten simultáneamente, aunque como veremos son bastante contingentes a la facción iraní dominante en cada momento.

⁸⁰ Zaccara, L. (2018), *Op. cit.*, pp. 550-551. Fawcett, L. (2015), *Op. cit.*, p. 651.

⁸¹ Ramazani, R. K. (1978), *Op. cit.*, p. 424.

⁸² En términos materiales, la revolución significó el desmantelamiento del cuerpo diplomático del antiguo régimen, de tal forma que durante la primera década post-revolucionaria los cargos más importantes del servicio exterior en el extranjero fueron ocupados por clérigos y activistas revolucionarios sin la preparación propia para tales responsabilidades. Además, se hizo uso “de las embajadas como órganos de diseminación extranjera de los principios revolucionarios en aquellos países con poblaciones chiíes considerables”. Zaccara, L. (2016), *Op. cit.*, pp. 188, 202.

La *diplomacia de sustitución* se refiere al establecimiento y explotación de relaciones diplomáticas con terceros actores, generalmente extraregionales, ante su exclusión por parte de buena parte de los actores del sistema tras la revolución de 1979. En términos bilaterales, las postrimerías de la revolución significaron que Irán vería sus relaciones diplomáticas rotas -momentánea o definitivamente- con un conjunto de Estados que incluyeron los Estados Unidos, Israel, el Reino Unido, Jordania, Egipto o Irak (véase cuadro 14). En términos multilaterales, la exclusión en los años posteriores a 1979 fue triple: (a) Irán continuaba sin formar parte de la Liga Árabe y era por tanto excluido de sus discusiones sobre la gestión multilateral de los asuntos regionales⁸³; (b) se le prohibía el acceso al CCG; y (c) Teherán tomaba la decisión unilateral de retirarse de la Organización del Tratado Central, CENTO por sus siglas en inglés, en tanto que la entendía como una plataforma de defensa de los intereses estadounidenses en la región.

Ante tal exclusión, Irán se planteó la necesidad de desarrollar una política exterior de sustitución, privilegiando espacios de cooperación anteriormente marginados como alternativa ante las dificultades que se encontraba en su espacio más inmediato⁸⁴. Justo después del establecimiento de la República Islámica se hizo miembro del Movimiento de No Alineados, en el que en 1989 llegaría a ser miembro fundador del Grupo de los 15. En 1985, substituyendo a la plataforma Cooperación Regional para el Desarrollo activa entre 1964 y 1979, Irán albergó el acto fundacional y se erigió en miembro original en la creación de la Organización para la Cooperación Económica (ECO, por sus siglas

⁸³ Esta exclusión se manifestó incluso superada la Guerra Fría y acabada la guerra con Irak cuando en 1991 Irán era excluido del intento de pacto de seguridad y defensa del 6+2 entre los Estados del CCG, Egipto y Siria, el intento más prometedor de la década en la articulación de un sistema de seguridad colectiva para la región.

⁸⁴ Esta idea estratégica quedaba plasmada en la dicotomía iraní representada por el “regionalismo tradicional” (esfuerzos políticos y en materia de seguridad para la convergencia regional, muy marcados por la centralidad de los actores árabes en perjuicio del resto) y el “nuevo regionalismo” (menos limitado geográficamente y articulado alrededor del objetivo compartido de poner fin a los efectos de la penetración estadounidense en la región). Barzegar, K. (2010), “Regionalism in Iran’s foreign policy”, *Journal of Central Eurasia Studies*, vol. 2, núm. 5, pp. 23-40.

en inglés), junto con Pakistán, Turquía y otros siete Estados de Asia Central -éstos, a partir de 1992⁸⁵. En 2001, se convertiría también en miembro fundador del Foro de Países Exportadores de Gas (GECF, por sus siglas en inglés) y en 2005 lo haría en tanto que observador de la Organización de Cooperación de Shanghái e intentaría frustradamente su incorporación plena en 2008⁸⁶.

La diplomacia de sustitución también incluiría dos esfuerzos adicionales. El primero se referiría al establecimiento de unas rela-

*Cuadro 14:
Ruptura de relaciones diplomáticas de Irán (1979-2011)*

<i>País</i>	<i>Periodo de ruptura</i>	<i>Causa</i>
Estados Unidos	Desde 1979	Revolución iraní y crisis de los rehenes en la embajada norteamericana en Teherán
Israel	Desde 1979	Brecha de hostilidad y nulo reconocimiento del derecho de Israel a existir
Egipto	Desde 1980	Firma de los Acuerdos de Camp David y reconocimiento de Israel por parte de Egipto en 1979; agravada por dar cobijo al Shah en El Cairo tras su huida de Irán
Reino Unido	1979-1999	Revolución iraní; agravada tras el incidente de la <i>fatwa</i> de Jomeini pidiendo la muerte del escritor Salma Rushdie tras la publicación de <i>Los Versos Satánicos</i>
Irak	1979-1990	Revolución iraní; agravada por el conflicto armado entre 1980 y 1988
Sudáfrica	1979-1994	Apartheid
Jordania	1980-1991	Apoyo de Jordania a Irak en la guerra contra Irán
Arabia Saudí	1988-1991	Incidentes violentos contra iraníes, acusados de actividades subversivas, en el marco del peregrinaje en <i>haji</i> a La Meca y Medina
Argelia	1993	Acusación de apoyo al Frente Islámico de Salvación argelino (FIS)

Fuente: Nikou, S. N. (2019), *Timeline of Iran's foreign relations*, The Iran Primer, United States Institute of Peace. Disponible en línea en: <https://iranprimer.usip.org/resource/timeline-irans-foreign-relations> [última consulta: 06/03/2020]. Elaboración propia

⁸⁵ Esta iniciativa se enmarcó en la estrategia del “regionalismo pragmático” por la que Irán recurría a la narrativa de los lazos históricos, culturales y lingüísticos compartidos con Armenia, Azerbaiyán, Tayikistán y Uzbekistán para promover iniciativas de regionalismo. Zaccara, L. (2016), *Op. cit.*, p. 190.

⁸⁶ Nikou, S. N. (2019), *Op. cit.* Zaccara, L. (2018), *Op. cit.*, pp. 551-552.

ciones diplomáticas intensas con otros países contestatarios y antimperialistas especialmente de América Latina, enmarcadas en una lógica de cooperación Sur-Sur. Este fenómeno fue más intenso durante la presidencia de Ahmadineyad, con el fortalecimiento de relaciones con el Brasil de Lula Da Silva, la Cuba de los hermanos Castro, el Ecuador de Rafael Correa, la Bolivia de Evo Morales y la Venezuela de Hugo Chávez, y con el acceso a la condición de observador en la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América entre Ecuador, Nicaragua, Bolivia y Venezuela⁸⁷. Se materializó también en el ámbito financiero con iniciativas como la creación de un banco de desarrollo venezolano-iraní, anunciado en la conferencia del G-20 en Londres en 2009⁸⁸. El segundo incluiría las relaciones desarrolladas en el marco de la solidaridad revolucionaria con Siria, Hizbollah, Hamás o Yihad Islámica entre otros, así como todo tipo de organizaciones chiíes en Oriente Medio, analizadas en el siguiente subepígrafe.

La *diplomacia de reinserción o normalización* se refiere al desarrollo de prácticas diplomáticas por parte de Irán desde 1979 destinadas a conseguir una normalización total de sus relaciones, superando los patrones de hostilidad con los actores del sistema regional. Ante las dificultades de la exclusión, Irán no sólo buscó alternativas con la diplomacia de sustitución sino que hizo esfuerzos para superar dicha situación. Un primer ejemplo que señalar sería el alto nivel de activismo en la OCI tras 1979, que además de ser coherente con la cosmovisión teológica *jomeiniana*, tenía entre otros objetivos el de canalizar las relaciones bilaterales con actores regionales que se habían distanciado de Teherán con la revolución⁸⁹. Un segundo ejemplo fue la decisión de permanecer neutral tanto durante la primera guerra del Golfo en 1990 como durante la invasión de Irak en 2003, así como la colaboración activa en la gestión posbélica tras la invasión de Afganistán en 2001, que pueden ser entendidas como una política de gestos hacia Estados

⁸⁷ *Ibid.*, p. 560.

⁸⁸ Nikou, S. N. (2019), *Op. cit.*

⁸⁹ Fawcett, L. (2015), *Op. cit.*, p. 652.

Unidos y la comunidad internacional en aras de la reinserción plena⁹⁰.

Pero, este tipo de diplomacia fue especialmente recurrente durante el gobierno de los pragmáticos por su interés en poner fin al ostracismo postrevolucionario y reinsertar a Irán en la política global. Existen dos claros ejemplos al respecto. El primero corresponde al impulso de la Alianza de Civilizaciones. Más allá de los esfuerzos bilaterales por normalizar las relaciones con los países del Golfo Pérsico, fue central el impulso del proyecto de la Alianza propuesto originalmente por Jatamí en 1997 durante la cumbre de la OCI. Demostrando un nuevo carácter propositivo, menos enconado en la denuncia revisionista, Irán reivindicaba una visión del mundo basada en la cooperación internacional y el respeto en la diferencia con la que quería construir nuevos puentes con los que superar el ostracismo. El segundo ejemplo se refiere a la diplomacia nuclear inaugurada con el gobierno Rafsanayní y ampliamente desarrollada por Jatamí, que analizaremos en el último subepígrafe de este capítulo.

Por último, es importante destacar que en el marco de esta modalidad de diplomacia Irán recurrió también a la *diplomacia entre bastidores* (*back-channel diplomacy*) como forma de operacionalizar ciertos contactos con actores con los que oficialmente no tenía relaciones diplomáticas o los patrones de hostilidad aconsejaban evitar que fueran de carácter público. En el caso paradigmático de las relaciones bilaterales con los Estados Unidos se ha sugerido en múltiples ocasiones que fueron canalizadas a través de la embajada de Suiza en Teherán y de la embajada de Pakistán en Washington (que disponía de una sección de intereses iraní), así como de las legaciones extranjeras de los dos países en París⁹¹. El ejemplo paradigmático de diplomacia entre bastidores lo ofreció la negociación, la gestión y la ejecución de la compraventa de armamento entre Estados Unidos, Israel e Irán en el marco del caso conocido como el *IranGate* o la *IránContra*, incluso

⁹⁰ De esta forma, por ejemplo, su actitud frente a la invasión de Kuwait y la contienda posterior le valieron para retomar sus relaciones diplomáticas con Jordania, Túnez y Arabia Saudí, así como para establecer primeros contactos con Egipto y Marruecos. Ehteshami, A. (2002), *Op. cit.*, p. 301.

⁹¹ Parasiliti, A. (2009), *Op. cit.*, p. 11. Zaccara, L. (2016), *Op. cit.*, pp. 202-203.4

con una visita secreta a Teherán del miembro del Consejo de Seguridad Nacional de los Estados Unidos, Robert McFarlane - véase subepígrafe sobre la penetración estadounidense al respecto⁹². La diplomacia entre bastidores al parecer también fue utilizada en la gestión de las delicadas relaciones con Bagdad como demostraría, por ejemplo, la visita secreta a Teherán del hijo de Sadam Hussein, Quasy Hussein, en 2002 para explorar posibles vías de colaboración en materia de seguridad y defensa en caso de una intervención estadounidense contra Irak⁹³. También en el caso de Egipto, donde la sección de intereses fue un punto de contacto diplomático directo entre los dos países.

d) La solidaridad revolucionaria

De forma pareja a como sucede con la institución de la solidaridad intraregional y el arabismo del orden intrárabe, el orden árabe-iraní ha integrado desde 1979 elementos de solidaridad entre determinados actores que, como mínimo, reducen los niveles de confrontación y violencia y explican en buena parte las decisiones sobre cooperación y alianzas. Nos referimos a una institución que llamaremos “solidaridad revolucionaria” y que apela a las relaciones especiales de apoyo y colaboración, basadas en la sincronía ideológica y política, entre un conjunto de actores determinado que integra esencialmente a la República Islámica de Irán, Siria, Hizbollah, Hamás y Yihad Islámica en Palestina⁹⁴. Sus

⁹² Ramazani, R. K. (1989), *Op. cit.*, pp. 213-214.

⁹³ Ehteshami, A. (2003), *Op. cit.*, p. 123.

⁹⁴ Desde los años noventa, también habrían participado actores internacionales revolucionarios como el Frente Islámico de Salvación (FIS) de Argelia, el grupo Al-Sabirin en Palestina, las facciones cercanas al régimen de Hasan Al-Turabi en Sudán, Al-Yihad en Egipto o los Hermanos Musulmanes principalmente en Jordania y Túnez. Este hecho nos fuerza a incorporar la posibilidad de una cierta flexibilidad entre los participantes, siempre contingente a la aceptación de las premisas ideológicas y el proyecto político para la región en el seno de la solidaridad revolucionaria. Ehteshami, A. (2002), *Op. cit.*, p. 287. Fawcett sugiere que cabría encajar en la lógica de esta institución las relaciones de Irán con Estados populistas que recurrieran a narrativas antimperialistas, como por ejemplo Venezuela, y junto a los que articularon desde finales de los noventa “una coalición ‘radical’ del Sur que contesta las estructuras de la hegemonía occidental”. Fawcett, L. (2015), *Op. cit.*, p. 649.

integrantes han sido etiquetados como “eje del rechazo”⁹⁵, “frente antimperialista”⁹⁶, “campo antiautocrático”⁹⁷ o, el más popular, “eje/frente de la resistencia”⁹⁸.

Esta solidaridad es una manifestación regional de una aspiración más global, holística, de sus integrantes que comparten una visión y un proyecto político-ideológico centrado en el antimperialismo, la búsqueda de independencia y, en definitiva, un ideario tercermundista vinculado al Movimiento de los No Alineados⁹⁹. Enlazaría con la cosmología global propuesta por Jomeini que “divide el mundo entre opresores y oprimidos y asigna a Irán la misión de redimir a Oriente Medio para el beneficio de las fuerzas de los virtuosos”¹⁰⁰. Todos esos propósitos, además, encajarían con la idea sugerida por Fawcett por la que “si analizamos los procesos y decisiones más importantes en la política exterior en un marco de *longue durée*, la conclusión que alcanzaríamos es que Irán está mejor descrita como una potencia revisionista regional”, que aspira

⁹⁵ Stein, E. (2017), “Ideological codependency and regional order: Iran, Syria, and the Axis of Refusal”, *PS: Political Science and Politics*, vol. 50, núm. 3, pp. 676-680, en p. 677. El Husseini, R. (2010), “Hezbollah and the axis of refusal: Hamas, Iran and Syria”, *Third World Quarterly*, vol. 31, núm. 5, pp. 803-815. Soltaninejad, M. (2019), “Coalition-building in Iran’s foreign policy: Understanding the ‘Axis of resistance’”, *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, vol. 21, núm. 6, pp. 716-731.

⁹⁶ Ehteshami, A. y Hinnebusch, R. (1997), *Syrian and Iran: Middle powers in a penetrated regional system*, Londres/ Nueva York: Routledge, pp. 88-89.

⁹⁷ Esta noción ha sido utilizada primordialmente por representantes iraníes o sirios o por especialistas afines, que acusan a buena parte de los regímenes árabes de ser autocráticos y contrarios a los intereses reales y profundos de sus poblaciones. Mohammadi, M. (2012), “The Islamic Republic of Iran and the international system: Clash with the domination paradigm”, en Ehteshami, A. y Molavi, R. (eds.), *Iran and the international system*, Londres/ Nueva York: Routledge, pp. 71-89, en p. 71-72.

⁹⁸ Mohseni, P. y Kalout, H. (2017), “Iran’s axis of resistance rises: How it’s forging a new Middle East”, *Foreign Affairs*, artículo en línea, 24 de enero. Disponible en línea en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/iran/2017-01-24/irans-axis-resistance-rises> [última consulta: 06/03/2020]. Rózsa, E. (2013), “Geo-strategic consequences of the Arab Spring”, *Papers IEMed/EuroMesSCO*, núm. 19, Barcelona: IEMed, pp. 21-22.

⁹⁹ Zaccara, L. (2018), *Op. cit.*, p. 554.

¹⁰⁰ Lindsay, J. M. y Takeyh, R. (2010), *Op. cit.*, p. 35.

a redefinir las relaciones entre el centro y la periferia del sistema internacional global¹⁰¹.

En términos más específicos, ese proyecto se ha manifestado a nivel regional con el objetivo compartido de hacer frente a la penetración extraregional, y muy concretamente a la gran ascendencia estadounidense frente a buena parte de los actores del sistema (tal como hemos visto en los capítulos tres y seis). Su denuncia no fue sólo contra Washington sino asimismo contra los regímenes políticos de la región, cuya legitimidad y arraigo social fueron cuestionados por haber claudicado a los intereses de los Estados Unidos sacrificando los de sus propios ciudadanos. Ideológicamente, la supervivencia de esta institución a lo largo del periodo de estudio de esta tesis puede ser entendida como la materialización, a una escala mucho más limitada, del ideal internacionalista iraní que se proponía exportar los preceptos revolucionarios a otros países de su entorno y convertirse en vanguardia de un nuevo grupo contestatario. De ahí su momento de aparición en el tiempo: junto con la revolución iraní, la gestación de esta institución estaría íntimamente ligada con el desdibujamiento del panarabismo a finales de los setenta y la sensación entre determinados actores de sentirse demasiado expuestos y vulnerables a una penetración extraregional todavía más aguda¹⁰².

Autores como Ewan Stein han sugerido la existencia de intereses más cínicos que sustentarían dicha solidaridad. Ante la incapacidad de ofrecer mejoras en las condiciones materiales de los ciudadanos a su cargo, los actores en cuestión habrían recurrido a narrativas como el antimperialismo, al antisionismo o la defensa de la causa palestina como aglutinadores sociales que actuaran de desviación de la atención interna. Estos regímenes populistas, según las palabras del propio Stein, tendrían una necesidad compartida de proteger sus recursos de poder y ello “crearía codependencias ideológicas entre los populistas de la región” que, en última instancia, explicarían la solidaridad¹⁰³.

¹⁰¹ Fawcett, L. (2015), *Op. cit.*, p. 647.

¹⁰² Ehteshami, A. y Hinnebusch, R. (1997), *Op. cit.*, p. 202.

¹⁰³ Stein, E. (2017), *Op. cit.*, p. 677.

Siguiendo también con lo sugerido en el capítulo tres para el caso de la solidaridad intrárabe, la solidaridad revolucionaria puede ser considerada como una institución del orden en tanto que tiene asociada una carga normativa en base a la cual distribuye roles determinados a sus participantes, constriñe y da forma a sus intereses y parcialmente a sus identidades, y establece incluso ciertos mecanismos limitados de sanciones sociales que afectan a aquellos que se entiende que desvían su comportamiento de sus preceptos¹⁰⁴. Según el análisis de Anoushiravan Ehteshami y Hinnebusch de las relaciones entre Irán y Siria, que podríamos hacer extensivo a la totalidad de los participantes de la institución, esta solidaridad sería una fuerza para la estabilidad regional en tanto en cuanto “defiende la autonomía regional [frente a potencias extraregionales] y eso es posiblemente crucial para el grado de legitimidad del que dispone el orden regional”¹⁰⁵.

Las relaciones privilegiadas bilaterales entre Damasco y Teherán constituyen la espina dorsal de la solidaridad revolucionaria. Éstas suelen ser explicadas o bien en términos identitarios o bien estrictamente geopolíticos, importantes para comprender las características de la institución¹⁰⁶. En términos identitarios se recurre a argumentos que aceptan el alauismo como una corriente minoritaria dentro del islam chií y justifican en base a ello un vínculo entre la élite alauita del régimen de los Al-Assad y el mayor país chií del mundo¹⁰⁷. Esta justificación estaría vinculada a la idea del “creciente chií” propuesta por el rey Abdullah de Jordania en 2004, que a su vez nos retrotraería a la noción del “arco de crisis”

¹⁰⁴ Barnett, M. N. (1995), “Sovereignty, nationalism, and regional order in the Arab state system”, *International Organization*, pp. 479-510, en p. 485.

¹⁰⁵ Ehteshami, A. y Hinnebusch, R. (1997), *Op. cit.*, p. 4.

¹⁰⁶ Stein, E. (2017), *Op. cit.*, p. 677.

¹⁰⁷ Sobre la sectarización de la región, y las precauciones necesarias en la construcción de argumentos sobre política internacional en base a estas divisiones, véanse: Hashemi, N. y Postel, D. (eds.) (2017), *Sectarianization: Mapping the new politics of the Middle East*, Londres: Hurst and co.; Malmvig, H. (2016), “Coming in from the cold: How we may take sectarian identity politics seriously in the Middle East without playing to the tunes of regional power elites”, *POMEPS Briefings*, núm. 28 (*The Gulf's escalating sectarianism*), pp. 8-12.

de Brzezinski¹⁰⁸. Es importante resaltar que cualquier disquisición en base a identidades sectarias compartidas tiene grandes dificultades para explicar tanto la existencia de alianzas transectarias en el seno del “eje de resistencia” (por ejemplo, entre Irán y Hamás) como la naturaleza fluida de dichas identidades en tanto que constructos sociales -en constante evolución y cambio a lo largo del periodo de estudio¹⁰⁹.

En términos geopolíticos, Siria ha ofrecido a Irán la posibilidad de insertarse en el centro de las dinámicas intrárabes, circunvalando a Irak, permitiéndole sustanciar un frente común anti-estatus quo contra las monarquías del Golfo, especialmente Arabia Saudí, y Egipto¹¹⁰. Además, junto con Hizbollah, Hamás y Yihad Islámica, este vínculo solidario ha ofrecido a Teherán sustanciar su narrativa antisionista y antiamericana con apoyo directo a los que se han mantenido como contendientes directos contra Tel-Aviv incluso después del proceso de paz de los noventa¹¹¹. Todo ello en un contexto en que desde 1979, pero muy especialmente desde la guerra con Irak, Irán ha demostrado verdaderas dificultades para proyectar su poder militar convencional fuera de sus propias fronteras y por tanto le ha ofrecido una oportunidad de proyección internacional central en su búsqueda de estatus¹¹². Itamar Rabinovich resume esta realidad afirmando que “dar apoyo a estos grupos ha permitido a Irán catapultarse a sí mismo desde la periferia oriental de Oriente Medio a su centro neurálgico en el Mediterráneo”¹¹³. A la inversa, todos los actores se han beneficiado de esta institución en tanto que les ha permitido rehuir el

¹⁰⁸ Barzegar, K. (2008), “Iran and the Shiite Crescent: Myths and realities”, *Brown Journal of World Affairs*, vol. 15, núm. 1, pp. 87-99. Bröning, M. (2008), “Don’t fear the Shiites: The idea of a Teheran-controlled ‘Shiite Crescent’ over the Greater Middle East is at odds with reality”, *Internationale Politik und Gesellschaft*, vol. 3, pp. 60-75. Halliday, F. (1981), “The arc of crisis and the new Cold War”, *MERIP Reports*, vol. 100/101, número especial de aniversario, pp. 14-25.

¹⁰⁹ Stein, E. (2017), *Op. cit.*, p. 677.

¹¹⁰ Zaccara, L. (2016), *Op. cit.*, p. 188.

¹¹¹ Mansour, I. (2009), *Op. cit.*, p. 948.

¹¹² Lindsay, J. M. y Takeyh, R. (2010), *Op. cit.*, p. 43.

¹¹³ Rabinovich, I. (2015), “Israel and the changing Middle East”, *Middle East Memo*, núm. 34, enero, pp. 3-4.

aislamiento político al que de otra forma hubieran hecho frente además de encontrar en Teherán una fuente recurrente de apoyo político, económico, logístico y militar. Para Siria, en concreto, la gran ascendencia de Irán frente a Hizbollah le ha servido para sustentar y hacer pervivir en el tiempo la importancia de Damasco en la realidad del Líbano, tanto antes como después del asesinato de Rafik Hariri en 2005 y la posterior retirada de las tropas sirias.

En un punto intermedio, se encuentra la propuesta ya mencionada de Stein por la cual la relación se explica en base a una “codependencia ideológica”, ligada a un proyecto compartido de emancipación y liberación del imperialismo, sin renunciar con ello a intereses más profanos sobre la continuidad de los regímenes en el poder. Así, “el eje del rechazo serviría a los intereses de poder interno de los regímenes al reforzar su hegemonía ideológica”¹¹⁴. Esta idea, a su vez, tiene la ventaja de ofrecer una explicación coherente con la construcción de identidades a través de la política exterior: tanto Siria como Irán usarían esas “credenciales de la resistencia” para la consolidación de una identidad contestataria que serviría para apuntalar el poder ideológico de las élites frente a sus ciudadanos¹¹⁵.

Es importante aclarar que, en términos históricos, la solidaridad revolucionaria entre Siria e Irán no ha sido acérrimamente fluida y se ha desarrollado en diferentes fases de expansión y contracción de 1979 en adelante. Los primeros años de la República Islámica coincidieron con la adaptación de las relaciones dentro del sistema tras los Acuerdos de Camp David. Siria, por tanto, fue capaz que paliar las consecuencias del distanciamiento de Egipto mediante la sustitución de El Cairo por Teherán. El apoyo iraní a diferentes grupos milicianos libaneses tras la invasión del *tzahal* de 1982 “ayudó a frustrar la amenaza mortal contra Siria” que podía

¹¹⁴ Stein, E. (2017), *Op. cit.*, pp. 678-679.

¹¹⁵ El-Hokayem, E. (2007), “Hizballah and Syria: Outgrowing the proxy relationship”, *The Washington Quarterly*, vol. 30, núm. 2, pp. 35-52. Stein, E. (2017), *Op. cit.*, p. 678.

significar la consolidación de las posiciones israelíes en su frontera occidental¹¹⁶.

Además, en los primeros años ochenta la convergencia sobre la potencial amenaza que significaba el Irak de Sadam Hussein, y el apoyo de Hafiz Al-Assad a Irán en la guerra, robusteció la solidaridad cruzada. Paralelamente, pero, se vivieron momentos de contracción esporádicos ligados al temor del régimen en Damasco - socialista y secular- de que los esfuerzos iraníes en Irak y el Líbano tuvieran por objetivo la exportación de la revolución, la islamización de las sociedades y en última instancia la instauración de teocracias en cada una de sus fronteras, occidental y oriental¹¹⁷.

En la primera parte de la década de los noventa, el proceso de paz entre israelíes y palestinos, así como la normalización de relaciones entre Israel y Jordania, dejó a Damasco como el único actor marcadamente antisionista en el contexto inmediato del conflicto árabe-israelí¹¹⁸. Como consecuencia se introdujeron grandes incentivos para que la política exterior siria virase todavía más hacia Teherán en tanto en cuanto Irán se reveló como casi el único aliado potencial disponible. Ello quedó demostrado de forma clara con los esfuerzos de Siria por mediar entre Irán y los Estados del CCG durante los noventa o el apoyo brindado por Irán ante la crisis turco-siria de 1998¹¹⁹. Pero este mismo periodo también pondría a prueba la solidaridad revolucionaria especialmente con la firma por parte de Al-Assad de la Declaración de Damasco entre el Grupo 6+2 (Siria, Egipto y los países del CCG) en 1991, acercándose demasiado a las fuerzas defensoras del estatus quo y de la

¹¹⁶ Hinnebusch, R. (2002a), "The foreign policy of Syria", en Hinnebusch, R. y Ehteshami, A. (eds.), *The foreign policies of Middle East states*, Boulder/Londres: Lynne Rienner Publishers, pp. 141-165, en pp. 156-157.

¹¹⁷ Ehteshami, A. y Hinnebusch, R. (1997), *Op. cit.*, pp. 90-91.

¹¹⁸ Se han examinado en el capítulo anterior los intentos por parte de Estados Unidos, Israel y la propia Siria de que ésta última se sumase al proceso de normalización de relaciones en los años noventa y la imposibilidad última de que las negociaciones llegaran a buen puerto.

¹¹⁹ Gresh, A. (1998), "Turkish-Israeli-Syrian relations and their impact on the Middle East", *Middle East Journal*, vol. 52, núm. 2, pp. 188-203, en p. 202. Mansour, I. (2009), *Op. cit.*, p. 948.

penetración estadounidense de la región según Irán¹²⁰. En paralelo, la apertura de nichos de negociación sobre la nuclearización de Irán con las potencias occidentales redujo la solidaridad Damasco-Teherán porque Siria le consideraba sospechoso de acercamiento a Occidente.

El cambio de milenio reforzó todavía más la relación bilateral y la solidaridad entre las partes. La “guerra contra el terror” iniciada en 2001 situó a Siria e Irán -así como al resto de participantes del “eje de resistencia”- en las listas de enemigos de los Estados Unidos, ya fueran como Estados canalla (*rogue states*) o directamente como grupos terroristas. La invasión de Irak en 2003 aumentó la sensación de vulnerabilidad compartida frente a un hegemon estadounidense que, de forma casi novedosa, se decidía a apostar por una estrategia de cambio de regímenes en la región¹²¹. La salida siria del Líbano en 2005 incrementó aún más la percepción de aislamiento, convirtiendo los vínculos con Irán en más valiosos si cabe: la firma del Tratado Estratégico de Defensa en junio de 2006 se puede entender como una consecuencia lógica de los acontecimientos de 2005 en Beirut. Además, cristalizó una tendencia por la que se modificada la tradicional interdependencia mutua en favor de Irán, por la cual algunas voces llegaron a afirmar que Damasco dejaba de poder articular una voz autónoma ante los acontecimientos de la política regional¹²².

El tercer actor central en la puesta en práctica de la institución es Hizbollah. Aunque la narrativa revolucionaria y liberadora de los oprimidos de Jomeiní y la revolución de 1979 apeló de forma limitada al resto de creyentes chiíes del Golfo Pérsico, ese no fue el caso del Líbano¹²³. El punto de partida era ya mejor: los vínculos entre su clero chií con los centros doctrinales iraníes, fundamentalmente en Qom, se remonta a más de cuatro siglos

¹²⁰ Ehteshami, A. y Hinnebusch, R. (1997), *Op. cit.*, pp. 108-109.

¹²¹ Quero, J. y Dessì, A. (2019), “Unpredictability in US foreign policy and the regional order in the Middle East: Reacting vis-à-vis a volatile external security-provider”, *British Journal of Middle Eastern Studies* [publicado en línea, pendiente de asignación de número; DOI: 10.1080/13530194.2019.1580185].

¹²² Mansour, I. (2009), *Op. cit.*, p. 949.

¹²³ Lindsay, J. M. y Takeyh, R. (2010), *Op. cit.*, p. 36.

atrás¹²⁴. La articulación de la doctrina del “gobierno del jurisconsulto” (*velayat-e-faqih*, en farsi) por parte de Jomeiní, por la que el mando político debía de ser ejercido por una autoridad religiosa para garantizar el buen desarrollo de la comunidad de creyentes, acercó posturas con el clero chií libanés que aceptó la ascendencia del ayatolá sobre sus propios asuntos políticos y religiosos¹²⁵. En base a tal alineamiento doctrinal, la solidaridad revolucionaria gestó un canal de ayuda directa iraní “vía educación religiosa de los clérigos e ideólogos de Hizbollah, la transferencia de armas desde Siria y, muy importante, la asistencia financiera para cubrir las necesidades diarias de la comunidad”¹²⁶. El despliegue de fuerzas del *pasdarán* ha sido también una constante desde principios de los ochenta, fundamentalmente asociados a tareas de entrenamiento y de supervisión estratégico-militar, como mínimo en el periodo cubierto por esta tesis¹²⁷. Curiosamente, y desvirtuando parcialmente la importancia del vínculo religioso, cabe aclarar que dicha colaboración incluyó en un principio también a Amal, con quien existieron sospechas no confirmadas de que Irán colaboró en los atentados contra las tropas estadounidenses y francesas en el Líbano en octubre de 1983¹²⁸.

En general, la doctrina da por válidas las ideas de que “Irán necesita a Siria como puente hacia Hizbollah” y de que precisa a los milicianos chiíes libaneses ya que son el mejor instrumento disponible para amenazar a Israel y “para aumentar su poder e influencia en el Levante”¹²⁹. Aunque desde Teherán se ha aceptado que el factor Hizbollah no sería en ningún caso suficiente para

¹²⁴ Hooglund, E. (1995), *Op. cit.*, p. 91.

¹²⁵ Black, A. (2011), *The history of Islamic political thought: From the Prophet to the present*, segunda edición, Edinburgh: Edinburgh University Press, pp. 317-319.

¹²⁶ Mansour, I. (2009), *Op. cit.*, p. 951.

¹²⁷ El apoyo de Irán, especialmente a los actores subestatales participantes, siempre “ha respetado ciertos límites” de tal forma que, por ejemplo, “nunca ha dotado a Hizbollah de armamento químico o biológico o a las milicias iraquíes [eventualmente participantes] de los medios necesarios para derribar un avión estadounidense”. Lindsay, J. M. y Takeyh, R. (2010), *Op. cit.*, p. 37.

¹²⁸ Ramazani, R. K. (1989), *Op. cit.*, p. 210.

¹²⁹ Mansour, I. (2009), *Op. cit.*, p. 962. Stein, E. (2017), *Op. cit.*, p. 677.

evitar un conflicto abierto a gran escala con Israel o los Estados Unidos, su ascendencia sobre los milicianos le permitió disuadir a Tel Aviv de la posibilidad de ataques a menor escala a la par que lo forzó a seguir destinando su atención y recursos a la frontera norte. Además, a su vez es importante el hecho de que tanto Hizbollah como Hamás o Yihad Islámica han tenido desde finales de los ochenta en adelante la capacidad de malograr cualquier potencial acuerdo de paz con Israel, hecho que desde la perspectiva iraní más revolucionaria es entendido como un peligro ya que podría representar una consolidación de la ascendencia estadounidense en la región¹³⁰.

Desde la perspectiva de Hizbollah es posible sugerir que el fenómeno del “partido de Dios” no hubiera podido alcanzar la magnitud y centralidad de la que ha disfrutado desde finales de los años ochenta, “acumulando un poder desproporcionado en relación con el resto de partidos políticos libaneses”, sin las ventajas ofrecidas por Siria durante su ocupación del Líbano hasta 2005¹³¹. Ya desde 1982, el despliegue de *pasdarán* -primeramente en el Valle de la Bekaa - fue un factor determinante en la implantación y consolidación de Hizbollah¹³². Como ya hemos sugerido antes, la solidaridad revolucionaria se ha traducido también en un canal de ayudas económicas y materiales que le permitieron construir y consolidar una red de asistencia social en las zonas del Líbano de mayoría chií y/o que ellos controlan, que incluye todo tipo de servicios como educación, sanidad y prestaciones sociales a los más necesitados. Estos programas internos han sido en buena medida un factor legitimador de Hizbollah entre amplios sectores de la

¹³⁰ Se puede señalar a modo de ejemplo el impacto de Hamás en la segunda mitad de los años noventa en el fracaso del proceso de Oslo. *Ibid.*, p. 678.

¹³¹ Mansour, I. (2009), *Op. cit.*, p. 951.

¹³² Eric Hooglund sugiere la existencia de cierta polémica dentro del régimen iraní alrededor de la decisión de desplegar tropas en Líbano. Los revolucionarios más seculares y nacionalistas argumentaban que no debían caer en la participación en guerras sectarias que “demostraban que los árabes son más retrogradados que la propia revolución”, en aras de la internacionalización de una revolución para la que quizás el Líbano no estaba tan siquiera preparado. Ruhi K. Ramazani afirma que había existido una polémica previa, en diciembre de 1979, ante la voluntad de ciertos líderes revolucionarios de enviar ya entonces al *pasdarán* al Líbano. Hooglund, E. (1995), *Op. cit.*, pp. 92-93. Ramazani, R. K. (1989), *Op. cit.*, p. 209.

sociedad libanesa, aumentando su popularidad y su capacidad de movilización política y social en el Líbano, e incluso a nivel regional (sólo cabe pensar en la popularidad de Hassan Nasrallah desde la guerra de los 33 Días en 2006 en adelante).

El caso de Hizbollah, por último, nos permite hacer una aclaración sobre la naturaleza de la solidaridad: no nos encontramos ante una mera relación de subordinación de un conjunto de actores frente a una potencia regional. Hizbollah, Hamás, o incluso Siria, “no son receptores pasivos de los esfuerzos de influencia iraní sino que han conseguido avanzar sus objetivos propios mediante sus conexiones con Irán”¹³³. El “partido de Dios” por ejemplo fue con el tiempo ganando autonomía estratégica tanto frente a Teherán como frente a Damasco y consolidó su base nacional de poder, especialmente desde la victoria de 2006 ante Israel¹³⁴. En definitiva, con el paso del tiempo, los recursos excepcionales provistos en base a esta institución de solidaridad revolucionaria han hecho que los actores no estatales que participan mejoraran considerablemente sus posiciones en el contexto interno y ello, en última instancia, les proveyó de la capacidad de ser más autónomos frente al resto de integrantes de la institución.

e) Las “guerras por interposición”

La quinta institución del orden árabe-iraní son las guerras por interposición, cuyo funcionamiento es prácticamente parejo al descrito y analizado en el caso del orden intrárabe. En relación con la primera premisa apuntada, Irán ha desarrollado el rol de benefactor y de blanco, pero no el de vicario. Esta afirmación resulta notablemente sorprendente si, centrándonos en el periodo del régimen de los Pahlavi, prestamos atención a la recurrencia con la que se ha etiquetado el Irán de los Shajs como un peón de Washington en la región (analizado en el siguiente subepígrafe).

Sobre la segunda premisa de las guerras por interposición se puede afirmar que en el caso del orden árabe-iraní las guerras vicarias también han cumplido una función sistémica en tanto que han

¹³³ Mansour, I. (2009), *Op. cit.*, p. 942.

¹³⁴ El-Hokayem, E. (2007), *Op. cit.*, pp. 35-36.

permitido canalizar la hostilidad asociada a los patrones amigo/enemigo. Tal como pasaba en el caso de Israel, no han podido evitar completamente las guerras totales o existenciales -es razonable pensar en el conflicto armado entre Irak e Irán en esos términos. Pero su recurrencia ha sido mínima incluso teniendo en cuenta los altos niveles de animadversión expresados en los patrones de hostilidad.

Por último, el orden árabe-iraní ofrecería una desviación más profunda en relación con la tercera premisa apuntada en el capítulo cinco. Aunque la casuística es obviamente más limitada que en el caso del orden intrárabe, no puede ser afirmado con rotundidad que Irán consiga con las guerras vicarias alejar el conflicto armado de sus fronteras debido a la recurrencia de Irak como espacio sobre el que se desarrollaron. Aún así, es importante aclarar que los espacios sobre los que se han desarrollado las guerras por interposición participadas por Irán están íntimamente vinculados con los propios de los actores con los que Teherán comparte la solidaridad revolucionaria y que se posicionan de su mismo lado en los

*Cuadro 15:
Guerras por interposición entre integrantes del orden árabe-iraní
(1945-2011)*

<i>Conflicto armado</i>	<i>Actor vicario</i>	<i>Actor beneficiario</i>	<i>Blanco</i>
Segunda guerra civil del Líbano (1975-1990)	(a) Hizbollah, Amal, fuerzas revolucionarias	Siria, Irán	Falange libanesa, Israel, Estados Unidos
	(b) OLP	Siria, Irán, Arabia Saudí	Israel
	(c) Falange libanesa (cristianos maronitas)	Israel, Estados Unidos	OLP, Siria, Irán
Guerra del Sur del Líbano (2006)	(a) Israel	Estados Unidos	Hizbollah, Irán, Siria
	(b) Hizbollah	Irán, Siria	Estados Unidos, Israel
Guerra Fatah c. Hamas (2006-2007)	Fatah	Estados Unidos, Israel, Egipto	Hamás, Irán
Guerra Irán c. Irak (1980-1988)	Irak	Estados Unidos, Arabia Saudí, Kuwait, E.A.U.	Irán
Guerra de Irak (2003-2011)	Insurgencia anti-coalición (principalmente, milicia al-Sadr)	Irán	Estados Unidos

Elaboración propia.

patrones de amistad/hostilidad¹³⁵. De esta forma, tanto Palestina como el Líbano resultan los lugares privilegiados donde se desarrollan y ello nos permitiría plantear tentativamente la idea de la existencia de áreas de influencia en dichos enclaves.

f) La penetración de los Estados Unidos de América

Tal como sucedía con esta institución en el caso del orden árabe-israelí, la existencia de una relación distintiva entre Washington y Teherán ha gestado una institución del orden alrededor de la que convergen expectativas de comportamientos específicos tanto para los Estados Unidos e Irán, como para el resto de los actores del subsistema. Tomando como punto de partida la propuesta de Hinnebusch y Ehteshami sobre la “hiper-penetración” exterior que ha sufrido Irán, esta tesis etiquetará a la institución como la “penetración de los Estados Unidos” (siguiendo la terminología utilizada para los dos órdenes ya analizados)¹³⁶. Para el análisis de esta institución cabe introducir una diferenciación esencial entre su funcionamiento social antes y después de la revolución iraní.

Antes de 1979, la penetración estadounidense se manifestaba primordialmente a través del papel de Washington en tanto que proveedor de un paraguas de seguridad en el que Irán ocupaba una posición central. La protección iba de la mano de la voluntad de Irán de ejercer un dominio regional, especialmente en el Golfo Pérsico, en tanto que agente de la estabilidad bajo una lógica de *Pax Americana*. Según la visión del propio Shah “Irán tenía una obligación moral, histórica y geopolítica de asegurar la estabilidad de la región no sólo en beneficio de sus integrantes sino del mundo”, y eso pasaba esencialmente por evitar la penetración soviética¹³⁷. Así, el interés iraní sobre el prestigio y liderazgo regional convergía con el objetivo estadounidense de garantizar su predominio regional, mantener el acceso y el control sobre los

¹³⁵ En base a ello decisores políticos, y algunos analistas, “encuentran actores vicarios de Irán entremezclados en cada uno de los acontecimientos políticos y militares en Oriente Medio”. Fox, A. C. (2019), “Conflict and the need for a theory of proxy warfare”, *Journal of Strategic Security*, vol. 12, núm.1, pp. 44-71, en p. 44,

¹³⁶ Ehteshami, A. y Hinnebusch, R. (1997), *Op. cit.*

¹³⁷ Karsh, E. (1990), *Op. cit.*, p. 263.

flujos comerciales de petróleo, y evitar al máximo la penetración de la Unión Soviética en los asuntos de Oriente Medio y el Norte de África.

La firma de un acuerdo ejecutivo bilateral en materia de defensa en 1959 fue un primer paso en el incremento de las relaciones, especialmente en el ámbito de la seguridad tras la defunción *de facto* del Pacto de Bagdad después de la revolución iraquí de 1958¹³⁸. Pero especialmente significativo, y simbólico para Irán, desde una perspectiva interna, fue el acuerdo de *status-of-forces* de octubre de 1964 por el que se garantizaba la inmunidad diplomática completa a todo el personal militar estadounidense desplegado en el país así como a sus familias, a cambio de una línea de crédito por valor de 200 millones de dólares con bancos de los EE.UU. circunscritos a la compra de material militar estadounidense¹³⁹. Desde ese momento en adelante, y a lo largo de los años sesenta, la administración Johnson fue dando nuevos pasos políticos, acompañados de concesiones en materia de seguridad y defensa, para la consolidación del vínculo especial¹⁴⁰. Irán colaboró a su vez en la lucha contra la Unión Soviética tal como se demostró con la formulación de la conocida como la “doctrina de los pilares gemelos” (*twin-pillars doctrine*) de Nixon por la que Washington confiaba en la capacidad militar iraní y el acceso privilegiado al petróleo de Arabia Saudí como puntales para la contención de los soviéticos en la región¹⁴¹. Tal como quedó demostrado tras la revolución, el Shah participó activamente de dichos esfuerzos contra Moscú, además, con la construcción de varias bases

¹³⁸ Ramazani, R. K. (1978), *Op. cit.*, p. 416.

¹³⁹ Departamento de Estado de los Estados Unidos de América (1999), *Foreign relations of the United States, 1964-1968, Volume XXII, Iran*, Washington D.C.: Office of the Historian, Departamento de Estado de los Estados Unidos de América, prefacio. Disponible en línea en: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v22/summary> [última consulta: 06/032020].

¹⁴⁰ Algunos autores trazan un vínculo bastante directo entre la alienación social que llevó a la revolución en 1979 y el vínculo entre Estados Unidos y el Shah asociado siempre a la pérdida de independencia y a una afrenta contra la dignidad del pueblo iraní. Véase Ramazani, R. K. (1989), *Op. cit.*, pp. 216-217.

¹⁴¹ Ehteshami, A. (2003), *Op. cit.*, p. 117. Cho, I. H. (2016), *Op. cit.*, p. 126.

estadounidenses secretas en la frontera soviético-iraní destinadas a la vigilancia y el espionaje¹⁴².

Pero la materialización más clara del vínculo, aun así, fue el ingente suministro de armamento estadounidense desde finales de los años cuarenta. En su obsesión por convertirse en una de las cinco principales potencias militares del mundo, el Shah “convirtió a Irán en uno de los mayores compradores de armas de los Estados Unidos, en un Estado vicario de los Estados Unidos, y en el policía norteamericano del Golfo Pérsico”¹⁴³. La importación masiva de armamento estadounidense comenzó a partir de 1948, basada en la lógica de la contención de la amenaza soviética, y acrecentándose de sobremanera con el acceso de Irán al Pacto de Bagdad en 1955¹⁴⁴. Según un informe del Comité de Relaciones Exteriores del Senado de los Estados Unidos del año 1976, Irán era en esos momentos el mayor importador de armas estadounidenses del mundo, con compras para ese año de alrededor de los 1.300 millones de dólares y que en el acumulado para los cuatro años precedentes alcanzaban los 8.300 millones¹⁴⁵. Estas adquisiciones, además, no estaban sujetas a condicionantes sobre el respeto de los Derechos Humanos o las libertades políticas en Irán ya que se ejecutaban mediante la Sección 102 que permitía el *baipás* en caso de emergencia¹⁴⁶. Según datos correspondientes a 1975 ofrecidos por la Agencia de Control de Armas y Desarme de los EE.UU., el Shah importaba más armas que la suma de las exportaciones a Irak,

¹⁴² Ramazani, R. K. (1989), *Op. cit.*, p. 205.

¹⁴³ Ramazani, R. K. (2004), *Op. cit.*, p. 6. Ehteshami afirma que nos encontramos frente a un actor “que frecuentemente actuaba como un subrogado de los intereses occidentales”. Por contra, especialistas como Fawcett alertan del peligro de catalogar al Shah como un mero peón de los intereses occidentales a la luz de la convergencia de intereses recién descrita. Ehteshami, A. (2002), *Op. cit.*, p. 284. Fawcett, L. (2015), *Op. cit.*, p. 651.

¹⁴⁴ Karsh, E. (1990), *Op. cit.*, p. 261. Pryor, L. M. (1978), *Op. cit.*, p. 58.

¹⁴⁵ *Ibid.*, p. 57.

¹⁴⁶ *Ibid.*, p. 69. Sobre el estado de los derechos más fundamentales durante el régimen de Reza Pahlavi, véase: Keddie, N. R. (2007), *El Irán moderno*, Barcelona: Verticales de Bolsillo, pp. 209- 261.

Arabia Saudí, los Emiratos Árabes Unidos, Catar, Omán, Bahréin, Kuwait, Afganistán, Pakistán e India¹⁴⁷.

A partir de 1979 la institución de la penetración de los EE.UU. evolucionó, y ordenó el comportamiento de los actores del sistema principalmente de cuatro formas diferentes. La primera, ya sugerida en uno de los subepígrafes anteriores, fue a través de la promoción activa, la socialización y la consolidación de los patrones de hostilidad frente a Irán y el resto de los actores participantes de la solidaridad revolucionaria. Desde la crisis de los rehenes estadounidenses de 1979-1981, Estados Unidos consideró a Irán uno de los actores más hostiles para sí y para “la narrativa de la hegemonía liberal occidental” que ha encabezado desde el fin de la Segunda Guerra Mundial¹⁴⁸. En palabras de la ex Secretaria de Estado estadounidense Condoleezza Rice, “Irán ha constituido el reto más importante que un único país puede representar para los Estados Unidos y para el modelo de Oriente Medio que a nosotros nos gustaría ver”¹⁴⁹. La securitización extrema de sus relaciones desbordó el marco bilateral para convertir la confrontación contra el régimen iraní en política de Estado estadounidense, que podía y debía avanzarse siempre que hubiera oportunidad. Eso pasaba por la socialización del resto de actores regionales y globales en una narrativa que enfatizó el peligro que Irán suponía para la paz y seguridad internacionales (poniendo el foco en sus acciones en la guerra contra Irak en los ochenta hasta el potencial desarrollo de armas de destrucción masiva, pasando por su apoyo a grupos terroristas u organizaciones subversivas en todo Oriente Medio).

La segunda forma, más importante si cabe, está relacionada con la función que los Estados Unidos asumió como proveedor externo de seguridad a los actores regionales potencialmente amenazados por Irán. EE.UU. asumió un rol protagonista en la gestión de la violencia mediante tanto acciones directas como indirectas. Como

¹⁴⁷ Curiosamente, estas importaciones convivieron con otras provenientes de la Unión Soviética con quien el Shah había firmado un acuerdo en febrero de 1967 para la compra de algo más de cien millones de dólares en armamento, con la voluntad de intentar mejorar las relaciones bilaterales y reducir parcialmente su dependencia militar de EE.UU. Pryor, L. M. (1978), *Op. cit.*, pp. 57-58.

¹⁴⁸ Fawcett, L. (2015), *Op. cit.*, p. 649.

¹⁴⁹ Nasr, V. y Takeyh, R. (2008), *Op. cit.*, p. 85.

sucedía en el caso de la penetración extraregional en el orden intrárabe, sus acciones gestaron una confianza coral en que en determinadas situaciones de crisis graves o existenciales intervendrían para proteger a determinados actores, generando incentivos para el *free-riding* y para que éstos se desentendieran parcialmente de las responsabilidades asociadas a su propia defensa¹⁵⁰.

Donde hasta el momento se había confiado en una estrategia de externalización generalizada de responsabilidades de seguridad tanto a Irán como a Arabia Saudí, “la revolución iraní marcó el principio de la trayectoria ascendente de la implicación norteamericana en la región”¹⁵¹. La creación a principios de los ochenta del Mando Central de los Estados Unidos, responsable de los intereses militares estadounidenses en la región fue el primer paso en una progresión que llevó a un gran despliegue naval a partir de 1988 y a la localización en la región de alrededor de medio millón de soldados en el contexto de la Operación Tormenta del Desierto en 1990-1991. Además, Washington hizo esfuerzos para la protección activa de las monarquías aliadas en el Golfo Pérsico y de las vías de suministro de los recursos energéticos de la región ya desde la guerra entre Irak e Irán¹⁵².

En los años noventa, con la “política de doble contención”, la administración Clinton renunciaba a garantizar la seguridad de sus aliados mediante medidas para fomentar una confrontación entre Irán e Irak que los debilitase a los dos -como se había hecho en los ochenta con el apoyo oficial a Irak y la colaboración clandestina

¹⁵⁰ Freeman, C. W. (2014), “The collapse of order in the Middle East”, *Middle East Policy*, vol. 21, núm. 4, pp. 61-68, en p. 64.

¹⁵¹ Gause III, F. G. (2010), *Op. cit.*, p. 244.

¹⁵² Estados Unidos se involucró esporádica pero directamente en la dimensión marítima de la contienda. Durante los primeros años de la guerra la Armada estadounidense participó de hostilidades directas contra fuerzas iraníes en las aguas del Golfo Pérsico. Más adelante, las fuerzas estadounidenses también ofrecieron protección a los tanques petrolíferos saudíes y otorgaron pabellón estadounidense a petroleros kuwaitíes como forma de protección ante posibles ataques. En las postrimerías de la guerra, en los años 1987 y 1988, Estados Unidos atacó a la flota iraní responsable de la fijación de minas en las aguas del Golfo y a dos de sus plataformas marítimas, causando hasta cinco bajas militares iraníes. *Ibid.*, pp. 81-82.

con Irán a través del mecanismo del *Iran-Contra*¹⁵³. El objetivo pasó a ser una estrategia de aislamiento y contención de los dos Estados por la que “ninguno de ellos sería ayudado y ambos serían presionados para adherirse a las normas internacionales consideradas vitales para la preservación de la seguridad regional e internacional”¹⁵⁴. Para ello, en junio de 1995 se creó la base en Bahrein que albergaría desde entonces la Quinta Flota de la Armada de los Estados Unidos así como diferentes bases e instalaciones militares en los países aliados, significando un nuevo paso en su presencia militar en Oriente Medio¹⁵⁵. Éstos no sólo facilitaban cualquier operación estadounidense en la zona para proteger a sus aliados y enviaban un mensaje inequívoco sobre su nivel de compromiso sino que elevaban los costes de cualquier potencial ataque iraní contra esos aliados al introducir un factor de riesgo si se veían afectados militares o civiles estadounidenses¹⁵⁶.

La invasión de Irak en 2003, paradójicamente, sin ser una renuncia significó un paso atrás en la consecución del objetivo de proveer de

¹⁵³ Durante el mandato de Ronald Reagan, y más allá de la posición oficial, los Estados Unidos vendió material bélico a Irán, incluyendo misiles HAWK, misiles TOW antitanque y diversas armas ligeras, a cambio de la liberación de los secuestrados estadounidenses en el Líbano y unas sumas de dinero que eran desviadas para la financiación de la Contra nicaragüense. El armamento, de fabricación estadounidense e israelí y que se hizo llegar a Irán mediante seis remesas diferentes, pretendía equilibrar el envío de armas a Irak por parte de la URSS en 1982. Ehteshami, A. (2003), *Op. cit.*, p. 118. Ramazani, R. K. (2004), *Op. cit.*, p. 8. Ramazani, R. K. (1989), *Op. cit.*, p. 210.

¹⁵⁴ Ehteshami, A. (2003), *Op. cit.*, p. 122.

¹⁵⁵ Cho, I. H. (2016), *Op. cit.*, p. 127.

¹⁵⁶ Con la elección de Jatami en 1997 los EE.UU. matizaron parcialmente su estrategia e intentaron una cierta aproximación a Irán que les permitiría seguir garantizando la seguridad de sus aliados pero a través de nuevo mecanismo que no requiriese de un compromiso tan elevado por su parte. La continuación de sus acciones en aras de garantizar la seguridad convivieron con una política de gestos que incluyó declaraciones de Clinton reconociendo que Irán “había estado sometido a un abuso continuado por parte de varias naciones occidentales” y de la secretaria de Estado Madeleine K. Albright disculpándose por el papel de los EE.UU. en el golpe contra Mossadeq y por su apoyo a Bagdad en la guerra de los ochenta. Ese clima también se puso de manifiesto con la condena de Irán de los atentados del 11 de setiembre de 2001 y con su colaboración activa en la consolidación del gobierno de Hamid Karzai en Afganistán tras la invasión de los Estados Unidos. Ramazani, R. K. (2004), *Op. cit.*, p. 9

seguridad a los aliados de Estados Unidos en la región. El mayor acto de intervencionismo estadounidense en la historia moderna de Oriente Medio comportó la eliminación del régimen de Sadam Hussein, el único actor regional con capacidad *de facto* para contener a Irán, o como mínimo limitar su acción exterior¹⁵⁷. La invasión, además, engendró una sensación de vulnerabilidad en Teherán que “destruyó cualquier confianza residual que pudiera quedar con Washington”¹⁵⁸. El miedo ante la posibilidad de poder ser el siguiente objetivo de la política de cambio de régimen de la administración George W. Bush gestó los incentivos para perseguir activamente que la victoria militar estadounidense en Irak no se convirtiese rápidamente en una situación de estabilidad y paz y forzar así que EE.UU. tuviera que centrar su atención en Bagdad y no Teherán¹⁵⁹. Sin el actor coartador histórico y con la impresión de mayor inseguridad la política exterior iraní de la mano de Ahmadineyad retornó a una senda contestaría, de alto intervencionismo en la región, que incrementó la sensación de inseguridad entre los aliados de EE.UU. entre 2003 y 2011¹⁶⁰.

Más allá de las estrategias generales, no hay mejor evidencia de la función de Estados Unidos como proveedor externo de seguridad que los diferentes paquetes de sanciones y el embargo contra Irán cuya adopción y aplicación promovió y llevó a cabo a lo largo del periodo estudiado. Las sanciones evitaron la inclusión plena del Irán post-revolucionario en la economía global, además de “drenar la economía [interna] y reducir los recursos disponibles para una proyección internacional activa”, consiguiendo por esta vía reducir el nivel de amenaza de Teherán frente a sus vecinos¹⁶¹. Podemos

¹⁵⁷ Susser, A. (2014), *Op. cit.*, p. 231.

¹⁵⁸ Mansour, I. (2009), *Op. cit.*, pp. 960-961.

¹⁵⁹ Salem, P. (2014), “The Middle East in 2015 and beyond: Trends and divers”, *MEI Policy Focus Series*, noviembre, Washington D.C.: Middle East Institute, p. 6. Ehteshami, A. (2003), *Op. cit.*, pp. 122-123.

¹⁶⁰ Autores como Zaccara han trazado un vínculo causal entre la sensación de inseguridad originada con la invasión estadounidense de Irak y la elección en 2005 del presidente conservador Ahmadineyad en 2005. Zaccara, L. (2016), *Op. cit.*, p. 192.

¹⁶¹ *Ibid.*, p. 205. Véase también Mansour, I. (2009), *Op. cit.*, p. 963.

hablar de tres grandes bloques de sanciones¹⁶². Las primeras sanciones datan de noviembre de 1979, con la Orden Ejecutiva 12170, por la que Estados Unidos respondía a la crisis de los rehenes en Teherán con la congelación de activos públicos iraníes en el extranjero¹⁶³. El segundo bloque de sanciones, aprobadas por Reagan en 1984 pero cuya vigencia se extiende durante buena parte de la administración Clinton, pretendía originalmente coartar los esfuerzos bélicos de Irán en su guerra contra Irak para luego ser justificado como respuesta ante la negativa iraní de avenirse a la supervisión de su programa nuclear por parte de la OIEA y ante sus supuestas actividades clandestinas de apoyo a grupos terroristas en la región. Entre las diferentes órdenes ejecutivas que componen este segundo paquete destaca la Orden Ejecutiva 12959 de 1995 por la que se imponía un embargo al prohibir el comercio y la inversión estadounidense en Irán¹⁶⁴. En 1996 fue el Congreso de los Estados Unidos quien recogió el guante y aprobó la *Iran and Libya Sanctions Act* -renombrada como la *Iran Sanctions Act* en 2006 después de que en 2004 se suprimiesen las sanciones contra Libia- por la que se acepta la imposición de sanciones extraterritoriales contra compañías que comerciasen con Irán en determinados

¹⁶² Schott, J. J. (2012), “Economic sanctions against Iran: Is the third decade a charm?”, *Business Economics*, vol. 47, núm. 3, pp. 190-192. Rivlin, P. (2018), “Leverage of economic sanctions: The case of US sanctions against Iran, 1979-2016”, en Wigell, M., Scholvin, S. y Aaltola, M. (eds.), *Geo-economics and power politics in the 21st century: The revival of economic statecraft*, Londres: Routledge.

¹⁶³ Archivos Nacionales de los Estados Unidos de América (1979), *Executive order 12170 – Blocking Iranian government property*, Washington D.C.: Archivos Nacionales de los EE.UU. Disponible en línea en: <https://www.archives.gov/federal-register/codification/executive-order/12170.html> [última consulta: 07/0372020].

¹⁶⁴ Departamento del Tesoro de los Estados Unidos de América (1995), *Executive order 12959 – Prohibiting certain transactions with respect to Iran*, Washington D.C.: Departamento del Tesoro de los EE.U. Disponible en línea en: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/12959.pdf> [última consulta: 07/0372020]. En ese mismo contexto, y a modo de ejemplo, Clinton presionó a Rusia para que cancelase su acuerdo de enero de 1995 por el que le facilitaba a Irán el personal técnico necesario en la construcción de un reactor nuclear de agua ligera con fines civiles. Hooglund, E. (1995), *Op. cit.*, p. 87.

sectores de la actividad productiva (esencialmente energía y armamento)¹⁶⁵.

El tercer y último bloque se refiere a las sanciones aprobadas por George W. Bush en 2006 relacionadas con la negativa iraní de cumplir algunos de los preceptos normativos de la resolución 1737 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas tras la llegada al poder de Ahmadineyad. Este tercer bloque nos permite apuntar que los Estados Unidos no sólo impuso unilateralmente sanciones propias sino que desde 1979 hizo esfuerzos activos en la adopción de sanciones globales, fundamentalmente articuladas a través de resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU. Desarrolló un rol activo e indispensable en la adopción de resoluciones como la 1737 (de diciembre de 2006, contra empresas e individuos por su relación con el programa nuclear iraní que además creó el Comité de Sanciones contra Irán de Naciones Unidas, vigente desde entonces), la 1747 (de marzo de 2007, que imponía un embargo armamentístico), o la 1929 (de junio de 2010, que establecía la congelación de activos financieros de la Guardia Revolucionaria y la imposición de limitaciones en los viajes a ciertos individuos relacionados con el programa nuclear)¹⁶⁶.

Antes de pasar al siguiente punto es importante destacar que las sanciones no sólo han perseguido reducir las capacidades efectivas de Irán, generando un impacto positivo sobre la seguridad y estabilidad de los socios de los estadounidenses en la región. Para Washington éstas se insertan en una voluntad estratégica de producir un cambio de régimen en Irán tras 1979. Así, hasta el periodo justo anterior a la Revolución Verde de 2009, los Estados

¹⁶⁵ Congreso de los Estados Unidos de América (1996), *Iran and Libya Sanctions Act*, HR 3107, Washington D.C.: Congreso de los EE.UU. Disponible en línea en: <https://www.congress.gov/bill/104th-congress/house-bill/3107/text> [última consulta: 07/0372020]. Véase Alam, S. (2000), *Op. cit.*, p. 1633.

¹⁶⁶ Naciones Unidas (2006), *Resolución 1737 del Consejo de Seguridad*, S/RES/1737. Disponible en línea en: [https://www.undocs.org/S/RES/1737%20\(2006\)](https://www.undocs.org/S/RES/1737%20(2006)) [última consulta: 07/0372020]. Naciones Unidas (2007), *Resolución 1747 del Consejo de Seguridad*, S/RES/1747. Disponible en línea en: [https://www.undocs.org/S/RES/1747%20\(2007\)](https://www.undocs.org/S/RES/1747%20(2007)) [última consulta: 07/0372020]. Naciones Unidas (2010), *Resolución 1929 del Consejo de Seguridad*, S/RES/1929. Disponible en línea en: [https://www.undocs.org/S/RES/1929%20\(2010\)](https://www.undocs.org/S/RES/1929%20(2010)) [última consulta: 07/0372020].

Unidos aportaba algo más de 75 millones de dólares a programas destinados a la promoción democrática y el cambio de régimen en Irán¹⁶⁷.

La tercera forma en la que la penetración estadounidense ordenó las relaciones entre los actores del sistema está relacionada con el monopolio de la gestión de la nuclearización de Irán que los Estados Unidos se reservó. Si en el caso del orden árabe-israelí hemos sugerido que Washington fue capaz de reservarse la función de mediador -y a través de ella conseguir unos objetivos determinados y normativizar las conductas de los actores al respecto-, en el orden árabe-iraní nos encontramos una realidad pareja que se refiere a la asunción de la responsabilidad de gestionar las iniciativas tanto pacíficas y dialogadas como coercitivas para hacer frente a la potencial nuclearización de Irán tras la revolución.

El programa nuclear iraní tiene sus orígenes en 1967 bajo el gobierno del Shah, curiosamente casi a la vez que la adhesión al Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares en 1970 (TNP). Contó con la colaboración directa de los EE.UU. en la construcción de reactores de energía con fines civiles¹⁶⁸. El objetivo era -y desde entonces ha sido - “ser reconocido como una potencia regional con un programa nuclear dirigido que pudiera fortalecer su prestigio global”¹⁶⁹.

Durante los años ochenta, la consolidación interna de la República Islámica y la contienda contra Irak desplazaron el desarrollo atómico como prioridades de Estado¹⁷⁰. Pero a principios de los noventa se produjo un cambio de aproximación. Los Estados Unidos empezaron a sugerir públicamente que Irán podía estar intentando recuperar su programa nuclear y, como resultado, consiguieron que la OIEA llevase a cabo una inspección que no descubrió ninguna irregularidad en base a las obligaciones reconocidas en el TNP. Dichas sospechas se incrementaron cuando en enero de 1995 Rusia confirmó que aceptaba colaborar con Irán

¹⁶⁷ Nasr, V. y Takeyh, R. (2008), *Op. cit.*, p. 86.

¹⁶⁸ Cho, I. H. (2016), *Op. cit.*, p. 126.

¹⁶⁹ Zaccara, L. (2016), *Op. cit.*, p. 183.

¹⁷⁰ Mansour, I. (2009), *Op. cit.*, p. 943.

en la finalización de la construcción de los reactores en Bushehr¹⁷¹. A lo largo de la década los EE.UU. “se mantuvieron escépticos e hicieron lobby con otros gobiernos (...) para bloquear cualquier intento iraní de obtener tecnología extranjera, suministros de uranio y expertos para la gestión de su programa”¹⁷². Además, como hemos visto anteriormente, la preocupación de los Estados Unidos los lleva a la implementación de un gran paquete de sanciones de 1996 en adelante con el objetivo de coartar nuevos progresos en la nuclearización.

El periodo de gobierno del pragmático Jatamí estuvo marcado por una voluntad de encauzar la disputa sobre el programa nuclear por la vía diplomática y por un conjunto de gestos que pretendían desescalar la situación sin renunciar al desarrollo de la tecnología con fines civiles. De la mano de los EE.UU., en noviembre de 2003, por ejemplo, Irán firmó los Protocolos Adicionales del TNP como un gesto ante la comunidad internacional, prueba de la voluntad pacífica de su programa nuclear, así como de su deseo de facilitar la supervisión necesaria por parte de la OIEA¹⁷³. Desde ese momento la aplicación del Protocolo Adicional generó cierta frustración en Teherán por la asimetría que introducía frente a Israel, la India o Pakistán al no estar estos últimos sujetos a los procesos de verificación en tanto que poseedores *de facto* de armas nucleares¹⁷⁴. Importantes en términos simbólicos, esas decisiones fueron acompañadas de una *fatwa* (declaración religiosa con fuerza normativa) de Jameneí en 2005 por la que la producción, el uso y el almacenamiento de armas nucleares era declarado antislámico y por tanto prohibido¹⁷⁵.

Bajo la presidencia de Ahmadineyad, y con el beneplácito de Jameneí y la Guardia Revolucionaria, Irán tomó medidas decididas para avanzar de una manera muy rápida en su programa nuclear que, junto con la narrativa de la nueva administración en Teherán, despertaron grandes recelos en Washington, Tel-Aviv y otras

¹⁷¹ Cho, I. H. (2016), *Op. cit.*, p. 126.

¹⁷² Fawcett, L. (2015), *Op. cit.*, p. 20.

¹⁷³ Mansour, I. (2009), *Op. cit.*, p. 943.

¹⁷⁴ Cho, I. H. (2016), *Op. cit.*, p. 129.

¹⁷⁵ Zaccara, L. (2016), *Op. cit.*, p. 195.

capitales. El replanteamiento sucedía en un momento de especial sensación de vulnerabilidad, encontrándose dos de sus países fronterizos invadidos por los Estados Unidos (Afganistán e Irak). Se produjo a la vez un cambio en la lógica estratégica: mientras que durante las presidencias de Rafsanyaní-Jatamí “las armas nucleares eran percibidas como una herramienta para la disuasión contra Estados Unidos y el régimen de Sadam Hussein”, ahora pasaban a “verse como un medio crucial para asegurar la preeminencia de Irán en la región”¹⁷⁶. En este contexto, Washington decidió dar un nuevo paso en la presión contra Teherán, enmarcando nuevos paquetes de sanciones y una campaña de presión internacional en su contra en la lógica de Irán como “estado canalla”.

El enconamiento de posturas en la primera década del presente siglo abrió un nicho de oportunidad para la involucración de terceros actores que plantearon *de facto* unos límites muy importantes a la pretensión monopolística estadounidense. A diferencia del papel como mediador exclusivo y excluyente en el conflicto árabe-israelí, los Estados Unidos encontraron su voluntad de ejercer el control total de la gestión de la nuclearización de Irán coartada por actores europeos y por la propia Unión Europea. Con la articulación en 2006 de la plataforma P5+1 (grupo integrado por los cinco miembros permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas más Alemania) y el trabajo llevado a cabo por los Altos Representantes de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Javier Solana y Catherine Ashton, la UE asumió un papel protagonista inaudito en la gestión del asunto. Las negociaciones fueron acompañadas de paquetes de sanciones de la UE en 2010 (sanciones comerciales y financieras, contra el sector energético y de transportes así como contra la Guardia Revolucionaria) y 2011 (contra más de cien empresas e individuos supuestamente vinculados al programa nuclear)¹⁷⁷. Aún así, en un contexto donde la tensión entre EE.UU. e Irán hacían inviable cualquier diálogo estrictamente bilateral, la participación de un tercer actor que contaba con la confianza relativa de las dos partes

¹⁷⁶ Lindsay, J. M. y Takeyh, R. (2010), *Op. cit.*, p. 36.

¹⁷⁷ Nikou, S. N. (2019), *Timeline of Iran's foreign relations*, The Iran Primer, United States Institute of Peace. Disponible en línea en: <https://iranprimer.usip.org/resource/timeline-irans-foreign-relations> [última consulta: 06/03/2020].

desencalló las posiciones enconadas y abrió un nuevo espacio de diálogo multilateral sobre el asunto¹⁷⁸.

En los últimos dos años cubiertos por esta tesis, el recién electo presidente Barack Obama abandonó la precondition para negociar (la suspensión total de toda actividad de enriquecimiento de uranio) y, a partir de mayo de 2009 ofreció a Irán la articulación de una plataforma de negociación sobre nuclearización y seguridad regional¹⁷⁹. Finalmente enmarcada en el P5+1, este proceso de negociación diplomática ofreció el mayor éxito hasta la fecha, el Plan de Acción Integral Conjunto de 2015.

Además, vinculado a la provisión externa de seguridad, Estados Unidos generó incentivos, y promovió activamente que otros Estados de la región que se pudieran sentir amenazados (principalmente Arabia Saudí) no desarrollaran su propio armamento nuclear¹⁸⁰. La confianza en su gestión llevó a Washington a moldear y socializar la idea entre sus aliados en la región de que su paraguas de seguridad era garantía suficiente para evitar una confrontación nuclear con Teherán, como mínimo con todos los Estados árabes. Aun así dicha protección no solucionaba el que para muchos en la región era el problema principal: la

¹⁷⁸ Abedahr, C. (2017), *Europe and Iran: The nuclear deal and beyond*, Londres/ Nueva York: Routledge. Blockmans, S. y Viaud, A. (2017), “EU diplomacy and the Iran nuclear deal: Staying power?”, *CEPS Policy Insights*, núm. 2017-28. Cronberg, T. (2017), “No EU, no Iran deal: The EU’s choice between multilateralism and the transatlantic link”, *The Nonproliferation Review*, vol. 24, núm. 3-4, edición especial, pp. 243-259.

¹⁷⁹ Parasiliti, A. (2009), “Iran: Diplomacy and deterrence”, *Survival: Global Politics and Strategy*, vol. 51, núm. 5, pp. 5-13, en p. 6.

¹⁸⁰ Mansour, I. (2009), *Op. cit.*, p. 946. En 2008 se produjeron tres acontecimientos que levantaron una sombra de duda sobre la eficacia de la garantía de seguridad estadounidense: Egipto firmó un acuerdo para el desarrollo de energía nuclear civil con Rusia, Bahrein hizo lo propio con EE.UU., y los EAU hicieron público el lanzamiento de un programa nuclear civil propio. Ese mismo año, el Consejo de Inteligencia Nacional de los Estados Unidos afirmó en uno de sus informes que “las crecientes capacidades nucleares de Irán son ya parcialmente responsables de un resurgir del interés en la energía nuclear en Oriente Medio”. Citado en Lindsay, J. M. y Takeyh, R. (2010), *Op. cit.*, p. 39. Véase en este sentido: McInnis, K. J. (2005), “Extended deterrence: The US credibility gap in the Middle East”, *The Washington Quarterly*, vol. 28, núm. 3, pp. 169-186.

alteración de la relación de fuerzas que llevase a Teherán a ser más activo y contundente en su proyecto revisionista regional¹⁸¹.

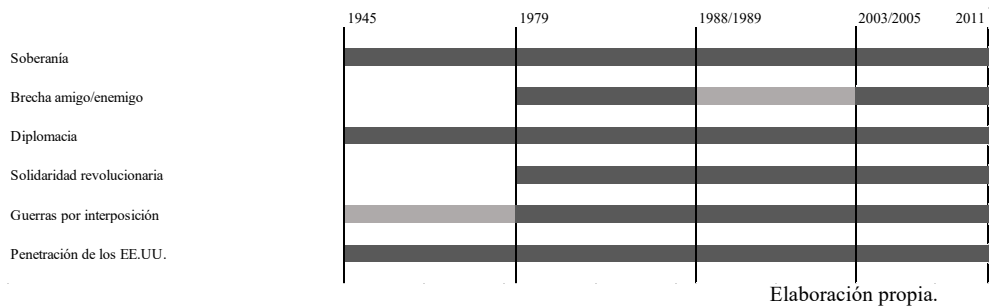
La cuarta y última manera en la que la institución ordenó la conducta de los actores se refiere a la articulación de resistencias transnacionales ante la penetración estadounidense. Como ya hemos analizado para el caso del orden intrárabe, la penetración extraregional genera reacciones contrarias entre ciertos actores que deciden organizarse y asumir cursos específicos de acción para hacerle frente. A nivel individual, dicha penetración se encuentra en la base de la recurrencia iraní a doctrinas estratégicas cuyo objetivo ha sido la búsqueda de independencia (según el lema revolucionario, *Esteqlal, azadi: Jomhuri Eslami*, o independencia, libertad: república islámica): a lo largo de los años utilizaron una plétora de nociones como “equilibrio positivo”, “equilibrio negativo”, “diplomacia de las terceras potencias”, “nacionalismo positivo” o los más convencionales “no alineamiento” o “política nacional independiente”¹⁸². A nivel colectivo, esta contestación vincula la penetración estadounidense con la gestación de la solidaridad revolucionaria, analizada en un subepígrafe anterior¹⁸³.

¹⁸¹ Frazier, D. y Stewart-Ingersoll, R. (2010), “Regional powers and security: A framework for understanding order within regional security complexes”, *European Journal of International Relations*, vol. 16, núm. 4, pp. 731-753, en pp. 747-748. Mansour, I. (2009), *Op. cit.*, p. 947.

¹⁸² Zaccara, L. (2018), *Op. cit.*, p. 555. Ehteshami, A. (2002), *Op. cit.*, p. 285.

¹⁸³ Mansour sugiere explorar el posible vínculo directo entre el grado de intensidad de las relaciones entre Siria e Irán, dos de los participantes del “eje de la resistencia” y la solidaridad revolucionaria, con el de las relaciones entre Estados Unidos y algunas capitales árabes. El autor acepta que existe una correlación positiva entre ambos (mayor intensidad de uno genera mayor intensidad del otro) pero es cauteloso a la hora de aceptar una causalidad entre ambos fenómenos. Mansour, I. (2009), *Op. cit.*, p. 950.

*Cuadro 16:
Vigencia de las instituciones del orden árabe-irani (1945-2011)*



CAPÍTULO VIII

EL ORDEN GLOBAL Y EL SINCRETISMO NORMATIVO EN EL SUBSISTEMA DE ORIENTE MEDIO

I. LAS MANIFESTACIONES DEL ORDEN GLOBAL EN EL SISTEMA REGIONAL: ENTRE LA INCORPORACIÓN Y LA LOCALIZACIÓN NORMATIVAS

Más allá de los órdenes intrárabe, árabe-israelí y árabe-iraní, las relaciones entre los integrantes del sistema regional de Oriente Medio y el Norte de África están marcadas a su vez por las normas e instituciones del orden global. Éstas no sólo definen las relaciones entre los actores del subsistema regional con el resto de los actores globales sino que también pautan las relaciones de los actores regionales entre sí. Este capítulo sugiere y analiza la existencia de dos vías por las que las normas e instituciones que emanan del orden internacional se manifiestan en las relaciones intra-sistémicas: la *incorporación directa* y la *localización normativa*.

Antes de pasar a analizarlas es necesario hacer una matización doble. Por un lado, nada de lo sugerido en este capítulo va en contra de la idea de que los actores regionales son capaces de participar e influenciar los resultados en los procesos de creación y transformación de las normas globales. Puede ser cierto que debido a factores históricos y sociales asociados al colonialismo, el neocolonialismo o el papel periférico de la región en el sistema-mundo los actores regionales no hayan participado equitativamente de la construcción de las normas y regímenes internacionales globales contemporáneos más importantes -y ello contribuya a que Oriente Medio sea “un marginado del orden legal internacional”¹.

¹ Allain, J. (2004a), “Orientalism and International Law: The Middle East as the underclass of the international legal order”, *Leiden Journal of International Law*, vol. 17, pp. 391-404. Véase también: Anghie, A. (2006), “The evolution of International Law: Colonial and postcolonial realities”, *Third World Quarterly*, vol. 27, núm. 5, pp. 739-753.

Pero, el foco de este capítulo es tan sólo uno de los sentidos de esta relación bidireccional: va a centrarse en cómo el orden global afecta a las relaciones en el subsistema regional y no en cómo participan los actores regionales en la evolución del orden global. Por tanto cualquier marginalización en la creación de normas globales sólo nos interesa aquí en tanto que establece incentivos para la localización de las normas globales si son percibidas como ajenas o como poco acordes con la realidad regional.

Por otro lado, y siguiendo ese razonamiento, queda fuera también de nuestro análisis cómo el orden internacional se ha manifestado en las relaciones entre los actores del subsistema y el resto de los actores globales. Sólo mencionaremos que, siguiendo con el argumento de la agencia limitada de la región, que autores que sí se han centrado en esta dimensión, como Jean Allain, sugieren un “excepcionalismo cualitativo” en la aplicación del Derecho internacional en Oriente Medio al afirmar que, en el subsistema, “los preceptos fundamentales del Derecho internacional han sido manipulados, vulnerados, desatendidos y violados”² precisamente por los actores globales.

a) La incorporación directa de las normas globales

La primera vía por la que las normas e instituciones del orden global se manifiestan en las relaciones intra-sistémicas es mediante la *incorporación normativa*. Esta se refiere al fenómeno por el cual los actores del subsistema regional deciden aceptar y quedar vinculados por las obligaciones y derechos recogidos en una norma global -en caso de que se trate de todo un régimen internacional, se incorporan al mismo. Por tanto, las relaciones entre los actores del subsistema de Oriente Medio quedan reguladas también por normas

² El autor afirma que: “los pilares de las relaciones internacionales -la autodeterminación, la prohibición del uso de la fuerza, el respeto por los Derechos Humanos- han sido desatendidos en aras de la consecución de unos resultados en interés de aquellos con el poder para dictar dichos resultados. Como consecuencia, Oriente Medio se revela como el paria del sistema internacional, donde la ley es utilizada de una forma instrumental: en momentos fundamentales, la región ha presenciado un Derecho internacional arbitrario en su interpretación, selectivo en su aplicación y punitivo en su ejecución”. En general, eso es posible en parte debido a la poca agencia de los actores regionales. Allain, J. (2004b), *International law in the Middle East*, Londres/ Nueva York: Routledge, p. I.

o regímenes no necesariamente regionales ni por su origen ni en su ámbito de aplicación.

La idea guarda un paralelismo directo con la noción de “desplazamiento normativo” propuesta por Amitav Acharya. Según el autor, en ocasiones, las normas transnacionales son incorporadas en contextos regionales o internos generando que las normas previas autóctonas y circunscritas a ese espacio delimitado sean relegadas a un segundo plano, alterando la jerarquía normativa³. La gran diferencia frente a la incorporación normativa es que Acharya da por hecho que la adopción de normas globales siempre topará con la existencia de una norma o régimen autóctono previo. Sin embargo, en muchas ocasiones, las normas globales que son incorporadas se refieren a ámbitos materiales de la realidad que no habían sido codificados con anterioridad por la comunidad local o regional, y por tanto no desplazan normas previas. Esto puede deberse a que la norma se refiera tanto a nuevas realidades materiales o sociales (pensemos, por ejemplo, en el caso de las nuevas tecnologías) como a aspectos sobre los que los actores regionales o locales no hubieran tenido la voluntad o la capacidad para normativizar hasta la fecha (por ejemplo, con excepciones, el grueso del Derecho del Mar).

Los casos de incorporación directa en el caso de Oriente Medio y Norte de África han quedado recogidos en los cuadros I a VI en el Anexo. En ellos quedan reflejados la firma y ratificación de una totalidad de 126 tratados, convenios y protocolos internacionales de naturaleza global sobre ámbitos tan diversos como el Derecho Diplomático, el Derecho Humanitario, el Derecho del Mar, el comercio internacional, o la protección internacional de los Derechos Humanos, de los refugiados y apátridas, del medio ambiente o de la salud global. Con ellos, los actores regionales no sólo quedan vinculados en sus relaciones con el resto de los actores extraregionales sino también en sus relaciones entre sí.

³ Acharya, A. (2004), “How ideas spread: Whose norms matter? Norm localization and institutional change in Asian regionalism”, *International Organization*, vol. 58, núm. 2, pp. 239-275, en p. 254.

b) La difusión y la localización de las normas globales

Una de las discusiones más activa y prolífica en las Relaciones Internacionales en las últimas dos décadas es la relativa a la creación, la transformación y la difusión de las normas transnacionales⁴. El origen de esta discusión cabría situarlo en la publicación de *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, editado por Peter J. Katzenstein en 1996⁵. Pero fueron Martha Finnemore y Kathryn Sikkink, un par de años después, quienes asentaron los fundamentos de la discusión académica sobre el tema con su propuesta sobre los “ciclos de vida de las normas” (*norm life-cycle*), que las autoras dividían en las etapas de “emergencia”, “cascada” e “internacionalización”⁶. Siguiendo esa propuesta, la propia Sikkink junto con Margaret E. Beck sugirió entender la diseminación normativa como un “boomerang” (proceso en el que actores no gubernamentales locales se alían con redes transnacionales para ejercer presión y conseguir un cambio en la legislación o el comportamiento del Estado en cuestión); y más tarde, junto con Thomas Risse y Stephen C. Roop, como una “espiral” (aunque limitado al caso de las normas relativas a los Derechos Humanos, esta propuesta es un refinamiento del “proceso de boomerang” sugiriendo las etapas de la evolución de la

⁴ Para una panorámica detallada sobre la evolución de la discusión de la difusión normativa, véase: Tskhay, A. (2020), “The theory of norms: Norm emergence, implementation and diffusion”, en Tskhay, A., *Global norm compliance: A study on the implementation of the Extractive Industries Transparency Initiative*, Nueva York: Springer, pp. 15-37.

⁵ Katzenstein, P. J. (ed.) (1996b), *The culture of national security: Norms and identity in world politics*, Nueva York: Columbia University Press.

⁶ La etapa de la “cascada”, el elemento más novedoso y debatido con posterioridad de su propuesta, se refería al “proceso activo de socialización internacional que pretende transformar a los transgresores de la norma en obedientes a la misma”. Finnemore, M. y Sikkink, K. (1998), “International norm dynamics and political change”, *International Organization*, vol. 52, núm. 4, pp. 887-917, en p. 902. Sería importante señalar que el volumen editado por Peter J. Katzenstein en 1996 puede ser apuntado como fundacional, entre otras razones, porque ya incluye un capítulo donde Martha Finnemore apunta unas ideas sobre la construcción de normas sobre la intervención humanitaria que luego desarrollará en sus artículos posteriores. Finnemore, M. (1996), “Constructing norms of humanitarian intervention”, en Katzenstein, P. J. (ed.) (1996), *The culture of national security: Norms and identity in world politics*, Nueva York: Columbia University Press, pp. 153-185.

difusión normativa, a saber, “represión interna”, “negación por parte del Estado”, “concesiones tácticas”, “estatus prescriptivo” y “comportamiento acorde a la norma”⁷. Para todos estos autores la difusión normativa es entendida como un proceso de socialización y adaptación de normas, generalmente pensadas y diseñadas como normas con una vocación universal. En él, los “emprendedores normativos” (*norm entrepreneurs*) consiguen generar un cambio en la estructura normativa de los “receptores normativos” (*norm-takers*), ya sean estos últimos Estados o conjuntos de actores de regiones distintas a las de los emprendedores.

Según Acharya esta primera ola de estudios sobre la difusión normativa centraba su atención tan sólo en casos de lo que Ethan A. Nadelmann llamó el “proselitismo moral”, en tanto que difusión de normas esencialmente morales y cosmopolitas a contextos locales de una periferia global⁸. Los problemas más importantes de este foco tan reducido de casos, según el autor, eran que (a) promovía la idea que “aquellas normas con una vocación universal sobre qué está bien son consideradas como más deseables y con mayor probabilidad de prevalecer que aquellas otras que son locales o particulares”; y (b) se sobredimensionaba el papel de los agentes transnacionales, restándole agencia a los actores locales que en última instancia asumían las normas⁹.

Al primer grupo de publicaciones le siguió una segunda ola de estudios que tomaban como punto de partida una visión menos estática de las normas y las planteaba instaladas en un proceso o ciclo perenne de reinterpretación y cambio. Destacan aquí diferentes propuestas. La primera es la de Wayne Sandholtz –más tarde replanteada junto a Kendall W. Stiles- quien sugería la existencia de cuatro etapas en el “ciclo del cambio de las normas”, a saber, (1) la gestación de una interpretación anclada a un contexto determinado;

⁷ Keck, M. E. y Sikkink, K. (1998), *Activists beyond borders: Advocay networks in international politics*, Ithaca: Cornell University Press. Risse, T., Ropp, S. C. y Sikkink, K. (eds.) (1999), *The power of Human Rights: International norms and domestic change*, Cambridge: Cambridge University Press.

⁸ Acharya, A. (2004), *Op. cit.*, p. 242. Nadelmann, E. A. (1990), “Global prohibition regimes: The evolution of norms in international society”, *International Organization*, vol. 44, núm. 4, pp. 479-526.

⁹ Acharya, A. (2004) *Op. cit.*, p. 242.

(2) la aparición de disputas específicas; (3) la elaboración de argumentos generales en base a las disputas específicas; y (4) la implementación del cambio¹⁰. La segunda, de Mona L. Krook y Jacqui True, sugería que el proceso de reinterpretación continuo es tanto interno (cuando existen interpretaciones encontradas sobre la norma) como externo (cuando el contenido de una norma choca con el de otra al insertarse en una estructura normativa más general)¹¹. Por último, Antje Wiener -en solitario, o junto a Uwe Puetter- se centraron en examinar cómo la contestación de las normas globales al trasladarlas a contextos locales tiene un impacto sobre su interpretación y ello a su vez en su puesta en práctica¹².

Para el propósito de esta tesis, las contribuciones de Acharya sobre la difusión normativa son las más útiles. Especialmente relevante es su concepto de *localización normativa* que se refiere a:

“la construcción activa (a través del discurso, el encuadre, la injertación y la selección cultural) de ideas foráneas por parte de actores locales, que resulta en el desarrollo de una congruencia significativa entre dichas ideas y las creencias y prácticas locales”¹³.

Éste es un proceso que “subraya la agencia de los receptores de normas a través de un progreso dinámico de construcción de congruencia” y de adaptación entre las prácticas y valores locales o

¹⁰ Sandholtz, W. (2007), *Prohibiting plunder: How norms change*, Oxford: Oxford University Press. Sandholtz, W. (2008), *International norms and cycles of change*, Oxford: Oxford University Press.

¹¹ Krook, M. N. y True, J. (2010), “Rethinking the life cycles of international norms: The United Nations and the global promotion of gender equality”, *European Journal of International Relations*, vol. 18, núm. 1, pp. 103-127.

¹² Wiener, A. (2008), *The invisible constitution of politics: Contested norms and international encounters*, Cambridge: Cambridge University Press. Wiener, A. (2014), *A theory of contestation*, Nueva York: Springer. Wiener, A. y Puetter, U. (2009), “The quality of norms is what actors make of it: Constructivist research on norms”, *Journal of International Law and International Relations*, vol. 5, núm. 1, pp. 1-16. En ese mismo sentido, véase también la tipología de la contestación de normas propuesta en: Deitelhoff, N. y Zimmermann, L. (2020), “Things we lost in the fire: How different types of contestation affect the robustness of international norms”, *International Studies Review*, vol. 22, núm. 1, pp. 51-76.

¹³ Acharya, A. (2004), *Op. cit.*, p. 245.

regionales y las normas transnacionales¹⁴. Suele ser el resultado de situaciones en que las normas regionales son cuestionadas, ya sea desde dentro de la región o desde fuera, como consecuencia de crisis militares o económicas agudas, de un cambio sistémico (en la estructura de poder global, en los intereses y acciones de los polos de poder...), o de la percepción de idoneidad de normas foráneas que lleva a querer emularlas¹⁵. Según el autor, su propuesta permite evitar un enfoque reduccionista dicotómico por el que el contacto entre normas transnacionales y órdenes normativos y sociales regionales sólo podría generar la incorporación (vía “desplazamiento normativo” de lo anterior) o el rechazo por parte de los actores regionales de las normas globales¹⁶.

Antes de continuar es necesario diferenciar la localización de un segundo proceso de gestación de normas regionales propuesto por Acharya, la *subsidiariedad normativa*. Ésta se refiere al “proceso en el que actores locales crean normas con la voluntad de preservar su autonomía frente a la dominación, la negligencia, la violación o el abuso por parte de actores centrales más poderosos”¹⁷. A diferencia de la localización, donde los actores locales son generalmente receptores normativos cuya agencia se reivindica adaptando las normas foráneas al contexto local, la subsidiariedad se refiere a procesos puramente gestionados por los actores locales como mecanismos de protección frente al proselitismo normativo de actores más poderosos. Acharya, en sus ejemplos sobre la subsidiariedad normativa, señala el caso de la “norma del arabismo”, tal como es definida por Michael N. Barnett, en tanto que resistencia a las normas de seguridad colectiva asociadas al Pacto de Bagdad¹⁸.

¹⁴ *Ibid.*, pp. 183, 194.

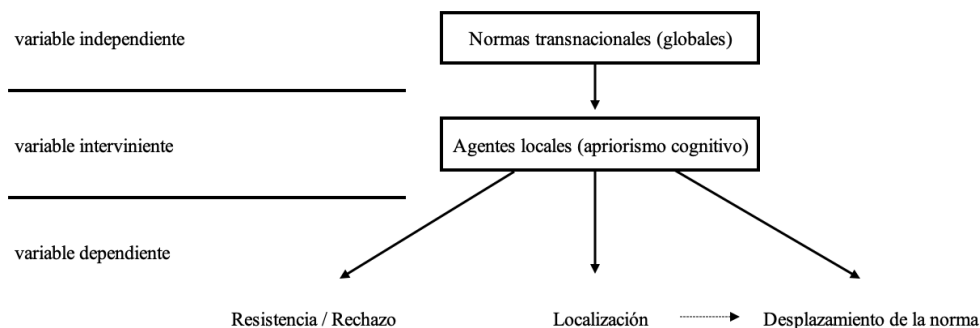
¹⁵ Además, permitiría a los gestores normativos de las sociedades receptores aumentar su legitimidad y autoridad sin tener que asumir el coste de modificar sensiblemente su identidad socio-cultural y sus tradiciones. *Ibid.*, pp. 188-189.

¹⁶ Para una crítica de la propuesta de la localización, véase: Zimmermann, L. (2017), *Global norms with a local face: Rule-of-law promotion and norm translation*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 23-61.

¹⁷ Acharya, A. (2011), “Norm subsidiarity and regional orders: Sovereignty, regionalism and rule making in the Third World”, *International Studies Quarterly*, vol. 55, núm. 1, pp. 95-123, en p. 97.

¹⁸ *Ibid.*, p. 114.

Cuadro 17:
Respuestas locales a normas transnacionales según A. Acharya



Fuente: Acharya, A. (2011), *Op. cit.*, p. 98. Elaboración y traducción propias

Volviendo a la localización, Acharya plantea además las cuatro etapas del proceso por el cual se localizan las normas globales. La primera, llamada “pre-localización”, se refiere al momento de toma de contacto con el régimen o la norma foránea en el que algunos actores locales contestan la norma y resisten su implantación mientras otros empiezan a identificar posibles beneficios en la adopción (propios o colectivos). Tal identificación será más fácil en aquellos contextos normativos que se revelan ilegítimos o incapaces de hacer frente con garantías al fenómeno del que trata el régimen o la norma¹⁹. El segundo estadio es el de la “iniciativa local” en el que actores locales ponen en práctica el “encuadre” (*framing*). Éste se refiere al ejercicio de presentación de una realidad social en unos términos lingüísticos específicos que, de reverberar en la audiencia local y su historia cultural, policial o legal previa, facilita que la norma foránea pueda ser percibida como propia. Desde una perspectiva constructivista, este ejercicio no sólo presentaría una realidad en unos términos determinados sino que se estaría “creando” dicha realidad²⁰. La tercera etapa es la de “adaptación”, y en ella tienen lugar la “injertación” y la “poda”. La “injertación” (*grafting*) es el ejercicio de institucionalización progresiva de una norma foránea mediante su asociación a normas autóctonas previas

¹⁹ Acharya, A. (2004) *Op. cit.*, p. 251.

²⁰ *Ibid.*, p. 186.

que sean similares en su objeto²¹. La “poda” es “la selección de aquellos elementos que encajan con la estructura normativa preexistente y el descarte de aquellos que no”²². La última etapa, etiquetada como “amplificación y universalización”, se refiere al desarrollo de nuevas prácticas e instrumentos de gestión y control normativo tomando como punto de partida los resultados de la etapa anterior.

La carencia principal de esta última parte de la propuesta de Acharya es que pone el foco en las diferentes etapas en las que las normas se localizan pero no reconoce la heterogeneidad de los resultados de la localización. Las etapas se refieren al proceso en el que las diferentes acciones de los actores involucrados, tanto locales como foráneos, se suceden para localizar una norma. Pero sigue tratando la localización como un proceso cuyos resultados son homogéneos, en el que el fruto de la incorporación de normas foráneas acaba siendo una “estructura normativa sincrética”²³. El análisis carece por tanto de una tipología de localización según el resultado de la interacción entre regímenes o normas de orígenes distintos, pasando por alto la pluralidad de resultados posibles de la localización.

Esta tesis intenta poner el foco en este último elemento mencionado y para ello propone una tipología de la localización a través de la transposición al ámbito de las Relaciones Internacionales de propuestas sobre modalidades de sincretismo elaboradas en las Ciencias Religiosas. Se plantea aquí la noción de *sincretismo normativo* para referirse al fenómeno de alteración de los regímenes, las normas o las prácticas regionales en contextos en los que éstas entran en contacto directo con otros regímenes, normas o prácticas foráneos, generalmente transnacionales o globales. La noción y las teorías del sincretismo han sido aplicadas con anterioridad a ámbitos diferentes al de las Ciencias Religiosas. Por ejemplo, John Law *et al.* lo utilizan para describir las modalidades en las que se manifiesta la incoherencia en cualquier ámbito social y

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*, p. 191.

²³ Acharya sólo hace uso de esa expresión una vez en el texto, y no explica a qué se refiere exactamente. *Ibid.*

cultural, y proponen una tipología para ello (compuesta por la negación, la domesticación, la separación, la consideración, el conflicto y el colapso)²⁴. Más significativa para nuestro objeto de estudio es la aplicación de Charles Stewart quien incorpora la noción en su análisis etnográfico sobre la mezcla de culturas en contacto, vinculándolo con las propuestas de Edward S. Said sobre la hibridación cultural en contextos de colonización e imperialismo²⁵. Incluso el término “sincretismo normativo” o “sincretismo legal” ha sido utilizado para referirse de una manera ecléctica -y tangencial- al mestizaje entre leyes o normas pero sin una propuesta teórica elaborada sobre su significado²⁶.

²⁴ Law, J. *et al* (2013), “Modes of syncretism: Notes of noncoherence”, *Common Knowledge*, vol. 20, núm. 1, pp. 172-192.

²⁵ Es en el mismo sentido que esta tesis propone analizar el sincretismo en tanto que mestizaje normativo resultante del contacto entre el orden global y los órdenes regionales. El propio Charles Stewart utiliza una definición de “cultura” que incorpora al derecho (junto al idioma, la religión, etc.), con lo que su análisis sobre el sincretismo cultural ya incluiría el sentido con el que esta tesis aborda el sincretismo normativo. Stewart, C. (1999), “Syncretism and its synonyms: Reflections on cultural mixture”, *Diacritics*, vol. 29, núm. 3, pp. 40-62.

²⁶ Para “sincretismo normativo”, véase: Garimella, S. R. y Sooksripaisarnkit, P. (2017), “Jurisdiction under the Hague Convention on choice court agreements: A critique”, *Indian Journal of International Law*, vol. 57, pp. 309-336. Kamkiiia, F. G. (2008), “Criteria to measure justice in *Apsua Tsas* (Abkhaz custom)”, *Anthropology and Archeology of Eurasia*, vol. 47, núm. 2, pp.39-52. Von Trotha, T. (1996), “From administrative to civil chieftaincy: Some problems and prospects of African chieftaincy”, *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, vol. 28, núm. 37-38, pp. 79-107. Para “sincretismo legal”, véase: Jaspan, M. A. (1965), “In quest of new law: The perplexity of legal syncretism in Indonesia”, *Comparative Studies in Society and History*, vol. 7, núm. 3, pp. 252-266. Kitromilides, P. M. (1993), “The making of a lawyer: Humanism and legal syncretism in Venetian Crete”, *Byzantine and Modern Greek Studies*, vol. 17, pp. 57-81. Diamant, N. J. (2007), “Legal syncretism and family change in urban and rural China”, en Galvan D. y Sil, R. (eds.), *Reconfiguring institutions across time and space: Political evolution and institutional change*, Nueva York: Palgrave Macmillan, pp. 164-187.

II. TIPOS DE SINCRETISMO NORMATIVO Y SU APLICACIÓN AL SISTEMA REGIONAL DE ORIENTE MEDIO

El sincretismo ha sido uno de los temas de estudio clásico de la agenda investigadora de las Ciencias Religiosas contemporáneas, especialmente de los Estudios de Religión Comparada, en tanto que fenómeno de alteración de las creencias religiosas en contextos en los que una religión entra en contacto directo con otra²⁷.

Una genealogía del término permite situar su formulación original en *De fraterno amore* de Plutarco para referirse al eclecticismo social de los habitantes de la isla de Creta²⁸. Pero será a partir del siglo XVII, en un contexto marcado por la Reforma protestante, la Contra-reforma y la guerra de los Treinta Años (1618-1648), cuando la noción empezará a relacionarse con el mestizaje religioso. Fueron centrales en la popularización de su uso tanto la discusión ecuménica iniciada con los trabajos del teólogo alemán Calixto de Helmstedt y del jurista Hugo Grocio como sobre todo la monografía de Johannes Konrad Dannhauer en 1648 sobre la historia del sincretismo religioso -entendido como “la combinación de elementos que deberían permanecer separados”²⁹. Comúnmente desde entonces hasta el siglo pasado, el sincretismo tenía graves connotaciones negativas: era asociado tanto a una realidad reprochable, y contraria a la fe, de renuncia a la integridad dogmática, como a un proceso de decadencia de las religiones sin el

²⁷ Stewart, C. (1999), *Op. cit.*, p. 58. Pascal Boyer, en una definición minimalista, habla de “una situación en la que se produce una mezcla de elementos [religiosos] heterogéneos”. Boyer, P. (2001), *Religion explained: The evolutionary origins of religious thought*, Nueva York: Basic Books, p. 268.

²⁸ Rudolph, K. (2004), “Syncretism: From theological invective to a concept in the study of religion”, en Leopold, A. M. y Jensen, J. S. (eds.), *Syncretism in religion: A Reader*, Londres/ Nueva York: Routledge, pp. 68-84, en p. 68.

²⁹ Cabe señalar que Konrad Dannhauer sugerirá una de las primeras tipologías de sincretismo al dividir el fenómeno en: *digestio absorptiva*, como la mezcla de dos entidades que crea una de nueva; *digestio temperativa*, como la mezcla que se origina tras la reducción de dos elementos a sus mínimos compartidos; y *digestio conservativa*, como la fusión de dos entidades sin ninguna lógica o sentido aparentes. *Ibid.*, p. 69.

vigor suficiente como para mantener su pureza³⁰. La noción fue utilizada con recurrencia para “castigar iglesias locales en territorios coloniales que (...) empezaron a indigenizar ‘ilegítimamente’ el cristianismo en vez de reproducir diligentemente la forma europea de cristianismo que se les había transmitido en el origen [del contacto colonial]”³¹.

Con el distanciamiento en el siglo XX del estudio de los cultos de las autoridades religiosas para pasar a ser abordado desde una perspectiva secular y científica, el uso del término se resignifica y abandona su carácter normativo para pasar a uno descriptivo-analítico³². El historiador holandés Gerardus van der Leeuw inaugurará el estudio moderno del sincretismo proponiendo una definición científica con vocación general (sincretismo como “el cambio de significado de una manifestación en las dinámicas religiosas en el que la forma original, aun así, se mantiene”) y asociando el sincretismo a procesos de transposición y mestizaje cultural más amplios³³. Los trabajos de Hendrik Kraemer en los años treinta y cuarenta, de Robert D. Baird en los setenta, Jacques H. Kamstra en los ochenta y noventa seguirán esa estela y constituirán los fundamentos teóricos y empíricos del estudio del sincretismo desde entonces³⁴.

³⁰ *Ibid.*, p. 70. El problema de esa afirmación -importante para nuestro análisis posterior del sincretismo normativo- es que, tal como sugieren André Droogers y Gustavo Benavides, presupondría que “la ambigüedad es una excepción y la cohesión y la integración la normalidad”. Droogers, A. (2004), “Syncretism, power, play”, en Leopold, A. M., Sinding Jense, J. (eds), *Syncretism in religion: A reader*, Londres/ Nueva York: Routledge, pp. 217-236. Benavides, G. (2004), “Syncretism and legitimacy in Latin American religion”, en Leopold, A. M., Sinding Jense, J. (eds), *Syncretism in religion: A reader*, Londres/ Nueva York: Routledge, pp. 194-216, en p. 197.

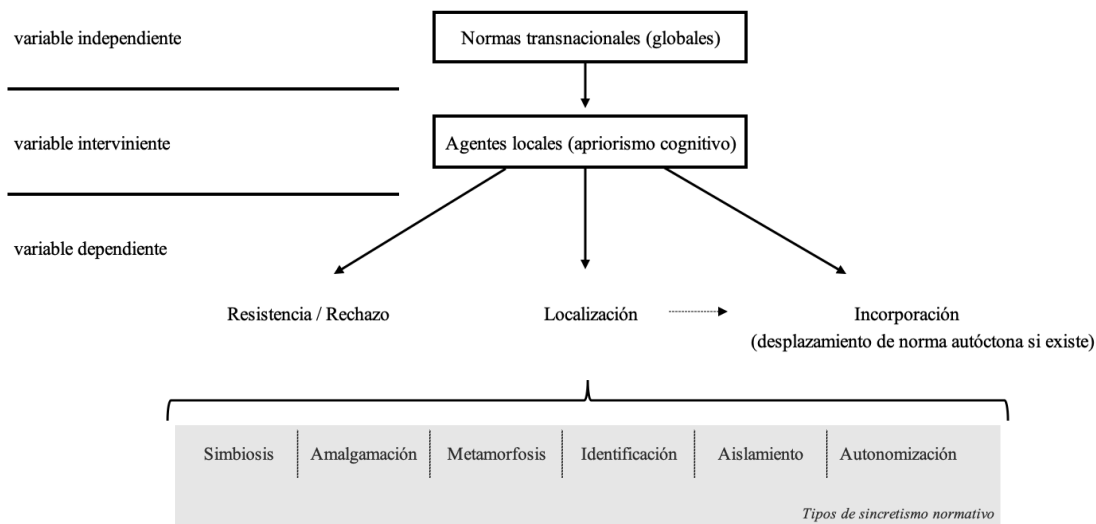
³¹ Stewart, C. (1999), *Op. cit.*, p. 46.

³² Leopold, A. M. y Jensen, J. S. (2004), “General introduction”, en Leopold, A. M. y Jensen, J. S. (eds.), *Syncretism in religion: A Reader*, Londres/ Nueva York: Routledge pp. 1-12, en p. 8. John Law *et. al* (2013), *Op. cit.*, pp. 175-176.

³³ Rudolph, K. (2004), *Op. cit.*, pp. 70-71. Se asociaba así la noción de sincretismo a otras del ámbito de los Estudios Culturales, la Antropología o la Sociología como la “criollización”, la “transculturación”, la “hibridación” o el “mestizaje”. Stewart, C. (1999), *Op. cit.*, pp. 42-45.

³⁴ Robert D. Baird define el sincretismo como un estadio donde “ideas o prácticas opuestas se congregan en una nueva matriz desprovista de coherencia alguna”.

Cuadro 18:
Modificación de la propuesta de A. Acharya sobre respuestas
locales a normas transnacionales



Elaboración propia

Enmarcando la investigación en este corpus teórico, diferentes autores han elaborado propuestas de tipologías de sincretismo religioso sin alcanzarse un consenso entre especialistas³⁵. Términos como asimilación, identificación, teocracia, simbiosis, amalgamación, fusión, aculturación, transformación, eclecticismo, disociación, relativización, osmosis o metamorfosis, entre otros, han sido sugeridos³⁶. Una de las propuestas más sólidas es la ofrecida

Jacques H. Kamstra, como el resultado de la alienación dentro de una religión, ya sea de forma consciente o inconsciente, surgido de la asimilación como creencia propia de lo que es ajeno (dimensión externa) y de la resignificación de las creencias propias para acomodarlas a la creencia importada (dimensión interna). *Ibid.*, pp. 72-74.

³⁵ Autores como Michael Pye utilizan el término sincretismo para referirse al proceso de mutación y mestizaje religioso y no a su resultado (llamado “síntesis”). Así, el sincretismo “contiene múltiples posibilidades en una tensión coherente” difíciles de catalogar *per se* por su contingencia y volatilidad”. Pye, M. (1994), “Syncretism versus synthesis”, *Method & Theory in the Study of Religion*, vol. 6, núm. 3, pp. 217-229, en p. 220.

³⁶ Rudolph, K. (2004), *Op. cit.*, p. 79.

por Karsten Colpe y Kurt Rudolph, quienes crean una tipología en base a una gradación de la intensidad con la que un sistema de creencias de referencia se asocia a otro³⁷. Las categorías resultantes son: la simbiosis, la amalgamación o fusión, la identificación, y la metamorfosis.

Esta tesis se inspira en las categorías ideadas por Colpe y Rudolph para proponer una tipología sobre la localización normativa según la conceptualización de Acharya. Los siguientes subepígrafes están dedicados a presentar cada una de las categorías desde la perspectiva religiosa y la propuesta que esta tesis hace para su transposición al ámbito de las Relaciones Internacionales, así como al análisis de los ejemplos correspondientes al subsistema regional de Oriente Medio y el Norte de África.

a) Autonomización

En términos de sincretismo religioso la autonomización³⁸ se referiría al proceso en el que: (a) el sistema de creencias A entra en contacto con el sistema de creencias B; (b) B desaparece y sus creyentes adoptan las creencias de A; y (c) la comunidad de creyentes de B reivindica mantener un espacio propio y diferenciado para la práctica de la fe, sin ser incorporado a la comunidad genérica de creyentes de A. De esta forma, los creyentes recién incorporados al culto superviviente no se desvían de la fe pero mantienen una autonomía que les permite no desaparecer como grupo diferenciado. Esta categoría se encontraría en el extremo del sincretismo normativo porque, en el fondo, no existe un mestizaje en ninguno de los elementos doctrinales ni litúrgicos de los dos cultos sino que no se produce una asimilación completa sólo porque la comunidad de la fe que desaparece se mantiene autónoma³⁹.

³⁷ La propuesta de Kurt Rudolph desarrolla en profundidad las categorías ya apuntadas por Karsten Colpe. *Ibid.*

³⁸ De las categorías presentadas a continuación, la autonomización es la única no incorporada en la tipología de Rudolph y Colpe, aunque los fenómenos en ella descritos han sido ampliamente analizados desde las Ciencias Religiosas.

³⁹ *Ibid.*, p. 81.

Un ejemplo esclarecedor sería el de las Iglesias Etopes. Tras la llegada del cristianismo a África Oriental, el proselitismo civilizatorio -y por la fuerza- de sus misioneros puso fin a diferentes cultos autóctonos de la región. Los antiguos creyentes empezaron a profesar el cristianismo sin modificar o contestar ningún elemento en el credo o la liturgia. Pero, en paralelo, reivindicaron una esfera de culto propio y diferenciada de la de los colonizadores, con edificios y párrocos autónomos, destinados a la práctica de la fe de los ciudadanos locales⁴⁰. La renuncia de su fe original no fue acompañada de la destrucción de la comunidad de creyentes autónoma, indiferentemente del culto que practicase, y manteniendo cierta agencia propia.

Desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales, esta tesis propone definir la *autonomización* como un proceso de localización normativa por el que: (a) una comunidad política acepta un régimen normativo de origen foráneo -aunque teóricamente podrían ser sólo una norma-, ya sea desplazando a uno autóctono vigente o como regulación *ex novo* de ámbitos de la realidad no normativizados hasta la fecha; (b) los miembros de la comunidad reivindican su agencia y autonomía mediante su negativa a incorporarse como meros miembros participantes del régimen foráneo y establecen un régimen internacional paralelo propio; y (c) el nuevo régimen propio es idéntico en sus normas y/o sus mecanismos de control de la conducta, pero sólo vincula a los miembros de la comunidad en cuestión. Nos encontramos por tanto en una situación donde, ante la renuncia que podría significar la aceptación de la normativa gestada esencialmente por actores foráneos, la comunidad política reivindica su independencia mediante un ejercicio de mínimos que les permite mantener un viso de autonomía.

En el caso del sistema regional de Oriente Medio y el Norte de África⁴¹ podríamos sugerir el ejemplo del proyecto de construcción

⁴⁰ Stewart, C. (1999), *Op. cit.*, p. 46.

⁴¹ Es importante señalar que los procesos de sincretismo normativo en Oriente Medio, en general, tienen lugar entre dos fuentes muy distintas. Utilizando el lenguaje del Derecho internacional diríamos que las fuentes de las normas foráneas que participan del proceso suelen ser tratados internacionales codificados mientras que las regionales provienen de la costumbre (o son consuetudinarias, como prefieras). Esto sucede como consecuencia del bajo nivel previo de codificación de las relaciones entre los actores regionales, siendo la costumbre

de la Zona Libre de Armamento Nuclear en Oriente Medio (MENWFZ, por sus siglas en inglés)⁴². El argumento para considerarlo como muestra del autonomización normativa sería: (a) los actores del sistema regional aceptan y adoptan como propio el régimen de no proliferación nuclear relacionado con el Tratado de No Proliferación (TNP) de 1970 como regulación *ex novo* de un ámbito de la realidad no normativizado hasta la fecha; (b) dichos actores, pero, reivindican su agencia y autonomía y pretenden establecer un régimen regional de no proliferación nuclear en paralelo al del TNP; y (c) el nuevo régimen propio propuesto es prácticamente idéntico en sus normas pero sólo vincula a los actores regionales y sus mecanismos de control de la conducta son gestionados desde la región.

Los inicios del proyecto de construcción de un régimen autónomo se remontan a 1974 cuando Egipto e Irán elaboraron una propuesta formal de creación de una zona libre de armamento nuclear para la totalidad de la región⁴³. Desde entonces hasta el año 1980 votaciones anuales en la Asamblea General de Naciones Unidas aprobaron resoluciones donde se llamaba a su creación⁴⁴. Del

primordial (el Derecho otomano codificaba las relaciones entre los que más adelante se convirtieron en los actores del subsistema regional en términos propios del derecho interno en tanto que ciudadanos y autoridades públicas del imperio, no en tanto que actores internacionales diferenciados). Así, el proceso sincrético suele ir de la mano de un segundo proceso de cambio: la positivización y codificación de normas.

⁴² Otro posible caso de autonomización a investigar sería el relativo al Protocolo de Casablanca de 1965 sobre la protección de los refugiados palestinos en relación con la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

⁴³ En el caso señalado, los esfuerzos de construcción de la MENWFZ conviven con la firma y ratificación del TNP por la práctica totalidad de los Estados regionales (con la única excepción de Israel). Pero dos tercios de los Estados del subsistema (doce sobre veinte) tardaron más de una década en ratificar el TNP, incluyendo a Egipto y Arabia Saudí, hecho que podría sugerir la preferencia por la gestación del régimen regional autónomo.

⁴⁴ Hautecouverture, B. y Mathiot, R. (2015), "A zone free of WMD and means of delivery in the Middle East: The multilateral diplomatic process, 1974-2010", en Müller, H. y Müller D. (eds.), *WMD arms control in the Middle East: Prospects, obstacles and options*, Londres/ Nueva York: Routledge, pp. 53- 69, en p. 54. Naciones Unidas (1974), *Resolución 3263, A/RES/3263 (XXIX)*. Disponible en: <https://www.securitycouncilreport.org/un-documents/document/disarm-ares3263-xxix.php> [última consulta: 10/04/2020].

subsistema, el único voto negativo fue el de Israel quien cambió su postura en 1980 haciendo una propuesta propia que aceptaba la creación de dicha zona pero llamaba a las partes a establecer negociaciones directas (avanzando así en su objetivo de normalizar relaciones diplomáticas con el resto de los actores ya expresada en 1979 con el acuerdo de paz egipcio-israelí)⁴⁵. Desde entonces hasta mediados de los noventa, según Etal Solingen, todos los actores regionales habían expresado en un momento u otro su interés en la creación de la zona libre de armamento nuclear, pero no se conseguían poner de acuerdo sobre si la normalización de relaciones con Israel era una condición previa *sine qua non*⁴⁶. Desde entonces, el proceso de construcción ha vivido diferentes momentos en los que las negociaciones parecían acercarse a buen puerto: desde los trabajos del Grupo de Expertos de Naciones Unidas en 1991, a la creación del grupo de trabajo sobre Control de Armas y Seguridad Regional (ACRS) en el marco de la Conferencia de Madrid (1992), o la resolución llamando a su creación aprobada en el marco de las Conferencias de Revisión del TNP en 1995, 2000, 2005, 2010 y 2015, hasta los trabajos de diplomacia de segunda vía gestionados por el *Gulf Research Center* en los años 2004 y 2005⁴⁷.

Pero, más allá de los pobres resultados hasta la fecha, estamos ante un proceso de autonomización propio del sincretismo normativo. Los contenidos normativos de las propuestas no se alejan del TNP: aunque en términos jurídicos una zona libre de armamento nuclear se diferenciaría del TNP en tanto que se prohíbe su producción, compraventa, uso y presencia para la totalidad de los actores -por tanto no estableciendo obligaciones diferenciadas entre poseedores y no poseedores-, en términos prácticos el resultado sería exactamente igual para el caso de Oriente Medio donde ningún

⁴⁵ Steinberg, G. M. (1998), "The obstacles to a Middle East Nuclear-Weapon-Free Zone", en Thakur, R. (ed.), *Nuclear weapons-free zones*, Londres: Palgrave Macmillan, pp. 194-209, en p. 195.

⁴⁶ Solingen, E. (1994), "The domestic sources for regional regimes: The evolution of nuclear ambiguity in the Middle East", *International Studies Quarterly*, vol. 38, núm. 2, pp. 305-337, en p. 313.

⁴⁷ Hautecouverture, B. y Mathiot, R. (2015), *Op. cit.* Péczeli, A. (2011), "Middle Eastern perceptions and attitudes to the proposed Nuclear-Weapon-Free Zone", *Grotius – En línea Journal of the Institute of International Studies at Corvinus University*, pp. 1-16.

actor ha reconocido ser poseedor. Esta situación sería equiparable a la de otros procesos de autonomización del mismo régimen internacional como serían el propio del Pacífico Sur generado por el Tratado de Rarotonga (1985), el de América Latina tras la firma del Tratado de Tlatelolco (1967), el del Sudeste Asiático con el Tratado de Bangkok (1995), el de África Subsahariana con el Tratado de Pelindaba (1996) y el de Asia Central tras el Tratado para la Zona Nuclear Libre Centroasiática (2006)⁴⁸.

Por último, se pueden apuntar diversas razones que explicarían la opción de los actores regionales por la autonomización del régimen internacional en cuestión⁴⁹. La primera, probablemente cada vez más importante con el paso de los años y especialmente después de la invasión de Irak en 2003, sería que un régimen autónomo trasladaría a los propios actores regionales la responsabilidad de los mecanismos de verificación, supervisión y sanción del cumplimiento de las responsabilidades de las partes. Además de representar una gran ventaja para la agencia de los propios actores en la gestión de sus relaciones, los mecanismos de supervisión estrictamente regionales encajarían mejor con el celo regional con la soberanía y el principio de no injerencia así como con la preocupación frente a una mayor penetración de las potencias extraregionales -abordados en el capítulo tres. La segunda razón está relacionada con la nuclearización de Israel, tratada en el capítulo seis. Desde la perspectiva de todos los actores regionales menos Israel, la autonomización en la construcción de la MENWFZ podría permitirles tener una mayor ascendencia y confianza sobre la supervisión de cualquier desnuclearización de Tel-Aviv. A su vez,

⁴⁸ Solingen, E. (1994), *Op. cit.*, p. 307.

⁴⁹ Russell niega en plano que haya existido nunca una voluntad real de los actores árabes de crear el susodicho régimen ya que “la aceptación de este régimen regional por parte de los Estados regionales no era otra cosa que un instrumento político para criticar públicamente a Israel y, más recientemente, a Irán”. Dicho de otra forma, los Estados incorporaban la retórica de la NWFZ pero no necesariamente asumieron ni internalizaron las normas de no proliferación implícitas en este régimen”. En base a esta afirmación, el autor tendría dificultades para explicar por qué los Estados no iniciaron procesos de nuclearización armamentística si no asumieron ni internalizaron las normas de no proliferación. Russell, J. A. (2008), “Nuclear proliferation in the Persian Gulf and Middle East”, *Contemporary Security Policy*, vol. 29, núm. 3, pp- 521-537, en p. 529.

para Israel la MENWFZ - a la claramente apoyó en la década de los setenta- podía significar una renuncia implícita de su superioridad nuclear con la que podría exigir progresos en la normalización de relaciones con el resto de los actores del sistema⁵⁰.

b) Aislamiento

El aislamiento en términos de sincretismo religioso describiría un proceso en el que: (a) el sistema de creencias A entra en contacto con el sistema de creencias B; (b) B desaparece y sus creyentes adoptan las creencias del sistema A; (c) las autoridades religiosas de A aceptan y toleran algunos desvíos circunstanciales de la fe, dogmáticos o relativos a la práctica litúrgica o religiosa en general, que son reflejo o herederos de las creencias desaparecidas; y (d) las autoridades religiosas circunscriben dichos desvíos a espacios sociales o geográficos concretos. Así, se produce una separación de espacios para permitir cierto margen para el desarrollo o la puesta en práctica de elementos propios de la fe original que no son considerados peligrosos para el credo superviviente, muchas veces asociados a la religión popular o a la superstición⁵¹. A diferencia de la categoría anterior, aquí no podemos hablar de asimilación sino de un mestizaje mínimo entre cultos, aunque circunscrito a espacios limitados.

Existen varios ejemplos que son buena muestra del aislamiento. El catolicismo aceptó y toleró expresiones mínimas de misticismo, cuyos orígenes son generalmente aceptados como paganos. Los ejemplos tolerados de éxtasis religioso fueron limitados a los propios estamentos religiosos, persiguiendo cualquier otro episodio en tanto que hechos contrarios a la fe. En aquellos casos donde fueron aceptados, además, fueron exaltados como demostración de

⁵⁰ Solingen, E. (1994), *Op. cit.*, p. 312.

⁵¹ Rudolph, K. (2004), *Op. cit.*, p. 81. Esto encajaría con la afirmación de Hendrik M. Vroom sobre que “las creencias que no son consideradas centrales para la tradición por parte de sus creyentes son especialmente susceptibles de ser reinterpretadas” en el marco de un proceso hermenéutico continuo en el que toda religión está inmerso, y son especialmente contingentes en el tiempo y el espacio. Vroom, H. M. (2004), “Syncretism and dialogue: A philosophical analysis”, en Leopold, A. M. y Jensen, J. S. (eds.), *Syncretism in religion: A Reader*, Londres/ Nueva York: Routledge pp. 103-112, en p. 106.

la santidad de aquellos que los experimentaban -pensemos en los ejemplos de San Juan Evangelista (siglo I) o los más cercanos de Santa Teresa de Jesús (1515-1582) y San Juan de la Cruz (1542-1591). En formas similares, los estamentos de la fe islámica toleraron prácticas místicas de inspiración pre-islámicas pero las aislaron a las cofradías sufíes⁵². Un segundo ejemplo en el cristianismo sería el proceso de sincretismo en relación con la práctica pagana o precristiana del ascetismo. Aquellas rutinas destinadas a la liberación del espíritu mediante una renuncia integral a lo mundano fueron toleradas aunque se limitó su uso al marco de la institución monacal, restringiéndolo tanto en términos sociales (sólo aceptadas entre aquellos que habían contraído votos monásticos) y geográficos (separando, en la mayoría de los casos, los claustros del resto de centros religiosos así como de focos urbanos).

Desde nuestra disciplina, esta tesis propone definir el *aislamiento* como un proceso de localización normativa por el que: (a) una comunidad política acepta y adopta como propio un régimen, una norma o una práctica de origen foráneo, en ocasiones incluso desplazando a regímenes, normas o prácticas autóctonos vigentes sobre el mismo ámbito material; (b) la comunidad se incorpora de pleno en el régimen, participando de la gestación, implementación y supervisión de sus normas y haciendo uso mecanismos de control de la conducta; y (c) el resto de participantes del régimen aceptan desvíos mínimos del régimen (normas *ad hoc*, interpretaciones disparejas de la norma, uso diferente de los mecanismos de control, etc.) siempre y cuando éstos no sean diametralmente contrarios a aquellos elementos del régimen considerados centrales y el desvío se circunscriba a las relaciones entre los actores de dicha comunidad entre sí. Esta es una situación donde los gestores principales del régimen entienden que han de aceptar pequeños desvíos en su aplicación en ámbitos geográficos o sociales concreto como peaje para la incorporación de nuevas comunidades políticas a su seno. Desde la perspectiva de la comunidad política en cuestión el desvío es entendido como una forma de mantener su agencia y preservar algunas de las singularidades propias.

⁵² Véase, por ejemplo: Green, N. (2012), *Sufism: A global history*, West-Sussex: Wiley-Blackwell.

En el caso del sistema regional de Oriente Medio y el Norte de África se puede sugerir el ejemplo que se refiere a la norma global relativa al derecho de autodeterminación de los pueblos y la aceptación general de una excepcionalidad en su aplicación para el caso de los kurdos, como mínimo hasta los primeros años de la gestación del sistema regional contemporáneo. La lógica sería: (a) los actores regionales aceptan y adoptan como propia la norma global sobre el derecho de autodeterminación de los pueblos planteada en el marco de las conferencias de postguerra tras 1918; (b) buena parte de los actores regionales participan de la gestación, implementación y supervisión de la norma fundamentalmente a través de su acción en la Sociedad de Naciones; y (c) los actores globales toleran desvíos de la norma para el caso del pueblo kurdo, negándole el derecho efectivo de autodeterminación en aras de proteger una distribución territorial determinada y en base a una defensa del principio de soberanía de los Estados existentes.

Uno de los resultados de las conferencias de paz posteriores a la Primera Guerra Mundial fue la aceptación del derecho de autodeterminación como nuevo fundamento del orden global de postguerra. En la Conferencia de Paz de París de 1918 se manifestó el compromiso con el establecimiento de un Estado kurdo en tanto que materialización del derecho de autodeterminación contenido en los Catorce Puntos de presidente Woodrow Wilson (aún más específicamente en el punto doce sobre la garantía de independencia de las naciones bajo antiguo dominio otomano)⁵³. El nuevo ente soberano sería inicialmente un mandato bajo el tutelaje de la Sociedad de Naciones hasta poder acceder a la soberanía completa después de un periodo transicional de construcción de las instituciones de Estado⁵⁴. Cabe destacar que, más allá de la

⁵³ Allain, J. (2004b), *Op. cit.*, pp. 14-15.

⁵⁴ Es interesante destacar que, paralelamente, la aplicación del derecho de autodeterminación en la región tras 1919 podría ser un ejemplo sobre el proceso de aislamiento normativo. Mientras que los pueblos de Europa Central y Oriental vieron reconocido su derecho y se aceptó su puesta en práctica en la disolución de los Imperios Alemán y Austrohúngaro, las comunidades políticas árabes surgidas de la disolución del Imperio Otomano sufrieron la imposición del Sistema de Mandatos de la Sociedad de Naciones, donde la materialización de la autodeterminación se posponía y se hacía contingente a la voluntad de París y Londres. Cabe aclarar, por eso, que de aceptarlo como ejemplo implicaría que este tipo de sincretismo no respondería sólo a una voluntad local/regional de

especificidad del caso kurdo, los actores regionales estatales aceptaron de buen grado esta norma global en tanto que significaba una garantía de su propio derecho a la autodeterminación y de convertirse en Estados soberanos de pleno derecho.

El Tratado de Sèvres (1920) relativizó la culminación de dicho principio de forma inmediata, reconociendo un derecho a la autonomía política que sólo progresivamente y con el tiempo llevaría a la creación de un Estado independiente (artículos 62 a 64)⁵⁵. Además, las superpotencias europeas decidieron no asumir la responsabilidad del territorio kurdo bajo ninguno de sus mandatos de tal forma que se asignó dicho territorio a Turquía⁵⁶. El Tratado de Lausanne (1923) puso fin a tal reconocimiento específico como consecuencia, entre otros, del resultado de la guerra civil turca (1919-1923) y las aspiraciones nacionales de Mustafa Kemal Atatürk; de la voluntad de los líderes políticos desde Damasco, Teherán y Bagdad de evitar cuartear lo que acabaría siendo su territorio soberano; de la negativa de Estados Unidos de integrarse en la Sociedad de Naciones, quedando por tanto el impulsor del principio de autodeterminación en un segundo plano; y de los crecientes intereses coloniales de franceses y británicos en la región por los que preferían hacerse cargo de otras áreas prioritarias para ellos de la región tal como reflejaba el Tratado de Sykes-Picot⁵⁷. Así, mientras que el derecho de autodeterminación seguía plenamente vigente en el orden internacional participado por los actores del subsistema, se ponía en práctica una excepción en su aplicación para el caso kurdo.

Es más difícil, pero, poder afirmar que dicha situación de aislamiento normativo siguió vigente tras 1945. La codificación

mantener algunas prácticas o normas autónomas frente a la implementación del régimen, norma o práctica global; sino que el aislamiento podría responder a la voluntad de actores globales de crear espacios de excepcionalidad normativa, donde ciertos derechos reconocidos en el orden global no aplicarían.

⁵⁵ *Tratado de Sèvres (1920), The treaties of peace 1919-1923*, vol. II, Nueva York: Carnegie Endowment for International Peace. Disponible en: https://wwi.lib.byu.edu/index.php/Section_I_Articles_1_-_260 [última consulta: 10/04/2020].

⁵⁶ Allain, J. (2004b), *Op. cit.*, p. 17.

⁵⁷ *Ibid.*, pp. 15-16.

posterior, Carta de Naciones Unidas mediante, situó la autodeterminación no como un derecho sino como un principio general. Más allá de la propia Carta, el derecho a la autodeterminación ha sido señalado por la Corte Internacional de Justicia como “uno de los principios esenciales del Derecho internacional contemporáneo”⁵⁸. Esa transformación ha convivido con una acotación de la casuística a la que aplicaba respecto al planteamiento *wilsoniano*, especialmente tras la aprobación de la resolución 1514 de la Asamblea General de Naciones Unidas en 1960: se reducía a situaciones de ocupación militar extranjera, a regímenes coloniales o a situaciones de discriminación a minorías étnico-raciales (respuesta al *apartheid*)⁵⁹. De esta forma, la interpretación generalizada era que los kurdos no ostentarían dicho derecho en tanto que no entrarían en ninguna de las categorías. Sin embargo autores como Allain sugieren una intencionalidad por parte de los actores globales y las autocracias árabes en la acotación de los casos cubiertos por el principio general⁶⁰.

Por último podemos sugerir que más allá de su lectura desde la perspectiva del derecho a la autodeterminación, el caso kurdo también nos interpela desde la óptica de un derecho global al respeto de las minorías. En los últimos setenta años, las negativas recurrentes al respecto de los derechos culturales y lingüísticos del pueblo kurdo por parte de actores estatales como Irak, Siria, Turquía o Irán apuntarían a una potencial situación de aislamiento normativo por el cual, más allá de su vigencia global, se aceptarían espacios de excepcionalidad de la norma internacional.

Un segundo posible caso -más ecléctico y discutible como ejemplo de aislamiento normativo- es el referido a la construcción de un régimen árabe de protección internacional de los refugiados. Sólo siete de los dieciocho actores estatales de Oriente Medio y el Norte de África son parte tanto de la Convención sobre el Estatuto de los

⁵⁸ *East Timor (Portugal v. Australia)*, Sentencia de la Corte Internacional de Justicia, *Judgement ICJ Reports 1995*, 30 de junio, párrafo 29, en p. 16.

⁵⁹ Naciones Unidas (1960), *Resolución 1514 de la Asamblea General, A/RES/1514(XV)*. Disponible en: [https://undocs.org/A/Res/1514\(XV\)](https://undocs.org/A/Res/1514(XV)) [última consulta: 10/04/2020]. Allain, J. (2004b), *Op. cit.*, pp. I-II, 28-29.

⁶⁰ Allain, J. (2004b), *Op. cit.*, pp. 22-36.

Refugiados de 1951 como de su Protocolo de 1967 (a saber, Marruecos, Argelia, Túnez, Egipto, Israel, Irán y Yemen)⁶¹. Como consecuencia, la Comisión Árabe Permanente sobre Derechos Humanos, de la mano del Secretariado de la Liga Árabe, impulsaron la adopción en 1994 de la Convención Árabe Reguladora del Estatuto de los Refugiados en los Países Árabes⁶². El resultado es en esencia equiparable a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, base normativa del régimen internacional de protección de los refugiados. No podríamos hablar de un caso de autonomización ya que la Convención introduce un cambio a destacar en relación con el régimen internacional: la definición de refugiado deja fuera las opiniones políticas como causas del miedo a la persecución que justificaría el refugio (como sí contempla el Artículo 1.A.2 de la Convención de 1951)⁶³. Se puede especular sobre las razones y trazar un vínculo entre la formulación y el hecho de que buena parte de las posibles partes firmantes fueran sistemas autocráticos. La duda que quedaría por resolver es hasta qué punto la no inclusión de la opinión política desvirtúa la esencia misma y los principios sobre los que se basa el régimen internacional de 1951, y por tanto no debería ser considerado como un “desvío mínimo” del régimen global, tal como se ha aludido en la definición del aislamiento normativo.

⁶¹ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2015), *States parties to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol*. Disponible en línea: <https://www.unhcr.org/protection/basic/3b73b0d63/states-parties-1951-convention-its-1967-protocol.html> [última consulta: 10/04/2020].

⁶² Estamos delante de un proceso todavía en ciernes: la Convención no ha entrado en vigor a fecha de hoy pese a los esfuerzos de la Liga Árabe por impulsar su ratificación.

⁶³ Otra diferencia es que la Convención no se dota de mecanismos de supervisión propios. Además, en un orden menor de importancia, la definición de refugiado también incluiría aquellos casos de individuos que se desplazan fuera de su país por causa de “un desastre natural o acontecimientos graves que resulten en una disrupción importante del orden público en la totalidad o una parte del país”. *Convention on Regulating Status of Refugees in the Arab Countries* (1994), Liga Árabe, artículo 1. Disponible en: <https://www.refworld.org/docid/4dd5123f2.html> [última consulta: 10/04/2020]. Rishmawi, M. y Rashmawi, J. (2015), “The League of Arab States and the protection of migrants”, en Ippolito, F. y Trevisan, S. (eds.), *Migration in the Mediterranean: Mechanisms of international cooperation*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 68-93, en pp. 75-78.

c) Identificación

Desde el estudio del sincretismo religioso la identificación se refiere al proceso en el que: (a) el sistema de creencias A entra en contacto con el sistema de creencias B; (b) alguna de las creencias específicas de B, generalmente una deidad o un santo, es equiparado con alguna creencia específica de A; (c) la creencia equiparada de B asume el nombre y la forma exterior de la creencia de A con la que ha sido equiparada (en el caso de deidades y santos corresponde a la equiparación en nombre y representación iconográfica); y (d) pese al cambio de nombre y forma exterior la creencia de B conserva las funciones originales que tenía en el sistema de creencias previa entrada en contacto con el sistema de creencias A. Se produce de esta forma una adaptación superficial por la que existe la apariencia de una asimilación completa pero, en el fondo, sobreviven buena parte de los fundamentos religiosos profundos del sistema de creencias que formalmente ha sucumbido. Esta forma de sincretismo es aceptada como especialmente dependiente del contexto en términos de tiempo y espacio ya que las equiparaciones suelen ocurrir a través de mecanismos heterodoxos, no canónicos, vinculados a la práctica religiosa popular poco institucionalizada⁶⁴. En contraposición con las categorías anteriores, la identificación es un ejercicio de mestizaje donde se conserva un grueso de los elementos religiosos del sistema de creencias que podría parecer que ha desaparecido⁶⁵.

El ejemplo paradigmático lo ofrecen los procesos de identificación entre las deidades yorubas, los *orishas*, y los santos católicos en Brasil y en el Caribe, especialmente visibles en la santería cubana, boricua y dominicana. Así, el dios yoruba Changó, que ejerce su control sobre los truenos, los rayos y el fuego, fue equiparado con Santa Bárbara, protectora frente a los rayos y las tormentas. Aunque la fe yoruba fue perseguida en paralelo al proselitismo cristiano, muchos de los elementos del culto a Changó se mantuvieron gracias a la transformación de su nombre e iconografía al de la santa

⁶⁴ Esta modalidad es la que más encajaría con la definición general de sincretismo ofrecida por Pye en tanto que “la coexistencia temporal y ambigua de elementos originarios de diversas religiones y de contextos diferentes formando un patrón religioso coherente”. Pye, M. (1994), *Op. cit.*, p. 220.

⁶⁵ Rudolph, K. (2004), *Op. cit.*, p. 81.

católica, permitiendo la supervivencia de los elementos de culto yorubas con nuevos nombres. Los trabajos seminales de Melville J. Herskovits y Roger Bastide sobre las creencias afrobrasileñas ofrecen una relación completa de los emparejamientos de todo el panteón yoruba con sus correspondientes santos católicos⁶⁶. En su conjunto, la veneración al santoral católico camufló reticencias frente al monoteísmo y la supervivencia del panteísmo a la práctica. Otro ejemplo señalado por la literatura es la asimilación producida en el contexto greco-romano entre la diosa propia Demetra y deidad egipcia de Isis⁶⁷. En ambos casos nos encontraríamos ante divinidades femeninas responsables de la agricultura y cuyas ausencias a causa de la búsqueda de su hija (Cea, en el caso de Demetra) o de su esposo (Osiris, en el caso de Isis) explica la escasez del invierno o el decrecimiento del Nilo⁶⁸.

Esta tesis sugiere definir la *identificación* en el ámbito de las Relaciones Internacionales como un proceso de localización normativa por el que: (a) una comunidad política acepta y adopta como propio todo un régimen normativo de origen foráneo, o alguna de sus normas o prácticas, desplazando en apariencia elementos normativos autóctonos vigentes; (b) la comunidad reconoce en su seno un paralelismo entre alguna de las normas del nuevo régimen y algunas del régimen autóctono desplazado; y (c) pese a acogerse formalmente a los preceptos normativos de origen foráneo, pone en práctica una interpretación de tal norma que

⁶⁶ *Ibid.*, pp. 120-122. Herskovits, M. J. (1969), "African gods and catholic saints in New World negro belief", *American Anthropologist*, vol. 39, núm. 4, pp. 636-643, en p. 641-642.

⁶⁷ Hans Bonnet sugirió que la identificación sincrética también podía suceder entre deidades dentro una misma religión y analizó el caso del panteón del Antiguo Egipto como ejemplo paradigmático. Bonnet, H. (1939), "Zum Verständnis der Synkretismus", *Zeitschrift für ägyptische Sprache und Altertumskunde*, vol. 75. Citado en Rudolph, K. (2004), *Op. cit.*, p. 81. Véase, en ese sentido: Baines, J. (1999), "Egyptian syncretism: Hans Bonnet's contribution", *Orientalia*, vol. 68, núm. 3, pp. 199-214.

⁶⁸ Pakkanen, P. (1996), "Definitions: Re-evaluation of concepts. 1. Syncretism", en Pakkanen, P. (ed.), *Interpreting early hellenistic religion: A study base don the mystery cult of Demeter and the cult of Isis (Papers and Monographs of the Finnish Institute at Athens)*, núm. 3, Atenas: D. Layias and E. Souvatzidakis, pp. 85-100, en pp. 94-100. Citado en Leopold, A. M. y Jensen, J. S. (2004), *Op. cit.*, p. 4.

supone una continuación de la aplicación de la norma autóctona original en las relaciones entre los actores de dicha comunidad entre sí. Es una situación en la que, *de iure*, se ha producido un cambio normativo notable pero que, *de facto*, ha permitido la supervivencia prácticamente intacta de los preceptos normativos autóctonos, tan sólo que pasan a ser aplicados bajo una denominación diferente.

Se puede señalar como posible ejemplo en el subsistema regional de Oriente Medio la identificación normativa entre algunos de los derechos contenidos en la Carta Árabe de los Derechos Humanos de 2004 y los propios del régimen internacional de protección de los Derechos Humanos. El argumento general sería que la adopción de muchas normas del ámbito de los derechos fundamentales y el uso de la narrativa asociada va de la mano de su desdibujamiento a través de interpretaciones alejadas del espíritu original de la norma y contrarias a sus principios más fundamentales. Así, podríamos sugerir que: (a) los actores árabes aceptan y adoptan ciertas normas integrales del régimen internacional de protección de los Derechos Humanos; (b) los actores árabes trazan paralelismos entre dichas normas y algunas de sus normas consuetudinarias o principios generales observados en relación con la protección de los derechos fundamentales; y (c) pese a formalmente acogerse a los preceptos normativos de origen foráneo, pone en práctica una interpretación de dichos preceptos a través de la Carta Árabe que supone una continuación de la aplicación de las normas autóctonas originales.

Este fenómeno ha sido estudiado por diferentes autores, especialmente el proceso de vaciado sustantivo de algunos derechos fundamentales del régimen internacional en su expresión en la Carta Árabe de los Derechos Humanos de 2004⁶⁹. Jamil Ddamulira Mujuzi analiza el derecho a ser libre de tortura (artículo ocho) y cómo su implementación -y especialmente los mecanismos de control y supervisión- en la Carta es inefectiva, a la luz de los estándares internacionales contenidos, entre otros, en la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanas o

⁶⁹ *Arab Charter on Human Rights* (2004), versión en inglés publicada por la *Boston University International Law Journal*. Disponible en: http://www.eods.eu/library/LAS_Arab%20Charter%20on%20Human%20Rights_2004_EN.pdf [última consulta: 10/04/2020].

Degradantes de 1984⁷⁰. Wael Allam hace el que quizás es el esfuerzo más sistemático en ese sentido y analiza los que a su parecer son los ejemplos de vaciado más claros, generando resultados contrarios a los estándares internacionales. Señala, entre otros: el desdibujamiento de los derechos fundamentales frente a la pena capital, al posibilitar la Carta su aplicación a menores de edad -contrario al artículo 6(5) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y al 73(a) de la Convención de los Derechos del Niño-; el vaciado del principio de no discriminación al incluir la Carta una lista exclusiva de circunstancias que no pueden originar discriminación que no incluye ni la edad ni la nacionalidad; la desfiguración de ciertas garantías procesales asociadas a la expulsión de extranjeros de un país al posibilitar expulsiones sumarias por “razones de seguridad nacional”; o el vaciado de los derechos de reunión y asociación al no reconocérselos a todos los individuos, dejando al margen a los extranjeros⁷¹. Por último, Mohamed Y. Mattar señala como el artículo 43 de la Carta, que reconoce que nada en la Carta puede ser interpretado en contra de los derechos y libertades protegidos por las leyes nacionales de las partes, acaba representado un mecanismo en el propio tratado para interpretaciones generalmente contrarias a los objetivos y principios del régimen internacional de protección de los Derechos Humanos⁷².

El resultado de todas estas deficiencias, según Mervat Rishmawi, sería que la Carta ha sido “una oportunidad perdida para actualizarse totalmente y conseguir el objetivo incondicional marcado por el Secretario General y el Consejo de Seguridad [de

⁷⁰ Mujuzi, J. D. (2010), “The protection of the right to freedom from torture in the Arab League States and under the Arab Charter of Human Rights”, *City University of Hong Kong Law Review*, núm. 2, pp. 247-259.

⁷¹ Allam, W. (2014), “The Arab Charter on Human Rights: Main features”, *Arab Law Quarterly*, vol. 28, núm. 1, pp. 40-63, en pp. 57-63.

⁷² Mattar, M. Y. (2013), “Article 43 of the Arab Charter on Human Rights: Reconciling national, regional and international standards”, *Harvard Human Rights Journal*, vol. 26, pp. 91-147. Wael Allam sugiere algo parecido en relación con el artículo 53(1) de la Carta que permite a los Estados parte presentar reservas sobre cualquier artículo, algo absolutamente infrecuente en el régimen internacional de protección de los Derechos Humanos. Allam, W. (2014), *Op. cit.*, pp. 59-60.

Naciones Unidas] de conseguir que las provisiones de la Carta estuvieran en cumplimiento de los estándares internacionales”⁷³. Según Leila Zerrougui, presidenta del Comité de Expertos encargado de redactar la versión preliminar de la Carta, el articulado que ofrecía unos estándares por debajo de los fijados internacionalmente “sólo puede ser explicado por la resistencia [de los Estados parte] frente al principio de legalidad, la base fundamental de cualquier sistema de protección de los Derechos Humanos”⁷⁴. Más allá de las razones, este proceso de identificación normativa ha permitido la supervivencia de formas normativas -e interpretaciones- autóctonas tras la aceptación e incorporación de normas globales.

d) Metamorfosis

El término de metamorfosis se refiere a un proceso de sincretismo religioso en el que: (a) el sistema de creencias A entra en contacto con el sistema de creencias B; (b) ninguno de los dos sistemas desaparece tras el contacto, y se mantienen diferenciados e independientes; y (c) B muta progresivamente para adaptar sus creencias o ritos a aquellos de A, asumiendo como propias creencias o ritos del otro sistema. Se genera así una adaptación progresiva que evita que los sistemas de creencias entren en contradicción -y eventualmente en competición- entre sí. Las causas podrían ser múltiples: desde la voluntad intencionada por parte de las autoridades religiosas de un sistema de creencias que entienden amenazada la implantación social de su fe ante la llegada de un sistema de creencias con el potencial para imponerse (ya sea por la fuerza o por su capacidad de atracción) hasta cambios graduales y verdaderamente fortuitos que van asemejando los cultos con el paso del tiempo. Algunos autores lo plantean como un posible estadio final tras procesos iniciales de identificación o un estadio que podría

⁷³ Rishmawi, M. (2005), “The revised Arab Charter on Human Rights: A step forward?”, *Human Rights Law Review*, vol. 5, núm. 2, pp. 361-376, en p. 376.

⁷⁴ Zerrougui, L. (2008), “The Arab Charter on Human Rights”, *High-Level Panel on the 60th Anniversary of the Universal Declaration of Human Rights at the Alumni Conference on the occasion of the 25th Anniversary of the Human Rights Centre at the University of Essex*, 4-6 de julio. Disponible en: <http://projects.essex.ac.uk/EHRR/V7N2/Zerrougui.pdf> [última consulta: 10/04/2020].

conducir a la amalgamación (analizada en el siguiente subepígrafe). A diferencia de las categorías anteriores, la metamorfosis no pone fin a ninguno de los dos sistemas de creencias, que se mantienen formalmente diferenciadas entre sí, más allá de que el resultado final sean dos credos relativamente fáciles de equipararse, o confundirse, entre sí⁷⁵. La metamorfosis requiere lo que Stewart llama un “proceso metasincrético” por el que las autoridades religiosas tendrán que hacer frente a un proceso dialéctico con la comunidad de creyentes sobre si realmente se ha producido un cambio, sobre las justificaciones dogmáticas del cambio y sobre si es beneficioso⁷⁶.

En general, buena parte de las creencias desaparecidas con el paso del tiempo lo han hecho tras procesos de metamorfosis o amalgamación con otros sistemas de creencias que sobrevivieron. Pero más allá de los ejemplos correspondientes a las religiones desaparecidas, podemos señalar como revelador el caso de la reforma religiosa iniciada por Kobo Daishi en el siglo VIII d.C. en Japón. En un contexto de contactos iniciales entre el budismo tántrico indo-tibetano -introducido en Japón alrededor del siglo VI d.C.- y el sintoísmo clásico japonés, el erudito originó un cambio sincrético al proponer la mutación del segundo para que aceptase algunos de los elementos dogmáticos del primero. Así, sugería que ya que uno de los dos elementos centrales del sintoísmo -junto con el naturalismo- es la veneración a los antepasados, se aceptase el panteón de budas, *bodhisattvas* y otros maestros de la fe (*arhats*) como nuevos integrantes de la progenie virtuosa adorada por los sintoístas. De esta forma, y con el paso del tiempo, el sintoísmo fue metamorfoseándose, considerando a algunos de los budas como deidades naturalistas (*kamis*) y a los maestros budistas como antepasados venerables, incorporándolos a todos en la veneración y en los actos litúrgicos y engendrando lo que se conoce como el sintoísmo popular o folclórico (*minzoku shinto*)⁷⁷.

⁷⁵ Rudolph, K. (2004), *Op. cit.*, p. 81.

⁷⁶ Stewart, C. (1999), *Op. cit.*, p. 58.

⁷⁷ Kraemer, H. (2004), “Syncretism”, en Leopold, A. M. y Jensen, J. S. (eds.), *Syncretism in religion: A Reader*, Londres/ Nueva York: Routledge, pp. 39-47, en p. 40. Baird, R. D. (2004), “Syncretism and the history of religions”, en Leopold, A. M. y Jensen, J. S. (eds.), *Syncretism in religion: A Reader*, Londres/ Nueva York: Routledge, pp. 48-58, en p. 55. Pye, M. (2004), “Syncretism and

En nuestro ámbito específico, esta tesis propone definir la *metamorfosis* como un proceso de localización normativa por el que: (a) una comunidad política entra en contacto con un régimen normativo, norma o práctica de origen foráneo; (b) la comunidad reconoce, por un lado, una presión social o política, interna o extranjera, para que adopte dicho régimen, norma o práctica foráneo y, por el otro, la existencia de contradicciones o incongruencias entre su propio marco normativo autóctono o alguna de sus normas o prácticas y el foráneo o alguna de sus normas o prácticas; y (c) pese a conservar formalmente la autonomía de su régimen, norma o práctica en cuestión, éste/a muta con el tiempo para adaptar su contenido a aquel del/a equivalente foráneo/a evitando incongruencias o contradicciones graves entre ellos. Este tipo de localización permite a la comunidad política mantener su autonomía normativa aunque al final del proceso se haya acomodado a unos preceptos reglados de origen foráneo.

En el subsistema regional de Oriente Medio se puede apuntar como ejemplo la evolución de la institución de la solidaridad árabe, del orden intrárabe, analizada en profundidad en el capítulo tres. Para dar por bueno el ejemplo hay que aceptar dos premisas. La primera es que la soberanía en términos *westfalianos* y sus corolarios (la territorialidad, el principio de no injerencia y el de igualdad soberana) eran, en el momento de gestación del subsistema regional de Oriente Medio, normas foráneas en tanto en cuanto su origen es externo a la región. La segunda premisa es que la solidaridad intraregional en los términos que la planteaba el arabismo, antes de finales de los sesenta, es una norma pura y esencialmente regional. Existe, pero, cierto margen para poder cuestionarlas de dos formas diferentes: (1) la soberanía y sus corolarios pueden no emanar de un proceso de difusión normativa en el momento de la creación del subsistema regional sino que se podría argumentar que existen antecedentes regionales suficientemente importantes en la socialización del Imperio Otomano en dichas normas y prácticas; y (2) la solidaridad intraregional y el arabismo hasta 1967/1973 pueden ser vinculados con otras prácticas similares extraregionales o incluso con los procesos de construcción nacional de inspiración europea, tomando como referencia el pueblo árabe en su conjunto.

ambiguity”, en Leopold, A. M. y Jensen, J. S. (eds.), *Syncretism in religion: A Reader*, Londres/ Nueva York: Routledge, pp. 59-67, en p. 64.

Si las aceptamos, la lógica por la que se revela como ejemplo de metamorfosis sería: (a) los actores árabes entran en contacto con la norma foránea de la soberanía así como con prácticas de cooperación globales totalmente compatibles con ella; (b) los actores árabes se sienten interpelados a adoptar la soberanía en términos *westfalianos* como norma propia -así como sus corolarios, la territorialidad, la no injerencia y la igualdad soberana- mientras reconocen sus incompatibilidades con la norma de la solidaridad intrárabe tal como viene definida por el pan-arabismo; y (c) pese a que la institución de la solidaridad intrárabe y el arabismo no desaparecen, su contenido específico muta con el tiempo y, especialmente a partir de finales de los sesenta, se puede observar que su contenido se ha transformado para hacerse compatible con la soberanía *westfaliana*. Este argumento, presentado desde una óptica histórica y sin utilizar la terminología del sincretismo, es el sugerido por Michael N. Barnett en su obra seminal *Dialogues in Arab Politics*: la discusión sobre el significado de la cooperación intrárabe entre los arabistas *nasseristas* y su proyecto de integración panárabe, por un lado, y las fuerzas conservadoras defensoras del modelo de Estado *westfaliano* y de la consecuente división territorial se solucionó en favor de este segundo grupo, después de tres décadas de intentos de acomodación entre la soberanía y el arabismo (y, como apuntaremos más adelante, de simbiosis normativa)⁷⁸. El resultado fue una metamorfosis del contenido normativo de la institución de la solidaridad que progresivamente fue renunciando a cualquier proyecto de integración panárabe para asumir un modelo de solidaridad internacional privilegiada entre naciones amigas pero diferenciadas, equiparable a la cooperación que se puede observar en otras regiones del planeta.

e) Amalgamación

Desde el estudio de las religiones el término de amalgamación hace referencia a un proceso sincrético en el que: (a) el sistema de creencias A entra en contacto con el sistema de creencias B; (b) B incorpora elementos dogmáticos o litúrgicos de A, que combina con otros propios, o adapta los suyos a la luz de los foráneos; y (c) la fusión es tal que los componentes originales de cada uno de los

⁷⁸ Barnett, M. N. (1998), *Dialogues in Arab politics*, Nueva York: Columbia University Press.

sistemas no se puede diferenciar de forma clara, originando por tanto un nuevo sistema de creencias C. La amalgamación ha sido referida también como fusión, combinación, aculturación (del *acculturation*, en ocasiones traducida como asimilación) o adaptación. De entre todas las categorías presentadas en esta tipología la amalgamación es la única que tiene como resultado la creación de una fe o religión genuinamente nueva⁷⁹.

Un ejemplo ilustrativo de amalgamación se produjo con la adaptación y fusión sincrética que dio origen al panteón greco-latino tardío. Aunque la civilización romana disponía de un panteón de deidades nativo (conocidos como *indigetes*), al final del periodo republicano y en paralelo a la expansión imperial romana el sistema de creencias autóctono se fusiona con el de la mitología griega. El proceso de mestizaje superó una mera identificación sincrética: los integrantes de los diferentes panteones no fueron solo equiparados entre sí sino que se combinaron las representaciones y las funciones de las deidades así como de las historias o mitos en los que se articulaba el panteón greco-latino⁸⁰. Un segundo ejemplo sería el de las Iglesias Ziónicas o algunas otras de las Iglesias Instituidas en África, también conocidas como Iglesias Indígenas Africanas, en África subsahariana. Aunque gran parte de ellas tienen un origen protestante debido a los misioneros que hicieron proselitismo cristianismo en la zona, el credo y la práctica protestantes se fusionaron con otros paganos autóctonos, incorporando ritos en la liturgia (como las ceremonias de purificación) o haciendo adaptación cultural no sólo dialectal del credo foráneo⁸¹.

Desde las Relaciones Internacionales esta tesis propone definir la *amalgamación* como un proceso de localización normativa por el

⁷⁹ Rudolph, K. (2004), *Op. cit.*, p. 81.

⁸⁰ Scheid, J. (2003), *An introduction to Roman religion*, Edinburgh: Edinburgh University Press.

⁸¹ Munk, K. (2004), "Medicien-men, modernity and magic: Syncretism as an explanatory category to recent religious responses and magical practices among urban blacks in contemporary South Africa", en Leopold, A. M. y Jensen, J. S. (eds.), *Syncretism in religion: A Reader*, Londres/ Nueva York: Routledge, pp. 362-373, en p. 371, nota al pie 1. Para hacer esta afirmación la autora se remite a: Oosthuizen, G. *et al.* (1994), *Afro-Christian at the grassroots: Its dynamics and strategies*, Leiden: Brill. Stewart, C. (1999), *Op. cit.*, p. 46.

que: (a) una comunidad política entra en contacto con un régimen, una norma o una práctica de origen foráneo; (b) la comunidad incorpora elementos normativos de ese régimen, norma o práctica foráneo, que combina con otros propios, o adapta los suyos a la luz de los foráneos; y (c) la fusión es tal que los componentes originales del régimen, norma o práctica foráneo no se pueden diferenciar de forma clara de los autóctonos, originando por tanto un régimen, norma o práctica nueva y diferenciada e independiente de las anteriores. Tal localización permite a la comunidad política mantener su autonomía normativa pese a que el resultado sea la adopción de un régimen que tiene tanto de propio como de ajeno. En este tipo de sincretismo normativo -como también pasaría de forma más limitada con la identificación-, resultaría especialmente importante contar con un buen grado de lo que Jeffrey T. Checkel ha llamado “encaje cultural” (*cultural match*), referido a:

“la situación en la que las prescripciones parte de una norma internacional son convergentes con normas internas, tal como quedaría reflejado en los discursos, el sistema legal (constituciones, códigos judiciales, leyes) y las agencias burocráticas (*ethos* organizativo y agencias administrativas)”⁸².

En el sistema de Oriente Medio y el Norte de África podemos señalar como ejemplo de este tipo de sincretismo normativo el Tribunal Especial para el Líbano (TEL) que desde 2007 juzga el magnicidio del antiguo primer ministro del Líbano, Rafik Hariri, junto con el asesinato de otras 21 personas en 2005. Así, (a) los actores del subsistema regional, en este caso especialmente el Líbano⁸³, entran en contacto con el mecanismo global de los tribunales penales internacionales; (b) esos actores combinan dichos mecanismos con aquellos propios del derecho procesal y penal libanés, así como los mecanismos judiciales propios, en la creación del TEL; y (c) la fusión es tal que los componentes estrictamente locales y los foráneos en el TEL no se pueden diferenciar, originando un mecanismo judicial en esencia nuevo y particular.

⁸² Checkel, J. T. (1999), “Norms, institutions, and national identity in contemporary Europe”, *International Studies Quarterly*, vol. 43, núm. 1, pp. 83-114, en p. 87. Citado en Acharya, A. (2004) *Op. cit.*, p. 243.

⁸³ El caso en sí también involucra otros actores regionales como Hizbollah, Irán y Siria en tanto que potenciales responsables, directos o subsidiarios, de los acontecimientos del 14 de febrero de 2005.

Desde 1945, tras los Juicios de Núremberg y Tokio, la comunidad internacional ha articulado una red de cortes y tribunales penales internacionales *ad hoc* para juzgar crímenes internacionales como el genocidio, los crímenes contra la humanidad o los crímenes de guerra. Pero, en los últimos años, han surgido nuevos modelos de mecanismos judiciales globales entre los que destacaría el Tribunal Especial para el Líbano, también conocido como el “Tribunal Hariri”. Éste es un experimento jurídico en sí mismo, ejemplo de lo que se ha venido a llamar “tribunales híbridos”⁸⁴. El TEL fue creado en 2007 en base al Derecho internacional en cumplimiento de la Resolución 1757 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, tras el fracaso de acuerdo entre el Líbano y las Naciones después de que el primero solicitara la ayuda de la ONU para la persecución y judicialización del politicidio. Su objetivo fundacional es investigar, juzgar y ofrecer reparación judicial tras el atentado de 2005 en un contexto interno donde las autoridades judiciales libanesas se confesaban incapaces de conseguir tal empresa. Para ello se dota de un Estatuto internacional propio, que le atribuye “jurisdicción sobre las personas responsables del ataque del 14 de febrero de 2005” (artículo 1 del Estatuto del TEL) así como sobre todos aquellos crímenes que el Tribunal considere conectados con el primero, tanto anteriores -se investigan los atentados del 1 de octubre de 2004- como posteriores -para este segundo supuesto necesita el consentimiento expreso de las partes y del Consejo de Seguridad⁸⁵.

⁸⁴ Otros ejemplos similares -algunos quizás mejor caracterizados como precursores- incluirían el Tribunal Especial para Sierra Leone, los Paneles Especiales de la Corte del Distrito de Dili en Timor Oriental o las Cámaras Extraordinarias en las Cortes de Camboya. McAuliffe, P. (2011), “Hybrid tribunals at ten: How International Criminal Justice’s golden child became an orphan”, *Journal of International Law and International Relations*, vol. 7, pp. 1-65. Cohen, D. (2007), “‘Hybrid’ justice in East Timor, Sierra Leone, and Cambodia: ‘Lessons learned’ and prospects for the future”, *Stanford Journal of International Law*, vol. 43, núm. 1, pp. 1-38.

⁸⁵ Naciones Unidas (2007), *Estatuto del Tribunal Especial para el Líbano*, Resolución 1757 del Consejo de Seguridad, S/RES/1751(2007). Disponible en línea: https://www.stl-tsl.org/sites/default/files/documents/legal-documents/statute/Statute_of_the_Special_Tribunal_for_Lebanon__English.pdf [última consulta: 10/04/2020]. Aptel, C. (2007), “Some innovations in the Statute of the Special Tribunal for Lebanon”, *Journal of International Criminal Justice*, vol. 5, núm. 5, pp. 1107-1124.

Pero la característica principal que nos permite catalogarlo como un caso de amalgamación normativa es que el TEL se distancia de tribunales internacionales anteriores como el Tribunal Penal Internacional para Ruanda o el Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia en tanto en cuanto no aplica el Derecho internacional humanitario sino el derecho penal libanés. Como aclara Marko Milanović, existía una dificultad inherente e irresoluble en que el tribunal internacional hiciera uso del Derecho internacional humanitario para unos crímenes no perpetrados durante una guerra o de categorías del Derecho penal internacional cuando los acontecimientos no podían ser catalogados judicialmente como genocidio o crímenes contra la humanidad⁸⁶. Eso se manifiesta, de manera muy importante, por ejemplo, en el contenido de la acusación. Uno de los delitos perseguido es el de terrorismo. El TEL aplica en todos sus procedimientos la definición legal de terrorismo según el Código Penal Libanés (en tanto que “uso de medio responsables de crear un peligro público”, como aparatos explosivos, inflamables, tóxicos...). Pero, en paralelo, y tomando como punto de partida dicha definición interna, en sentencia del 16 de febrero de 2011 el TEL catalogó por primera vez en la historia el terrorismo como un crimen internacional *per se*, y no solo como una amenaza a la paz y seguridad tal como lo venía haciendo el Consejo de Seguridad de Naciones desde 2001⁸⁷. De esta forma se

⁸⁶ Milanović, M. (2007), “An odd couple: Domestic and international responsibility in the Special Tribunal for Lebanon”, *Journal of International Criminal Justice*, vol. 5, núm. 5, pp. 1139-1152, en p. 1140.

⁸⁷ Tribunal Especial para el Líbano (2011), *Interlocutory decision on the applicable law: Terrorism, conspiracy, homicide, perpetration, cumulative charging*, STL-11-01/1, 16 de febrero. Disponible en: https://www.refworld.org/cases,STL_4d6280162.html [última consulta: 10/04/2020]. Gillet, M. y Schuster, M. (2011), “Fast-track justice: The Special Tribunal for Lebanon defines terrorism”, *Journal of International Criminal Justice*, vol. 9, núm. 5, pp. 989-1020. Ambos, K. (2011), “Judicial creativity at the Special Tribunal for Lebanon: Is there a crime of terrorism under International Law?”, *Leiden Journal of International Law*, vol. 24, núm. 3, pp. 655-675. Es importante aclarar que el TEL ha sido “el primero en su género que trata el terrorismo como un crimen diferenciado [*discrete crime*]”. Tribunal Especial para el Líbano (2010), *Unique features*, La Haya: TEL. Disponible en línea: <https://www.stl-tsl.org/en/about-the-stl/unique-features> [última consulta: 10/04/2020]. Véase, en ese sentido, los argumentos contrarios a tal desarrollo en: Saul, B. (2011), “Legislating from a radical Hague: The United Nations Special Tribunal for Lebanon invents an International crime of transnational terrorism”, *Leiden Journal of International Law*, vol. 24, núm. 3, pp. 677-700.

amalgamaban términos legales internos y globales -“asignando formas esencialmente internacionales de responsabilidad penal para crímenes estrictamente internos”- además de legitimar todavía más la persecución de los crímenes con un tribunal parcialmente internacional⁸⁸.

Por tanto, concluyendo, el TEL es un ejemplo de amalgamación normativa en tanto que es un tribunal internacional, creado sin el consentimiento específico del país en cuestión y cuyo mandato emana de una resolución del Consejo de Seguridad bajo Capítulo VII, que aplica el derecho estrictamente interno en la persecución de un crimen que se acaba catalogando como “crimen internacional”.

f) Simbiosis

En términos religiosos la simbiosis se referiría al proceso sincrético en el que: (a) el sistema de creencias A entra en contacto con el sistema de creencias B; (b) ambos sistemas conviven en el mismo espacio y tiempo, para una comunidad de creyentes determinada, y mantienen su idiosincrasia propia; y (c) la comunidad de creyentes sigue A y B como un todo único, indisociables pero diferenciables entre sí. Así, los creyentes son capaces de mantener y practicar el culto autóctono a la par que el foráneo generalmente estableciendo algún tipo de división de funciones o ámbitos en los cuales hacer uso de una u otra. Esta categoría se encontraría en uno de los extremos del continuo del sincretismo ya que no representa ni la desaparición ni la modificación de ninguno de los sistemas de creencias, sino la convivencia de ambos, respetando su autonomía, para un tiempo y un espacio determinado. La simbiosis requeriría minimizar o eliminar dentro de lo posible las incoherencias e incompatibilidades entre credos, ya sea de forma espontánea o intencionada mediante esfuerzos destinados a corregirlas⁸⁹.

⁸⁸ Milanović, M. (2007), *Op. cit.*, p. 1142. Cabe aclarar que su composición es también mixta, incluyendo magistrados internacionales (no especializados en derecho penal libanés) y penalistas libaneses.

⁸⁹ Es en este sentido donde se encuentra la diferencia fundamental con el pluralismo religioso. Stewart, C. (1999), *Op. cit.*, pp. 56-57. Esta idea es importante para el estudio de las Relaciones Internacionales y el Derecho internacional porque nos permite diferenciar este tipo de sincretismo del pluralismo normativo.

También serán necesarios ciertos acuerdos sociales en su base que permitan diferenciar a los creyentes los contextos donde poner en práctica cada una de las religiones⁹⁰.

El ejemplo paradigmático de esta situación nos lo ofrece la práctica de la religión en China hoy en día. La simbiosis entre confucianismo, taoísmo y budismo ha generado que las comunidades de creyentes sean enormemente fluidas y que los individuos sean practicantes de los tres credos simultáneamente, reservando a cada una de ellas unos espacios vitales (nacimiento, matrimonio, muerte) o sociales (festividades, ritos de paso) concretos⁹¹. Según Hendrik Kraemer, las tres religiones:

“son virtualmente tratadas como una sola. La lealtad religiosa del hombre medio no se asocia tan sólo a una de las tres religiones. Él no pertenece a una confesión o credo. Él participa de forma alternativa, despreocupado de cualquier aparente falta de consistencia, de los ritos budistas, taoístas o confucionistas. Él es por naturaleza un pragmático religioso”⁹².

Desde una perspectiva de nuestra disciplina, sugerimos aquí definir la *simbiosis* como un proceso de localización normativa por el que: (a) una comunidad política entra en contacto con un régimen normativo, una norma o una práctica reglada, de origen foráneo; (b) la comunidad política es capaz de seguir haciendo uso del régimen normativo, la norma o práctica autóctonos a la par que incorpora y utiliza el régimen, la norma o la práctica reglada foráneos; y (c) la comunidad hace uso de ambos regímenes, normas o prácticas regladas paralelamente, como si fueran parte de un todo único, indisociables pero diferenciables entre sí. Este tipo de localización genera que la comunidad política pueda mantener su autonomía normativa y depende de la capacidad de sus miembros de conseguir evitar incongruencias y solventar incompatibilidades entre ambos regímenes o normas.

⁹⁰ Rudolph, K. (2004), *Op. cit.*, p. 81.

⁹¹ *Ibid.*

⁹² Citado en Sun, A. (2016), “The study of Chinese religions in the Social Sciences: Beyond the monotheistic assumption”, en Paramore, K. (ed.), *Religion and orientalism in Asian Studies*, Londres: Bloomsbury, pp. 51-70, en p. 63.

En el caso del subsistema regional de Oriente Medio y el Norte de África podríamos sugerir como ejemplo de simbiosis normativa el caso de las normas relativas, por un lado, a la soberanía y, por el otro, a la solidaridad intraregional y el arabismo para el orden intrárabe hasta finales de los sesenta. Para dar por bueno el ejemplo debemos aceptar las mismas premisas sugeridas para el caso de la metamorfosis en Oriente Medio, abordado en el subepígrafe correspondiente anterior. Si las aceptamos, se puede sugerir que: (a) los actores participantes del orden intrárabe entraron en contacto en el momento de gestación del subsistema regional con la norma de origen europeo de la soberanía, así como la territorialidad, la no injerencia y la igualdad soberano; (b) los actores árabes incorporaron la norma de la soberanía mientras que fueron capaces de seguir haciendo uso de la norma autóctona relativa a la solidaridad árabe y el pan-arabismo; y (c) los actores árabes tenían la voluntad de atender las convenciones pautadas en cada una de las normas de forma paralela hasta 1967/1973, haciéndolas convivir en el seno del orden intrárabe.

Como ya hemos examinado en profundidad en el capítulo tres, autores como Michael N. Barnett aceptan que sólo podemos hablar de unas expectativas y normas compartidas en la región desde la superación de la controversia entre (pan)arabismo y soberanía a partir de la Conferencia de Jartoum de 1967⁹³. Su superación marca el fin de esta simbiosis normativa. Hasta entonces, las instituciones generaban expectativas de comportamiento diferentes, y en potencia contradictorias, para los participantes del orden intrárabe, aunque eso no impidió que convivieran inalteradas durante alrededor de tres décadas⁹⁴. En su expresión más institucionalizada, por ejemplo, buena parte de los actores árabes se sentían vinculados por el principio de la indivisibilidad de la nación árabe, expresado en 1931 en el Pacto Nacional Pan-Árabe de Jerusalén de 1931, mientras que hicieron suya y codificaron la norma de la soberanía en el artículo número uno de la Carta de la Liga Árabe de 1945⁹⁵. Así, los líderes

⁹³ Barnett, M. N. (1998), *Op. cit.*

⁹⁴ Barnett, M. N. (1993), "Institutions, roles and disorder: The case of the Arab States system", *International Studies Quarterly*, vol. 37, pp. 271-296, en p. 284.

⁹⁵ Lawson, F. H. (2000), *Op. cit.*, pp. 530-531. *Charter of the League of Arab States* (1945), disponible en ISN/ ETH Zurich, International Relations and

políticos apelaban y quedaban constreñidos por el comportamiento prescrito por el arabismo mientras que aceptaban e integraban la soberanía como una norma propia del orden intrárabe. La norma de origen foráneo no desplazó a la autoctona, sino que convivieron en paralelo y forzaron a los decisores políticos a sobrellevar las contradicciones inherentes entre ellas.

Cabría aclarar que, si damos por bueno este caso como ejemplo de simbiosis, se debe aceptar entonces que la simbiosis no es necesariamente un estadio definitivo en un proceso de sincretismo normativo. La mutación de las normas sobre la solidaridad intrárabe a partir de 1967/1973 -analizadas en un subepígrafe anterior- reflejaría que la convivencia simbiótica puede ser un primer paso, o encapsular procesos concomitantes más profundos, hacia una metamorfosis normativa. La convivencia en paralelo de ambos regímenes, normas o prácticas regladas, como si fueran parte de un todo indisociable, no tiene porque sobrevivir y, con el tiempo, puede desembocar en que las normas locales acaben metamorfoseando y adaptándose a las foráneas.

CONCLUSIONES

Tras haber analizado las relaciones entre los actores del subsistema regional de Oriente Medio y el Norte de África podemos afirmar que son muy intensas y regulares y altamente consistentes. Los actores (estatales y no estatales) se han dotado de normas e instituciones que establecen preceptos sobre los comportamientos correctos y legítimos. Se generan en base a ellos expectativas compartidas que ordenan la conducta. La investigación llevada a cabo permite extraer trece conclusiones principales que son expuestas a continuación. En primer lugar, se enumeran las conclusiones directamente vinculadas a las hipótesis formuladas al final del segundo capítulo y que se refieren al objeto de estudio de esta tesis, el subsistema regional de Oriente Medio y el Norte de África, a los órdenes regionales y al funcionamiento de sus instituciones primarias y normas -conclusiones primera a novena. En segundo lugar, se enumeran las conclusiones referidas a las implicaciones teóricas sobre el orden, los actores y las relaciones interdisciplinarias surgidas de la contrastación de los planteamientos teóricos previos con el análisis de los órdenes del subsistema en cuestión -conclusiones décima a decimotercera.

SOBRE LOS ÓRDENES DEL SUBSISTEMA REGIONAL DE ORIENTE MEDIO Y EL NORTE DE ÁFRICA

PRIMERA: Oriente Medio y el Norte de África puede ser considerado un subsistema regional de pleno derecho e Israel e Irán forman parte de él. Por una parte, es un subsistema porque se observan unas relaciones más intensas entre los miembros que entre éstos y terceros actores y unas normas e instituciones primarias propias, diferenciadas y con gran autonomía respecto a las del sistema global que regulan sus relaciones. Las instituciones y normas analizadas en esta investigación permiten superar las limitaciones del reto ontológico sobre si tiene sentido científico plantearse la existencia de Oriente Medio como una realidad diferenciada. Cualquier divergencia histórica, social o cultural entre sus actores no es suficiente para desacreditar la existencia de un subsistema regional en base a la convergencia externa de su conducta a través de pautas

regladas. Por otra parte, no tiene sentido excluir a Israel e Irán de la membresía del subsistema: mantienen intensas relaciones con el resto de los actores, éstas son pautadas y normativizadas, y ambos tienen un gran impacto en el devenir de la política regional. Que sean excluidos de las normas e instituciones del orden intrárabe no significa que no se doten de unas normas e instituciones propias para la gestión de sus relaciones con el resto de los miembros del subsistema.

SEGUNDA: En el subsistema de Oriente Medio y el Norte de África han convivido, durante el periodo estudiado, tres órdenes regionales solapados -el orden intrárabe, el orden árabe-israelí y el orden árabe-iraní- que, además, están conectados con el orden global (ver novena conclusión) y este solapamiento es, en sí mismo, ordenador. El orden intrárabe incluye instituciones y normas que codifican la conducta correcta y legítima en las relaciones entre los actores árabes entre sí y entre ellos y las potencias extraregionales que son parte del subsistema. Los órdenes árabe-israelí y árabe-iraní hacen lo propio con las relaciones entre Israel e Irán y el resto de esos actores. Cada uno de estos órdenes tiene, por tanto, diferentes instituciones, algunas de las cuales coinciden entre órdenes y otras no. Además, los actores regionales ordenan sus relaciones en base a instituciones y normas pertenecientes al orden global, ya sea de forma directa o tras un proceso de localización normativa. La existencia de una pluralidad de normas aplicables a un mismo contexto o referidas a un comportamiento específico no socava los efectos ordenadores de las normas. Incluso en aquellos casos en que algunas normas de los diferentes órdenes son incompatibles entre sí, los órdenes solapados siguen ordenando las conductas en tanto en cuanto reducen el espectro de posibilidades a un número limitado de opciones y permiten al colectivo de actores establecer expectativas en base a las que actuar.

TERCERA: La soberanía es una de las instituciones presentes en todos los órdenes regionales del subsistema de Oriente Medio pero cada uno de ellos le da un contenido normativo propio. El resultado es una institución tan transversal como heterogénea, muy marcada por la tensión existente entre el nivel narrativo y el fáctico. En el orden intrárabe, la soberanía ha entrado eventualmente en

contradicción con la institución de la solidaridad intrárabe y el panarabismo, afectando a los límites impuestos por el principio de no injerencia y la igualdad soberana. Su carácter heterogéneo -y a veces incompleto- se ha manifestado también con el ejemplo de los “actores híbridos”. En el orden árabe-israelí, las limitaciones se han expresado con el recurrente cuestionamiento árabe de la soberanía de Israel -omnipresente como mínimo hasta 1979-, y las discrepancias israelíes sobre los límites de su propia soberanía, la de un eventual Estado Palestino y la de algunos de sus vecinos. En el orden árabe-iraní, Irán ha desarrollado un cuestionamiento selectivo del principio de no injerencia, y por ende de la soberanía, en aquellos periodos en los que su política exterior se alejaba del pragmatismo de la mano de los líderes revolucionarios islamistas.

CUARTA: La diplomacia es una institución primaria de todos los órdenes analizados pero toma una pluralidad de formas dependiendo de la naturaleza de los actores involucrados y las situaciones contextuales específicas. El fenómeno más destacable en este sentido es la recurrencia regional a los canales alternativos a los de la diplomacia clásica como respuesta a circunstancias generalmente vinculadas a los patrones de amistad/hostilidad. Así, la “diplomacia entre bastidores”, la “política con la periferia” y la “diplomacia de las minorías” en el orden árabe-israelí son el resultado de la falta de reconocimiento diplomático de Israel por parte de muchos de los actores participantes de ese orden. En el orden árabe-iraní, la “diplomacia de sustitución” y la “diplomacia de reinserción” deben su protagonismo al ostracismo generalizado sufrido por Irán tras 1979. En ambos órdenes estos mecanismos diplomáticos no tradicionales también han sido útiles para explorar en secreto vías de cooperación y negociación entre actores hostiles, reforzando la idea de la existencia de una división entre el nivel narrativo y el fáctico en la política regional mencionado en la tercera conclusión.

QUINTA: La institución de la penetración por parte de potencias extraregionales, y especialmente de los Estados Unidos, ha sido tan recurrente e importante que, como consecuencia, ha sancionado comportamientos esperables y legítimos en los actores del subsistema regional. En el orden intrárabe, la penetración tuvo dos

efectos fundamentales: el incumplimiento por parte de los actores regionales aliados de las superpotencias globales de las responsabilidades en materia de seguridad y el traslado de dichas responsabilidades a las superpotencias globales; y la articulación de resistencias transnacionales frente a dicha penetración. El análisis parece corroborar la paradoja señalada por G. John Ikenberry según la cual los actores regionales han estado preocupados a la vez por la dominación y por el abandono de las superpotencias globales. En el orden árabe-israelí, la penetración estadounidense ha comportado el establecimiento de un parapeto político y militar para Israel frente al resto de actores regionales. El resultado han sido unos actores árabes progresivamente más comedidos frente a Tel Aviv y más proclives a la normalización de relaciones, que han decidido no poner en riesgo sus relaciones con Washington a causa de Israel. Por último, en el orden árabe-iraní la penetración de EE.UU. fue la piedra angular de las aspiraciones regionales del Shah hasta 1979. Tras la revolución, la superpotencia contribuyó a socializar y consolidar los patrones de hostilidad frente a Irán y proveyó de un paraguas de seguridad a los actores regionales que se sintieron amenazados por Teherán -incluyendo la gestión del problema del programa nuclear. Dichas acciones gestaron y consolidaron la institución de la solidaridad revolucionaria propia de este orden. Todo ello justifica la consideración de los actores extraregionales como parte integral del subsistema y participantes de sus órdenes, y no como meros elementos exógenos.

SEXTA: La institución del “equilibrio de poder” en los órdenes solapados de Oriente Medio y África del Norte no se ajusta a las explicaciones y predicciones de las teorías realistas ortodoxas, que son las que tradicionalmente han definido la institución. Por lo que respecta al orden intrárabe, la institución de las “políticas de equilibrio” se manifiesta como una idea intersubjetiva recurrente, basada en la percepción que los regímenes políticos tienen de quiénes representan una amenaza a su supervivencia, y no en respuestas mecánicas ante un cambio en la distribución de poder. Los cambios de poder no son siempre catalogados como amenaza y existen muchas otras amenazas a parte de ellos. Así, existirán discrepancias sobre qué supone una amenaza en base a las diferentes percepciones de los actores árabes. Esta misma intersubjetividad se manifiesta las instituciones de los “patrones de

amistad/hostilidad” en los órdenes árabe-israelí y árabe-iraní. Ambas son constructos sociales intersubjetivos que condicionan el comportamiento esperado y considerado como legítimo. La determinación y permanencia de la idea de que Israel o Irán suponen una amenaza, independientemente de sus capacidades relativas, es un apriorismo que también niega los efectos sistémicos generados por los cambios de poder. Es cierto, aún así, que los patrones de amistad/hostilidad no se han mantenido estáticos y que se pueden producir cambios en la percepción social que se tiene de quién supone una amenaza. Los cambios a partir de 1967 en el orden árabe-israelí y de 1979 en el orden árabe-iraní dan buena cuenta de ello. Pero, en cualquier caso, corroboran la centralidad de las percepciones para explicar las relaciones de amistad y hostilidad a costa de aceptar que siempre tienen lugar reacciones mecánicas como las propuestas por las teorías clásicas sobre el equilibrio de poder.

SÉPTIMA: Cada uno de los órdenes regionales integra además instituciones primarias únicas y sin réplica en el resto de los órdenes del subsistema. En el caso del orden intrárabe, encontramos la gestión privilegiada de los polos de poder regionales, la solidaridad intraregional y el arabismo, y las crisis controladas. La primera normativiza conductas y responsabilidades especiales para actores determinados en base a sus percepciones y las del conjunto sobre quién debe ejercer el liderazgo de la acción colectiva. La segunda institucionaliza mecanismos de cooperación reforzada entre un grupo específico de actores regionales en base a una concepción compartida sobre qué significa ser árabe y sobre la existencia de un destino compartido. El contenido normativo concreto de la solidaridad intraregional y el arabismo, paralelamente, supuso un conato de conflicto entre árabes al convivir diferentes opiniones sobre si era necesario o no dejar atrás la soberanía de los Estados árabes en aras de un proceso de integración. La tercera nos habla de espacios de colaboración entre bastidores en tanto que ejercicios de sobreactuación regularizada en crisis internacionales para beneficio exclusivo de los líderes políticos (y para garantizar su continuidad en el poder). En el caso del orden árabe-israelí, encontramos acuerdos limitados de gestión de la conflictividad armada, las políticas derivadas de la disuasión nuclear de Israel y las “crisis controladas”. En el primer caso, la institución hace referencia a un

conjunto de normas, no necesariamente explícitas, que establecen un *modus vivendi* entre Israel y Jordania, Siria y Egipto que, como mínimo, fijan preceptos sobre cómo era esperable que se hiciera uso de la fuerza. En el segundo caso, la posesión israelí de armas nucleares ha generado la repetición de un comportamiento específico por parte del resto de los actores del subsistema y que, en esencia, se resume en una renuncia de los conflictos directos de alta intensidad de 1973 en adelante. En el tercer caso, los efectos de las crisis contraladas son prácticamente parejos a los enunciados para el caso del orden intrárabe. En el caso del orden árabe-iraní, la institución de la solidaridad revolucionaria ha normativizado la cooperación reforzada entre Irán, Siria y actores no estatales como Hizbollah, Hamás o Yihad Islámica en Palestina. En base a esta institución se configuran roles determinados para los participantes y se constriñe y da forma a sus intereses en base a lógicas de resistencia frente a las potencias extraregionales, a Israel y a los defensores regionales del *status quo*.

OCTAVA: Las “guerras por interposición” son una institución primaria de todos los órdenes analizados y, como tal, cumple una función ordenadora, aunque los actores estatales y los no estatales participen en ella de formas diferentes. Por un lado, estas guerras han servido a un objetivo sistémico, ya sea de forma premeditada o no por los participantes: las guerras vicarias han funcionado como válvula de escape de las hostilidades de los actores del subsistema. Han servido además para articular una suerte de zonas de influencia alrededor de los polos de poder regional en su búsqueda por alejar cualquier conflicto bélico de sus fronteras (Israel es una excepción en este sentido). Por otro lado, los actores han demostrado con su comportamiento la existencia de pautas de conducta sobre cómo se recurre a ellas y qué es esperable y legítimo en su contexto. El ejemplo más notable ha sido el de no considerar el ataque contra los recursos militares desplegados por los patronos extranjeros como justificación para una declaración de guerra contra el responsable de la agresión.

NOVENA: Como se apuntaba en la segunda conclusión, las relaciones entre los actores regionales, además de por los diferentes órdenes regionales vienen determinadas también por instituciones y

normas propias del orden global que integran el orden regional de dos maneras distintas. En primer lugar, los actores regionales incorporan directamente los regímenes y tratados de ámbito universal que pasan así a pautar las relaciones regionales. Este es el caso generalmente de ámbitos técnicos y tratados de naturaleza funcional. En segundo lugar, el orden global se manifiesta en las relaciones intrasistémicas a través de la localización de normas. Los actores deciden poner en práctica un ejercicio de adaptación por el que incorporan o trasponen las normas globales en sus propias relaciones tras introducir modificaciones. El espectro de estos cambios puede ir desde modificaciones meramente estéticas a verdaderas variaciones sobre preceptos normativos o principios fundamentales. El “sincretismo normativo”, como herramienta teórica propuesta en esta tesis, nos ayuda a clasificar y analizar las diferentes formas en las que las normas globales se localizan (la autonomización, el aislamiento, la identificación, la metamorfosis, la amalgamación y la simbiosis).

SOBRE LAS IMPLICACIONES TEÓRICAS DEL ESTUDIO DE LOS ÓRDENES REGIONALES DEL SUBSISTEMA DE ORIENTE MEDIO Y EL NORTE DE ÁFRICA

DÉCIMA: Los órdenes internacionales, de ámbito global o regional, no requieren la existencia de unos objetivos compartidos entre los participantes. Las instituciones y normas que los componen pueden ser promovidas, aceptadas y puestas en práctica por cada uno de los actores por motivos diferentes. Ni tan siquiera son necesarios unos objetivos mínimos como los supuestos por Hedley Bull en su descripción de los tres propósitos de todo orden social. Las instituciones relativas a los patrones de hostilidad-amistad analizadas para los órdenes árabe-israelí e árabe-iraní son un ejemplo en ese sentido: es difícil sostener la existencia de objetivos compartidos en la base de dichos órdenes -y mucho menos que se basen en ideas compartidas sobre la importancia de preservación de la vida, el cumplimiento de los compromisos y el respeto a la propiedad como afirma la propuesta *bulliana*. Alternativamente, proponemos entender que el orden puede ser el fruto de adaptaciones al comportamiento ajeno, que generan expectativas a causa de su repetición, y no sólo es fruto de un acuerdo implícito o tácito entre actores para fijar un *modus vivendi* que garanticen unos objetivos determinados (ni tan siquiera la supervivencia de todos

sus participantes). Esta última idea nos lleva a reafirmar la validez de una concepción del orden en la que el elemento principal sea la repetición de las conductas observada científicamente, que se opone a las visiones contractualistas basadas en la promoción de unos objetivos compartidos entre los participantes como condición *sine qua non*.

DECIMOPRIMERA: Los órdenes internacionales, de ámbito global o regional, viven inmersos en un proceso de cambio continuo que hace que el contenido específico de sus instituciones primarias y normas mute progresivamente con el paso del tiempo. En parte, el dinamismo se debe a que sus instituciones y normas son el fruto de acuerdos intersubjetivos entre actores que operan fundamentalmente en el plano de las ideas o que, como mínimo, este plano determina de sobremanera su dimensión estructural-material. Los continuos aprendizajes, interpretaciones y puestas en práctica redibujan el contenido normativo de los órdenes y demuestran que los cambios no tienen por que ser necesariamente tan abruptos como parte de la literatura ha venido sugiriendo. En línea con los estudios sobre los procesos de creación y evolución de normas de la segunda ola, los órdenes regionales analizados demuestran que son menos estáticos de lo que se podría esperar de no tener en cuenta estas premisas teóricas. La evolución de la soberanía, la solidaridad intrárabe y el arabismo o la penetración extraregional en el orden intrárabe o incluso la evolución más abrupta, de los patrones de amistad/hostilidad en los órdenes árabe-israelí y árabe-iraní son claros ejemplos de esta idea. En algunas ocasiones, la definición del contenido normativo de las instituciones y su posible modificación pueden convertirse en un asunto de disputa en sí mismo, tal como demuestra el caso del debate entre soberanía y arabismo en el orden intraárabe. La perenne fluidez de las normas y su puesta en práctica recomienda prestar atención al cambio evolutivo y a las alteraciones incrementales, más que centrar el estudio en los cambios de orden y en los cambios en el orden en los escasos momentos rupturistas que un sistema internacional experimenta.

DECIMOSEGUNDA: El papel que desarrollan los actores no estatales en el devenir de determinadas normas e instituciones en contextos específicos prueba su centralidad en la construcción del orden y, por

ende, deben ser considerados en cualquier análisis científico riguroso. Su participación de las normas e instituciones de los diferentes órdenes tiene, aún así, peculiaridades derivadas de su naturaleza. Aunque desde la irrupción de las propuestas transnacionalistas se viene prestando atención a su papel como actores internacionales, sigue perviviendo entre teóricos y *practitioners* de las relaciones internacionales un poso por el que se les relega sistemáticamente a un papel explicativo secundario. Suelen ser aceptados como mera parte receptora de o impactada por las acciones y decisiones de los actores estatales. Pero sigue siendo poco común el reconocimiento real y consecuente de su agencia como, por ejemplo, moldeadores de las normas globales a través de su comportamiento y sus relaciones con otros actores. El estudio del subsistema de Oriente Medio y el Norte de África demuestra que algunos actores no estatales tienen grandes capacidades, en algunos casos incluso mayores que las de algunos Estados. Su conducta afecta y se ve afectada por las instituciones y normas gestadas por la repetición de sus interacciones con los actores estatales o con otros actores no estatales. Su exclusión resta enteros a una explicación fidedigna sobre la realidad de los órdenes internacionales.

DECIMOTERCERA: El análisis y conocimiento del subsistema de Oriente Medio y el Norte de África exige la superación de la división interdisciplinaria y de los planteamientos reduccionistas que la acompañan. Contrariamente a la excepcionalidad defendida por muchos especialistas en Estudios de Área, la realidad política internacional del subsistema de Oriente Medio y el Norte de África se revela totalmente válida tanto para generar como para testar planteamientos teóricos de las Relaciones Internacionales. Cualquier supuesta peculiaridad de la región o de sus integrantes no significa un límite insondable para la vocación ilativa de la teoría internacional. Ésta, además, contribuye a la comprensión de lo que sucede en el subsistema. La aplicación que este trabajo hace de los marcos teóricos de la Escuela Inglesa y el constructivismo en su análisis de las normas e instituciones de los órdenes regionales pretende ser una prueba de la validez de la teoría internacional para comprender la política regional. Se pueden y se deben superar concepciones como las que, desde los Estudios de Área, aspiran tan sólo a una descripción de las especificidades del subsistema sin que ello signifique que las teorías no se doten de la flexibilidad

suficiente como para tener capacidad explicativa en contextos diversos. En el sentido contrario, todavía hay bastante margen para la inclusión de la realidad internacional de Oriente Medio en las teorías de las Relaciones Internacionales. No se debe dar por descontada una supuesta excepcionalidad *ex ante* que permita rehuir la contrastación de las teorías con la realidad regional ni justificar que las teorías de las Relaciones Internacionales no son capaces de explicar la realidad internacional de la región. La reformulación teórica de las lógicas de equilibrio de poder propuesta en este trabajo para el orden intrárabe demuestra que la realidad de la región nos permite replantear y refinar los planteamientos teóricos de la disciplina. La excepcionalidad empieza y acaba en la observación que los especialistas hacemos de cualquier realidad que decidimos tratar como ajena.

ANEXO

Cuadro I:
Estado de la firma y la ratificación de los principales tratados internacionales del Derecho de los Tratados y el Derecho Diplomático en Oriente Medio y el Norte de África (*)

	Marruecos	Argelia	Túnez	Libia	Egipto	Palestina	Jordania	Líbano	Siria	Iraque	Kuwait	Arabia Saudí	Bahréin	Catar	EAU	Omán	Yemen	Israel	Irán
Carta de Naciones Unidas (1945)	56	62	56	55	45	63	45	71	71	71	71	71	71	71	71	71	47	49	45
Convención sobre los Privilegios e Inmuntidades de las Agencias Especializadas (1947)	57	63	57	58	48	58	49	53	49	63	15	92	07	03	63	49	47		
Declaraciones reconociendo como obligatoria la Jurisdicción de la CIJ bajo r art. 36, par. 2, del Estatuto de la Corte (1946)	58	64	57	58	54	46	50	54	61	92	14	03							74
Enmiendas a los Arts. 23, 27 y 61 de la Carta de Naciones Unidas (1963)	64	64	64	64	64	64	65	65	64	65									85
Enmienda al Art. 109 de la Carta de Naciones Unidas (1965)	66	69	66	67	67	66	69	67	67	68									66
Enmienda al Art. 61 de la Carta de Naciones Unidas (1971)	72	72	72	73	72	72	73	74	72	72									66
Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas (1961)	68	64	68	77	64	14	71	78	63	69	81	71	86	77	74	76	70	65	
Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (1963)	77	64	64	98	65	14	73	75	78	70	75	88	92	98	77	74	86	64	75
Protocolo Opcional (Facultativo) de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares sobre Adquisición de Nacionalidad (1963)	77	68	65	19	68	75	64												75
Protocolo Opcional (Facultativo) de la Convención de Viena sobre la Jurisdicción Obligatoria para la Solución de Controversias (1963)																			74
Convención sobre Misiones Especiales (1969)			71	18															70
Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969)	72	88	71	08	82	14													68
Convención de Viena sobre la Representación de los Estados en sus Relaciones con Organizaciones Internacionales de Carácter Universal (1975)			77																88
Convención de Viena sobre la Sucesión de Estados en Relación a los Tratados (1978)	83	81	86																
Convención de Viena sobre la Sucesión de Estados en Relación a la Propiedad Estatal, los Archivos y las Deudas (1983)	83		84																
Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales (1986)	86		86	18															
Convención de NNULU sobre Inmuntidades Jurisdiccionales de los Estados y sus Propiedades (2004)	86						08	15	10										08

(*) Leyenda: Los números indican el año de ratificación del tratado, los números con una línea diagonal sobrepuesta indican el año de la firma para aquellos Estados que son firmantes de un tratado que todavía no han ratificado.

Fuente: Colección de tratados de Naciones Unidas, sección sobre *Tratados multilaterales depositados con el Secretario General*. Disponible en: <https://treaties.un.org/Pages/ParticipationStatus.aspx?clang=> en [última consulta: 10/04/2020]. Elaboración propia.

Cuadro II:
Estado de la firma y la ratificación de los principales tratados internacionales sobre la protección de los Derechos Humanos en Oriente Medio y el Norte de África (*)

	Marruecos	Argelia	Túnez	Libia	Egipto	Palestina	Jordania	Líbano	Siria	Iraq	Kuwait	Arabia Saudí	Bahréin	Catar	EAU	Omán	Yemen	Israel	Irán	
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965)	70	72	67	68	67	14	74	71	69	70	68	97	90	76	74	03	72	79	68	
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)	79	89	69	70	82	14	75	72	69	71	96	07	06	06	06	06	06	87	91	75
Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979)	93	96	85	89	81	14	92	97	03	86	94	00	02	09	04	06	84	91	75	
Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanas o Degradantes (1984)	93	89	88	89	86	14	91	00	04	11	96	97	98	00	12	06	91	91	75	
Segundo Protocolo Opcional del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, sobre la abolición de la pena capital (1989)																				
Convención sobre los Derechos del Niño (1989)	93	93	92	93	90	14	91	91	91	93	94	91	96	92	95	97	96	91	94	
Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares (1990)	93	05	04	04	03	05	05	05	05	05	05	05	05	05	05	05	05	05	05	
Protocolo Facultativo sobre la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía (2000)	01	06	02	04	02	06	04	03	08	04	10	04	10	04	01	16	04	04	07	
Protocolo Opcional de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanas o Degradantes (2002)	14	08	11	11	11	08	08	08	08	08	08	08	08	08	08	08	08	08	08	
Convención Internacional para la protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (2006)	13	08	11	11	11	08	08	08	08	08	08	08	08	08	08	08	08	08	08	
Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006)	09	09	08	08	08	14	08	08	09	13	13	08	11	08	10	09	09	12	09	
<i>Procedimiento de Comunicación Individual</i>																				
Procedimiento de Comunicación Individual de la Convención contra la Tortura (1988)	06	89	88	88	88	88	88	88	88	88	88	88	88	88	88	88	88	88	88	
Protocolo Opcional del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)	89	11	89	89	89	89	89	89	89	89	89	89	89	89	89	89	89	89	89	
Procedimiento de Comunicación Individual de la Convención contra las Desapariciones Forzadas (2006)																				
Protocolo Opcional de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1999)	08	08	04	04	04	04	04	04	04	04	04	04	04	04	04	04	04	04	04	
Procedimiento Individual de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965)	06	89	89	89	89	89	89	89	89	89	89	89	89	89	89	89	89	89	89	
Protocolo Opcional del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2008)																				
Procedimiento de Comunicación Individual del Conv. Int'l. sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares (1990)																				
Protocolo Opcional sobre el Procedimiento de Comunicación de la Convención de los Derechos del Niño (2014)																				
Protocolo Opcional de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006)	09	08	08	08	08	08	08	08	08	08	08	08	08	08	08	08	08	08	08	

	Marruecos	Argelia	Túnez	Libia	Egipto	Palestina	Jordania	Líbano	Siria	Irak	Kuwait	Arabia Saudí	Bahréin	Catar	EAU	Oman	Yemen	Israel	Irán
<i>Procedimiento de Examen</i>																			
Procedimiento de Examen de la Convención contra la Tortura (1984)	93	89	88	89	86	14	91	00		11			88	00				91	
Procedimiento de Examen de la Convención contra las Desapariciones Forzadas (2006)	13									10									
Procedimiento de Examen sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1999)			08	04															
Procedimiento de Examen Protocolo Opcional del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2008)																			
Procedimiento de Examen del Protocolo Opcional de la Convención de los Derechos del Niño (2014)																			
Procedimiento de Examen de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006)	09		08									08							09

(*) Leyenda: Los números indican el año de ratificación del tratado; los números con una línea diagonal sobrepuesta indican el año de la firma para aquellos Estados que son firmantes de un tratado que todavía no han ratificado.

Fuente: Colección de tratados de Naciones Unidas, sección sobre *Tratados multilaterales depositados con el Secretario General*. Disponible en: https://treaties.un.org/Pages/ParticipationStatus.aspx?clang=_en [última consulta: 10/04/2020]. Elaboración propia.

Cuadro III:
Estado de la firma y la ratificación de los principales tratados internacionales sobre Derecho Humanitario en Oriente Medio y el Norte de África (*)

	Marruecos	Argelia	Túnez	Libia	Egipto	Palstina	Jordania	Líbano	Siria	Iraq	Kuwait	Arabia Saudi	Bahrein	EAU	Oman	Yemen	Israel	Iran	
Convención de Ginebra para Aliviar la Suerte de la Condición de los Heridos de los Ejércitos en Campaña (1864)																			1874
Declaración de San Petersburgo Renunciando al Uso de Proyectiles Explosivos por Debajo de 400 Gramos en Tiempo de Guerra (1868)																			1868
Convención de La Haya sobre el Respeto de las Leyes y la Costumbre de la Guerra sobre Tierra (1899)																			1908
Convención de La Haya sobre Buques Hospitalarios (1904)																			1907
Convenciones de La Haya, III a XIV (1907)																			1907
Protocolo de Ginebra sobre la Prohibición del Uso de Gases Asfixiantes, Venenosos y Otros, y Métodos Bacteriológicos durante la Guerra (1925)	70	92	67	71	28	77	69	68	31	71	71	88	76						69 29
Convención de La Habana sobre Neutralidad Marítima (1928)																			
Tratado de Londres sobre la Limitación y la Reducción de Armamento Naval (1930)																			
Pacto de Roerich sobre la Protección de Instituciones Artísticas y Científicas (1935)																			
Proceso Verbal del Tratado de Londres sobre Guerra Submarina (1936)					37					37		37							39
Acuerdo sobre la Persecución y el Castigo de los Mayores Criminales de Guerra del Eje Europeo y la Carta del Tribunal Internacional Militar de Nuremberg (1945)																			
Convención sobre la Prevención y Castigo del Genocidio (1948)	58	63	56	89	52	14	50	53	55	59	95	50	90	05	87				50 56
Convención de Ginebra - I. Mejora de la Condición de los Heridos y Enfermos de las Fuerzas Armadas en el Terreno de Batalla (1949)	56	62	57	56	52	14	51	51	53	56	67	63	71	75	72	74	70		51 57
Convención de Ginebra- II. Mejora de la Condición de los Heridos, Enfermos y Naufragos de las Fuerzas Armadas en el Mar (1949)	56	62	57	56	52	14	51	51	53	56	67	63	71	75	72	74	70		51 57
Convención de Ginebra-III. Tratamiento de Prisioneros de Guerra (1949)	56	62	57	56	52	14	51	51	53	56	67	63	71	75	72	74	70		51 57
Convención de Ginebra- IV. Protección de Civiles durante Tiempo de Guerra (1949)	56	62	57	56	52	14	51	51	53	56	67	63	71	75	72	74	70		51 57
Convención de La Haya para la Protección de la Propiedad Cultural en caso de Conflicto Armado (1954)																			
Segundo Protocolo de la Convención de La Haya Convención de La Haya para la Protección de la Propiedad Cultural en caso de Conflicto Armado (1999)	13			01	05	12	09		90				07	08	00				05
Convención sobre la No Aplicabilidad de las Limitaciones Legales a los Crímenes de Guerra y Crímenes contra la Humanidad (1968)				72	89	15					95								87
Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, Producción y Almacenaje de Armas Bacteriológicas (Biológicas) y Tóxicas y sobre su Destrucción (1972)	02	01	73	82	72	75	75	72	91	72	72	88	75	08	92	79			73
Convención sobre Prohibición de Técnicas de Modificación Ambiental para Usos Militares u Hostiles (1976)				91	78	82					80								72
Protocolo Adicional I a las Convenciones de Ginebra de 1949, reforzando la protección de las víctimas de conflictos armados internos (1977)	11	89	79	78	92	14	79	97	83	10	85	87	86	88	83	84	90		72
Protocolo Adicional II a las Convenciones de Ginebra de 1949, reforzando la protección de las víctimas de conflictos armados internacionales (1977)	11	89	79	78	92	15	79	97			85	01	86	05	83	84	90		72
Protocolo Adicional III a las Convenciones de Ginebra de 1949, relacionado con la Adopción de un Emblema Distintivo Adicional (2005)						15													07

	Marruecos	Argelia	Túnez	Libia	Egipto	Palestina	Jordania	Libano	Siria	Iraq	Kuwait	Arabia Saudi	Bahrein	Catar	EAU	Oman	Yemen	Israel	Iran
Convenio sobre Prohibiciones o Restricciones en el Empleo de Ciertas Armas Convencionales que Pueden Considerarse Excesivamente Nocivas o de Efectos Indiscriminados (CCA) (1980)	02	15	87	81	15	95	17	14	13	07	16	09	09					95	
CCA-Protocolo I sobre Fragmentos No Detectables (1980)		15	87		15	95	17	14	13	07								95	
CCA-Protocolo II sobre Prohibiciones o Restricciones en el Uso de Minas, Trampas Explosivas y Otros Aparatos (1980)	02		87					14	13	07								95	
CCA-Protocolo Revisado sobre Prohibiciones o Restricciones en el Uso de Minas, Trampas Explosivas y Otros Aparatos (1996)	02		06			00	17	14	13									00	
CCA-Protocolo III sobre la Prohibición o Restricción del Uso de Armas Incendiarías (1980)		15	87		15	95	17	14	13	07	16	09	09					00	
CCA-Protocolo IV sobre Armas Laser Cegadoras (1995)	02	15	06					14	13	07	16	09						00	
CCA-Protocolo V sobre Residuos de Guerra Explosivos (2003)			08					14	13	10	16	09	09						
Convención sobre Mercenarios (1989)	98			00					08		97	99							
Convención sobre la Prohibición del Uso, Almacenaje, Producción y Transferencia de Armas Químicas y sobre su Destrucción (1993)	95	95	97	04		97	08	13	09	97	96	97	97	00	95	00	93	97	
Convención sobre la Prohibición del Uso, Almacenaje, Producción y Transferencia de Minas Antipersona y sobre su Destrucción (1997)		01	99			98		07	07		98			14	98				
Estatuto de Roma sobre el Tribunal Penal Internacional (1998)	00	00	11		00	15	02	04		00				00	00	00		00	
Enmienda al Estatuto de Roma sobre los Crímenes de Guerra, art. 8 (2010)																			
Enmienda al Estatuto de Roma sobre los Crímenes de Agresión, arts. 8bis, 15bis y 15ter (2010)																			
Protocolo Opcional a la Convención de los Derechos del Niño sobre la Participación de Niños en Conflictos Armados (2000)	02	09	03	04	07	14	07	02	03	08	04	11	04	02	04	07	05	05	00
Convención sobre las Municiones de Racimo (2008)		11		13		15	10		13										
Tratado sobre el Comercio de Armas (2013)																			

(*) Leyenda: Los números indican el año de ratificación del tratado; los números con una línea diagonal sobrepuesta indican el año de la firma para aquellos Estados que son firmantes de un tratado que todavía no han ratificado.

Fuente: *Colección de tratados de Naciones Unidas*, sección sobre *Tratados multilaterales depositados con el Secretario General*. Disponible en: [https://treaties.un.org/Pages/ParticipationStatus.aspx?clang=](https://treaties.un.org/Pages/ParticipationStatus.aspx?clang=_) en [última consulta: 10/04/2020]. Elaboración propia.

Cuadro IV:
Estado de la firma y la ratificación de los principales tratados internacionales sobre la protección del medioambiente y sobre el Derecho del Mar en Oriente Medio y el Norte de África (*)

	Marruecos	Argelia	Túnez	Libia	Egipto	Palestina	Jordania	Líbano	Siria	Iraq	Kuwait	Arabia Saudí	Bahréin	Catar	EAU	Oman	Yemen	Israel	Irán	
Medio ambiente																				
Convención de Viena sobre la Protección de la Capa de Ozono (1985)	95	92	89	90	88	19	89	93	89	08	92	93	90	96	89	99	96	92	90	
Conferencia Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1992)	95	93	93	99	94	15	93	94	96	09	94	94	94	94	96	95	95	96	96	
Protocolo de Kioto de la Conferencia Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1997)	02	05	03	06	05	03	06	06	09	05	05	05	06	05	05	05	04	04	05	
Enmienda de Doha del Protocolo de Kioto (2012)	14	15	15	20	20	19	15	17	17	13	15	19	15	17	13	17	14	13	17	
Convención de Minamata sobre Mercurio (2013)	14	13	13	13	19	15	17	17	17	13	15	19	15	17	13	17	14	13	17	
Acuerdo de París (2015)	16	16	17	18	17	16	16	20	17	18	18	16	16	17	16	19	16	16	16	
Derecho del Mar																				
Convención sobre el Mar Territorial y la Zona Contigua (1958)	38	38	38	38	38	38	38	38	38	38	38	38	38	38	38	38	38	38	38	
Convención sobre la Alta Mar (1958)	38	38	38	38	38	38	38	38	38	38	38	38	38	38	38	38	38	38	38	
Convención sobre la Pesca y la Conservación de los Recursos Vivos de Alta Mar (1958)	38	38	38	38	38	38	38	38	38	38	38	38	38	38	38	38	38	38	38	
Convención sobre la Plataforma Continental (1958)	38	38	38	38	38	38	38	38	38	38	38	38	38	38	38	38	38	38	38	
Protocolo Opcional de Firma sobre el Arreglo Obligatorio de Controversias (1958)	38	38	38	38	38	38	38	38	38	38	38	38	38	38	38	38	38	38	38	
Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (1982)	07	85	84	83	15	95	95	95	95	85	86	96	85	02	88	89	87	82	82	
Acuerdo para la Implementación de la Parte IX de la Convención (1994)	07	96	02	94	94	15	95	95	95	94	02	96	94	02	94	97	14	94	94	
Acuerdo sobre los Privilegios e Inmunidades de la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos (1998)	12	96	96	96	96	96	96	96	96	96	96	96	96	96	96	96	96	96	96	
Acuerdo sobre los Privilegios e Inmunidades de la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos (1998)	90	90	01	01	01	01	01	01	01	01	01	01	01	01	01	01	01	01	01	

(*) **Leyenda:** Los números indican el año de ratificación del tratado; los números con una línea diagonal sobrepuesta indican el año de la firma para aquellos Estados que son firmantes de un tratado que todavía no han ratificado.

Fuente: *Colección de tratados de Naciones Unidas*, sección sobre *Tratados multilaterales depositados con el Secretario General*. Disponible en: https://treaties.un.org/Pages/ParticipationStatus.aspx?clang=_ en [última consulta: 10/04/2020]. Elaboración propia.

Cuadro V:
Estado de la firma y la ratificación de los principales tratados internacionales sobre refugiados y apátridas, sobre comercio internacional y desarrollo y sobre la protección de la salud en Oriente Medio y el Norte de África (*)

	Marruecos	Argelia	Túnez	Libia	Egipto	Palestina	Jordania	Libano	Siria	Iraq	Kuwait	Arabia Saudí	Bahréin	Catar	EALU	Oman	Yemen	Israel	Irán
Refugiados y Apátridas																			
Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951)	56	63	57	X	81	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	80	54	76
Convención sobre el Estatuto de los Apátridas (1954)	X	64	69	89	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	58	X
Convención para Reducir los Casos de Apátridía (1961)	X	X	00	89	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	84	X
Protocolo a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1967)	71	67	68	81	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	80	68	76
Comercio Internacional y desarrollo																			
Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, GATT (1947)	87	X	90	X	70	X	X	X	X	X	63	X	93	94	94	X	X	62	X
Acuerdo Fundamental del Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (1976)	77	78	77	77	77	79	78	78	77	77	77	77	77	77	77	83	77	78	77
Constitución de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (1979)	85	80	81	81	81	18	82	83	82	81	82	85	86	85	81	81	82	83	85
Convención de Naciones Unidas sobre Contratos para la Venta Internacional de Bienes (1980)	X	X	X	X	82	17	08	82	90	X	X	X	13	X	X	X	X	02	X
Acuerdo Fundamental de la Organización Mundial del Comercio (1994)	95	X	95	X	95	X	00	X	X	X	95	05	95	96	96	00	14	95	X
Salud																			
Constitución de la Organización Mundial de la Salud (1947)	56	62	56	52	47	X	47	49	46	47	60	47	71	72	72	71	68	49	46
Convención Marco de la OMS sobre el Control del Tabaco (2003)	84	06	10	05	05	X	04	05	04	08	06	05	07	04	05	05	07	05	05
Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilicito de Productos Relacionados con el Tabaco (2012)	X	X	18	18	X	X	X	X	15	19	15	X	18	X	X	X	14	18	18

(*) Leyenda: Los números indican el año de ratificación del tratado; los números con una línea diagonal sobrepuesta indican el año de la firma para aquellos Estados que son firmantes de un tratado que todavía no han ratificado.

Fuente: Colección de tratados de Naciones Unidas, sección sobre Tratados multilaterales depositados con el Secretario General. Disponible en: <https://treaties.un.org/Pages/ParticipationStatus.aspx?clang=en> en [última consulta: 10/04/2020]. Elaboración propia.

Cuadro VI:
Estado de la firma y la ratificación de los principales tratados internacionales sobre otros asuntos (miscelánea) en Oriente Medio y el Norte de África (*)

	Marruecos	Argelia	Túnez	Libia	Egipto	Palestina	Jordania	Líbano	Siria	Iraq	Kuwait	Arabia Saudí	Bahréin	Catar	EAU	Oman	Yemen	Israel	Irán
Convención sobre el Tráfico Terrestre (1968)	82	X	04	X	X	X	X	X	X	17	80	16	73	13	07	X	X	71	76
Convención sobre las Señales y Signos de Tráfico Terrestre (1968)	82	X	X	X	X	X	X	X	X	88	80	X	73	X	07	X	X	X	76
Convención sobre la Organización Internacional Marítima (1948)	62	63	70	58	73	66	63	73	60	69	76	77	80	74	79	52	58	X	X
Convención sobre los Derechos Políticos de las Mujeres (1953)	76	04	68	81	15	92	56	X	X	X	X	X	X	X	X	87	54	X	X
Convención sobre la Nacionalidad de las Mujeres Casadas (1957)	X	X	68	89	19	92	X	X	X	X	X	X	X	X	X	87	57	X	X
Convención sobre el Consentimiento para el Matrimonio, Edad Mínima para el Matrimonio y Registro de Matrimonio (1962)	X	X	68	05	19	92	X	X	X	X	X	X	X	X	X	87	62	X	X
Convención sobre el Registro de Objetos Lanzados al Espacio Exterior (1974)	12	07	10	07	06	06	06	06	14	12	12	12	12	12	00	X	X	X	X
Auerdo sobre las Actividades de los Estados en la Luna y en Otros Cuerpos Celestes (1979)	93	X	X	X	X	X	X	X	X	X	14	12	X	X	X	X	X	X	X
Convención para la Eliminación del Tráfico de Personas y de la Explotación Ajena de la Prostitución (1950)	73	63	56	59	76	59	55	68	89	50	68	89	50	68	89	50	68	89	50
Convención Internacional del Opio (1946)	56	63	X	X	48	58	46	46	X	X	X	X	X	X	X	X	X	52	50
Convención Internacional para la Limitación de la Manufactura y la Regulación de los Narcóticos (1946)	56	63	X	X	48	54	46	46	X	X	X	X	X	X	X	X	X	52	56
Convención Única sobre Narcóticos (1961)	61	64	64	78	66	62	65	62	62	62	62	73	X	X	87	87	62	72	X
Convención sobre Sustancias Psicotrópicas (1971)	80	78	79	79	72	17	75	94	76	76	79	75	90	86	88	97	96	93	00
Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Narcóticos y Sustancias Psicotrópicas (1988)	92	95	90	96	91	17	90	96	91	88	00	92	90	90	90	91	96	02	92

(*) Leyenda: Los números indican el año de ratificación del tratado; los números con una línea diagonal sobrepuesta indican el año de la firma para aquellos Estados que son firmantes de un tratado que todavía no han ratificado.

Fuente: Colección de tratados de Naciones Unidas, sección sobre *Tratados multilaterales depositados con el Secretario General*. Disponible en: https://treaties.un.org/Pages/ParticipationStatus.aspx?clang=_ en [última consulta: 10/04/2020]. Elaboración propia.

**BIBLIOGRAFÍA POR MATERIAS
Y FUENTES DOCUMENTALES**

I. BIBLIOGRAFÍA SOBRE RELACIONES INTERNACIONALES

- Acharya, A. (2004), "How ideas spread: Whose norms matter? Norm localization and institutional change in Asian regionalism", *International Organization*, vol. 58, núm. 2, pp. 239-275.
- Acharya, A. (2007), "The emerging regional architecture of world politics", *World Politics*, vol. 59, núm. 4, pp. 629-652.
- Acharya, A. (2011), "Norm subsidiarity and regional orders: Sovereignty, regionalism and rule making in the Third World", *International Studies Quarterly*, vol. 55, núm. 1, pp. 95-123.
- Acharya, A. (2014a), *Rethinking power, institutions and ideas in world politics: Whose IR?*, Londres/ Nueva York: Routledge.
- Acharya, A. (2014b), "International relations theories and Western dominance: Reassessing the foundations of international order", en Acharya, A., *Rethinking power, institutions and ideas in world politics*, Londres/ Nueva York: Routledge.
- Adler, E. (1997), "Imagined security communities: Cognitive regions in International Relations", *Millenium*, vol. 26, núm. 2., pp. 249-277.
- Adler, E. y Greve, P. (2009), "When security community meets balance of power: Overlapping regional mechanisms of security governance", *Review of International Studies*, vol. 35, pp. 59-84.
- Alagappa, M. (2003), "The study of international order: An analytical framework", en Alagappa, M. (ed.), *Asian security order. Instrumental and normative features*, Stanford: Stanford University Press.
- Alden, C. y Aran, A. (2017), *Foreign Policy Analysis: New approaches*, segunda edición, Nueva York / Londres: Routledge.
- Allison, B. V. (2018), "Proxy war as a strategic avoidance: A quantitative study of great power intervention in intrastate wars, 1816-2010", *Conference Paper*, Midwest Political Science Association, 76th Annual Meeting (Chicago). Disponible en: <https://www.researchgate.net/project/Great-Powers-and-Proxy-War-1816-2010>.
- Alting von Geusau, F. A. M. (1975), *European perspectives on world order*, Leyden: A. W. Sijthoff.

- Anderson, B. (1992), "The new world disorder", *New Left Review*, vol. 193, mayo-junio, pp. 3-13.
- Anghie, A. (2006), "The evolution of International Law: Colonial and postcolonial realities", *Third World Quarterly*, vol. 27, núm. 5, pp. 739-753.
- Aron, R. (1967), *Peace and war: A theory of International Relations*, Nueva York: Praeger.
- Aron, R. (1968), "The anarchical order of power", en Hoffmann, S. (ed.), *Conditions of world order*, Boston: Houghton Mifflin Company, pp. 25-48.
- Arquilla, J. (1992), "Louder than words: Tacit communication in international crises", *Political Communication*, vol. 9, núm. 3, pp. 155-172.
- Ayoob, M. (1983-1984), "Security in the Third World: The worm about to turn?", *International Affairs*, vol. 60, núm. 1, pp. 41-51.
- Ayoob, M. (1999), "From regional system to regional society: Exploring key variables in the construction of regional order", *Australian Journal of International Affairs*, vol. 53, núm. 3, pp. 247-260.
- Ayoob, M. (2010), "Making sense of global tensions: Dominant and subaltern conceptions of order and justice in the international system", *International Studies*, vol. 47, núm. 2-4, pp. 129-141.
- Ayson, R. y Pardesi, M. S. (2017), "Asia's diplomacy of violence: China-US coercion and regional order", *Survival*, vol. 59, núm. 2, pp. 85-124.
- Azar *et al.* (1977), "A system for forecasting strategic crises: Findings and speculations about conflict in the Middle East", *International Interactions*, vol. 3, núm. 3, pp. 193-222.
- Baldwin, D. (2000), "Power and international relations", en Carlsnaes, W., Risse, T. y Simmons, B. (eds.), *Handbook of International Relations*, Thousand Oaks: SAGE, pp. 177-190.
- Bapat, N. A. (2011), "Understanding state sponsorship of militant groups", *British Journal of Political Science*, vol. 42, núm. 1, pp. 1-29.

- Barbé, E. (1987), “El ‘equilibrio de poder’ en la Teoría de las Relaciones Internacionales”, *Revista Afers Internacionals*, núm. 11, pp. 5-17.
- Bar-Siman-Tov, Y. (1984), “The strategy of war by proxy”, *Cooperation and Conflict*, vol. 19, núm. 4, pp. 263-273.
- Bellamy, A. J. y Williams, P. (2005), *Peace operations and global order*, Londres / Nueva York: Routledge.
- Bennett, D. S. (2006), “Toward a continuous specification of the democracy-autocracy connection”, *International Studies Quarterly*, vol. 50, núm. 2, pp. 313-338.
- Bisley, N. (2004), “Counter-revolution, order and international politics”, *Review of International Studies*, vol. 30, pp. 49-69.
- Brecher, M. (1963), “International Relations and Asian Studies: The subordinate state system of Southern Asia”, *World Politics*, vol. 15, núm. 2, pp. 213-235.
- Brecher, M. y James, P. (1986), *Crisis and change in world politics*, Boulder/ Londres: Westview Press.
- Breslin, S., Higgot, R. y Rosamond, B. (2002), “Regions in comparative perspective”, en Breslin, S., Higgot, R., Phillips, N. y Rosamond, B. (eds.), *New regionalism in the global political economy: Theories and cases*, Londres: Routledge, pp. 1-18.
- Brown, S. (2016), “Purposes and pitfalls of war by proxy: A systemic analysis”, *Small Wars and Insurgencies*, vol. 27, núm. 2, pp. 243-257.
- Bull, H. (2005), *La sociedad anárquica: Un estudio sobre el orden en la política mundial*, Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Bull, H. y Watson, A. (eds.) (1984), *The expansion of international society*, Oxford: Clarendon Press.
- Burton, J. (1965), *International Relations: A general theory*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Butterfield, H. (1953), *Christianity, diplomacy and war*, Londres: Epworth.
- Butterfield, H. (1966), “The balance of power”, en Butterfield, H. y Wight, M. (eds.), *Diplomatic investigations: Essays in the Theory of International Politics*, Londres: Allen & Unwin, pp.

- Buzan, B. (1983), *Peoples, states and fear: The national security problem in international relations*, Londres: Harvester Wheatsheaf.
- Buzan, B. (2004a), *From international to world society? English School theory and the social structure of globalisation*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Buzan, B. (2004b), *The United States and the great powers: World Politics in the Twenty-First Century*, Londres: Polity Press.
- Buzan, B. (2014), *An introduction to the English School of International Relations. The societal approach*, Cambridge: Polity.
- Buzan, B. y Little, R. (2000), *International systems in world history: Remaking the study of international relations*, Oxford: Oxford University Press.
- Buzan, B. y Little, R. (2010), "World history and the development of International Relations Theory", en Acharya, A. y Buzan, B. (eds.) *Non-Western International Relations: Perspectives on and beyond Asia*, Londres: Routledge.
- Buzan, B. y Wæver, O. (2003), *Regions and powers: The structure of international security*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Calvert, P. (1986), *The foreign policies of new states*, Sussex: Wheatshift Books.
- Cantori, L. J. y Spiegel, S. L. (1969), "International regions: A comparative approach to five subordinate systems", *International Studies Quarterly*, vol. 13, diciembre, pp. 361-380.
- Cantori, L. J. y Spiegel, S. L. (1970), *International politics of regions*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Carr, E. H. (2004), *La crisis de los veinte años (1919-1929)*, Madrid: La Catarata.
- Chan, S. y Williams, A. J. (eds.) (1995), *Renegade states: The evolution of revolutionary foreign policy*, Manchester: Manchester University Press.
- Checkel, J. T. (1999), "Norms, institutions, and national identity in contemporary Europe", *International Studies Quarterly*, vol. 43, núm. 1, pp. 83-114.

- Chomsky, N. (1997), *World orders, old and new*, Londres: Pluto Press.
- Chul Jung, S. (2014), “Foreign targets and diversionary conflict”, *International Studies Quarterly*, vol. 58, pp. 566-578.
- Clapham, C. (1977), *Foreign policymaking in developing states*, Westmead: Saxon House.
- Clare, J. (2007), “Domestic audiences and strategic interests”, *The Journal of Politics*, vol. 69, núm. 3, pp. 732-745.
- Clark, I. (1989), *The hierarchy of states: Reforms and resistance in the international order*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Clark, I. (2005), *Legitimacy in international society*, Oxford: Oxford University Press.
- Cohen, D. (2007), “‘Hybrid’ justice in East Timor, Sierra Leone, and Cambodia: ‘Lessons learned’ and prospects for the future”, *Stanford Journal of International Law*, vol. 43, núm. 1, pp. 1-38.
- Coleman, J. (1990), *Foundations of social theory*, Cambridge: Harvard University Press.
- Conrad, J. y Souva, M. (2011), “Regime similarity and rivalry”, *international Interactions*, vol. 37, pp. 1-28.
- Cornago, N. (2013), *Plural diplomacies: Normative predicaments and functional imperatives*, Leiden/ Boston: Martinus Nijhoff.
- Cornago, N. (2017), “Diplomacias plurales: Nuevas prácticas, instituciones y discursos”, *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz*, Bilbao: Euskal Herriko Unibertsitatea, pp. 83-111.
- Coser, L. A. (1956), *The function of social conflict*, Nueva York: Free Press.
- Cox, R. W. (1981), “Social forces, states and world orders: Beyond International Relations theory”, *Millenium: Journal of International Studies*, vol. 10, núm. 2, pp. 126-155.
- Cox, R. W. (1996), “Towards a posthegemonic conceptualization of world order: Reflections on the relevancy of Ibn Khaldun”, en Cox, R. W. y Sinclair, T. J. (eds.), *Approaches to world order*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 144-173.
- David, S. R. (1991), “Explaining Third World alignment”, *World Politics*, vol. 43, núm. 2, pp. 233-256.

- Debs, A. y Weiss, J. C. (2016), “Circumstances, domestic audiences and reputational incentives in international crisis bargaining”, *Journal of Conflict Resolution*, vol. 60, núm. 3, pp. 403-433.
- Deitelhoff, N. y Zimmermann, L. (2020), “Things we lost in the fire: How different types of contestation affect the robustness of international norms”, *International Studies Review*, vol. 22, núm. 1, pp. 51-76.
- Deutsch, K. *et al.* (1957), *Political community and the North Atlantic area: International organization in the light of historical experience*, Princeton: Princeton University Press.
- Deutsch, K. W. (1964), “External involvement in internal war”, en Eckstein, H. (ed.), *Internal war, problems and approaches*, Nueva York: Free Press of Glencoe.
- Djelic M. L. y Sahlin-Andersson, K. (2006), “Institutional dynamic in a re-ordering world”, en Djelic M. L. y Sahlin-Andersson, K. (eds.), *Transnational governance*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 375-397.
- Dominguez, J. E. (1971), “Mice that do not roar”, *International Organization*, vol. 25, primavera, pp. 175-208.
- Donnelly, J. (2006), “Sovereign inequality and hierarchy in anarchy: American power and international society”, *European Journal of International Relations*, vol. 12, núm. 2, pp. 139-170.
- Doran, C. F. (1991), *Systems in crisis: New imperatives of high politics at century's end*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Doyle, M. W. (2005), “Three pillars of the liberal Peace”, *American Political Science Review*, vol. 99, núm. 3, pp. 463-466.
- Dunér, B. (1981), “Proxy intervention in civil wars”, *Journal of Peace Research*, vol. 18, núm. 4, pp. 353-361.
- Dunne, T. (1995), “The social construction of international society”, *European Journal of International Relations*, vol. 1, núm. 3, pp. 367-389.
- Durkheim, E. (1982), *The rules of sociological method*, Nueva York: Free Press.
- Eisenhardt, K. (1989), “Agency theory: An assessment and review”, *The Academy of Management Review*, vol. 14, núm. 1, pp. 58-59.

- Elster, J. (1989), *The cement of society: A survey of social order*, Nueva York: Columbia University Press.
- Eyerman, J. y Hart, R. A. Jr. (1996), "An empirical test of the audience cost proportion", *Journal of Conflict Resolution*, vol. 40, núm. 4, pp. 597-616.
- Falk, R. A. (1978), "The World Order Models Project and its critics: A reply", *International Organization*, vol. 32, núm. 2, pp. 531-545.
- Fawcett, L. (2004), "Exploring regional domains: A comparative history of regionalism", *International Affairs*, vol. 80, núm. 3, pp. 429-446.
- Fawcett, L. y Hurrell, A. (eds.) (1992), *Regionalism in world politics: Regional organization and international order*, Oxford: Oxford University Press.
- Fawn, R. (2009), "'Regions' and their study: Wherefrom, what for and whereto?", *Review of International Studies*, vol. 35, pp. 5-34.
- Fearon, J. D. (1994), "Domestic political audiences and the escalation of international disputes", *American Political Science Review*, vol. 88, núm. 3, pp. 577-592.
- Finnemore, M. (1996), "Constructing norms of humanitarian intervention", en Katzenstein, P. J. (ed.) (1996), *The culture of national security: Norms and identity in world politics*, Nueva York: Columbia University Press, pp. 153-185.
- Finnemore, M. y Sikkink, K. (1998), "International norm dynamics and political change", *International Organization*, vol. 52, núm. 4, pp. 887-917.
- Fox, A. C. (2019), "Conflict and the need for a theory of proxy warfare", *Journal of Strategic Security*, vol. 12, núm. 1, pp. 44-71.
- Frazier, D. y Stewart-Ingersoll, R. (2010), "Regional powers and security: A framework for understanding order within regional security complexes", *European Journal of International Relations*, vol. 16, núm. 4, pp. 731-753.
- Freedman, L. (1991), "Escalator and quagmires: Expectations and the use of force", *International Affairs*, vol. 67, núm. 1, pp. 15-31.

- García Segura, C. (1992), “La evolución del concepto de actor en la Teoría de las Relaciones Internacionales”, *Papers: Revista de Sociologia*, vol. 40, pp. 13-31.
- García Segura, C. y Vilariño Pintos, E. (cords.) (2005), *Comunidad internacional y sociedad internacional después del 11 de septiembre de 2001*, Bilbao: Universidad del País Vasco, Universidad Complutense de Madrid, Universitat Pompeu Fabra.
- Garsten, C. y Lindh, M. (eds.) (2008), *Transparency in a new global order: Unveiling organizational visions*, Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Garzón Pereira, J. F. (2014), “Hierarchical regional orders: An analytical framework”, *Journal of Policy Modeling*, vol. 36, pp. 26-46.
- Geller, D. S. y Singer, D. J. (1998), *Nations at war: A scientific study of international conflict*, Cambridge: Cambridge University Press.
- George, A. L. (1991a), *Forceful persuasion: Coercive diplomacy as an alternative to war*, Washington D.C.: United States Institute of Peace Press.
- George, A. L. (1991b), *Avoiding inadvertent war: Problems of crisis management*, Boulder: Westview.
- George, A. L. y Smoke, R. (1974), *Deterrence in American Foreign Policy*, Nueva York: Columbia University Press, pp. 556-561.
- Gill, S. (2003), *Power and resistance in the new world order*, Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Gilpin, R. (1981), *War and change in world politics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Gilpin, R. (1988), “The theory of hegemonic war”, *The Journal of Interdisciplinary History*, vol. 18, núm. 4, pp. 591-613.
- Giner, S. (2001), *Teoría sociológica clásica*, Barcelona: Ariel.
- Giucciardini, F. (1984 [1561]), *The history of Italy*, Princeton: Princeton University Press.
- Godehart, N. y Nabers, D. (eds.) (2011), *Regional powers and regional orders*, Abingdon/ Nueva York: Routledge.

- Goh, E. (2008), “Hierarchy and the role of the US in the East Asian security order”, *International Relations of the Asia-Pacific*, vol. 8, pp. 353-377.
- Goldgeier, J. M. y McFaul, M. (1992), “A tale of two worlds: Core and periphery in the post-Cold War era”, *International Organization*, vol. 46, núm. 2, pp. 467-491.
- Gong, G. W. (1984), *The standard of ‘civilisation’ in international society*, Oxford: Clarendon Press.
- Gourevitch, P. (1978), “The second image reversed: The international sources of domestic politics”, *International Organization*, vol. 32, núm. 4, pp. 881-912.
- Grayson, K. (2011), “Human security: Sovereignty and disorder”, en Chandler, D. y Hynek, N. (eds.), *Critical perspective on human security*, Londres / Nueva York: Routledge, pp. 172-185.
- Gross Stein, J. (1985), “Detection and defection: Security ‘regimes’ and the management of international conflict”, *International Journal*, vol. 40, otoño, pp. 599-627.
- Guzzini, S. (2005), “The concept of power: A constructivist analysis”, *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 33, núm. 3, pp. 495-521.
- Hass, E. B. (1953), “The balance of power: Prescription, concept or propaganda”, *World Politics*, vol. 5, núm. 4, pp. 442-477.
- Haas, E. B. (1980), “Why collaborate? Issue-linkage and international regimes”, *World Politics*, vol. 32, núm. 3, pp. 357-405.
- Haas, E. B. (1983), “Regime decay: Conflict management and international organization, 1945-1981”, *International Organization*, vol. 37, núm. 2, pp. 189-256.
- Haas, M. (1970), “International subsystems: Stability and polarity”, *The American Political Science Review*, vol. 64, núm. 1, pp. 98-123.
- Haas, M. (1974), *International conflicts*, Indianápolis: Bobbs-Merrill.
- Hagan, J. D. (2017), “Diversionary theory of war in Foreign Policy Analysis”, *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, disponible en línea en: <https://oxfordindex.oup.com/view/10.1093/acrefore/>

9780190228637.013.412#fullTextLinks [fecha última consulta: 27/12/2019].

- Hall, J. A. (1996), *International Orders*, Cambridge: Polity Press.
- Halliday, F. (1999), *Revolution and world politics: The rise and fall of the sixth great power*, Basingstock: Palgrave.
- Harsanyi, J. (1969), “Rational-choice models of political behavior vs. functionalist and conformist theories”, *World Politics*, vol. 21, pp. 513-538.
- Hart, H. L. A. (1961), *The concept of law*, Oxford: Clarendon Press.
- Heater, D. y Berridge, G. R. (1993), *Introduction to international politics*, Hertfordshire: Harvester & Wheatsheaf.
- Hensel, P. R., Goertz, G. y Diehl, P. F. (2000), “The democratic Peace and rivalries”, *The Journal of Politics*, vol. 62, núm. 4, pp. 1173-1188.
- Hettne, B. (1997), “Development, security and world order: A regionalist approach”, *European Journal of Development Research*, vol. 9, pp. 83-106.
- Hettne, B. (2005), “Beyond the ‘new’ regionalism”, *New Political Economy*, vol. 10, núm. 4, pp. 543-571.
- Hobson, J. M. y Sharman, J. C. (2005), “The enduring place of hierarchy in world politics: Tracing the social logics of hierarchy and political change”, *European Journal of International Relations*, vol. 11, núm. 1, pp. 63-89.
- Hocking, B. (2011), “Non-state actors and the transformation of diplomacy”, en Reinalda, B. (ed.), *The Ashgate Research Companion to Non-State Actors*, Abingdon: Routledge, pp. 225-236.
- Hoffmann, S. (1961), “International systems and International Law”, *World Politics*, vol. 14, pp. 205-237.
- Hoffmann, S. (1963), “Discord in community”, *International Organization*, vol. 17, verano, pp. 521-549.
- Hoffmann, S. (1968), “Report on the Conference on Conditions of World Order – June 12-19, 1965, Villa Serbelloni, Bellagio, Italy”, en Hoffmann, S. (ed.), *Conditions of world order*, Boston: Houghton Mifflin Company, pp. 1-24.

- Hoffman, S. (ed.) (1970), *Conditions of world order*, Nueva York: Simon & Schuster.
- Hoffmann, S. (1987), “Is there an international order?”, en *Janus and Minerva: Essays in the theory and practice of international politics*, Boulden / Londres: Westview Press, pp. 85-121.
- Hoffman, S. (1992), “Delusions of world order”, *New York Review of Books*, 9 de abril [Disponible en línea en: <http://www.nybooks.com/articles/1992/04/09/delusions-of-world-order/>; última consulta: 22/07/2017].
- Holsti, K. J. (1970), “National role conceptions in the study of foreign policy”, *International Studies Quarterly*, vol. 14, núm. 3, pp. 233-309.
- Hopf, T. (1998), “The promise of constructivism in International Relations theory”, *International Security*, vol. 23, núm. 1, pp. 171-200.
- Houweling, H. W. y Siccamo, J. G. (1988), “The risk of compulsory escalation”, *Journal of Peace Research*, vol. 25, núm. 1, pp. 43-56.
- Hughes, G. (2014), *My enemy's enemies: Proxy warfare in international politics*, Eastbourn: Sussex Academic Press.
- Hughes, G. y Tripodi, C. (2009), “Anatomy of a surrogate: Historical precedents and implications for contemporary counter-insurgency and counter-terrorism”, *Small Wars and Insurgencies*, vol. 20, núm. 1, pp. 1-35.
- Hume, D. (2017), “Of the balance of power”, en *Political discourses: By David Hume*, Michigan: University of Michigan Library. Disponible en: <https://quod.lib.umich.edu/e/ecco/004806369.0001.000/1:9?rgn=div1;view=fulltext> [fecha de la última consulta: 24 de abril de 2019].
- Hurrell, A. (1995), “Explaining the resurgence of regionalism in world politics”, *Review of International Studies*, vol. 21, pp. 331-358.
- Hurrell, A. (2003), “Order and justice in international relations: What is at stake?”, en Foot, R., Gaddis, J. L. y Hurrell, A. (eds.), *Order and justice in international relations*, Oxford: Oxford University Press, pp. 24-48.

- Hurrell, A. (2007), *On global order: Power, values, and the constitution of international society*, Oxford: Oxford University Press.
- Hurrell, A. (2010), “Regional powers and the global system from a historical perspective”, en Flesher, D. (ed.), *Regional leadership in the global system: Ideas, interests and strategies of regional powers*, Aldershot: Ashgate, pp. 15–27.
- Ikenberry, G. J. (1998), “Institutions, strategic restraint, and the persistence of American postwar order”, *International Security*, vol. 23, núm. 3, pp. 43-78.
- Ikenberry, G. J. (2001), *After victory: Institutions, strategic restraint, and the rebuilding of order after major wars*, Princeton: Princeton University Press.
- Ikenberry, G. J. (2004), “American hegemony and East Asian order”, *Australian Journal of International Affairs*, vo. 58, núm. 3, pp. 353-367
- Jackson, M. G. (2005), “Beyond brinkmanship: Eisenhower, nuclear war fighting, and Korea, 1953-1968”, *Presidential Studies Quarterly*, vol. 35, pp. 52-75.
- Jackson, R. (2007), *Sovereignty: The evolution of an idea*, Cambridge: Polity.
- Jaguaribe, H. (1968), “World order, rationality, and socioeconomic development”, en Hoffmann, S. (ed.), *Conditions of world order*, Boston: Houghton Mifflin Company, pp. 208-227.
- James, A. (1986), *Sovereign statehood: The basis of international society*, Londres: Allen & Unwin.
- Jervis, R. (1971), “Bargaining and bargaining tactics”, en Pennek, J. R. y Chapman, J. (eds.), *Nomos: Coercion*, Chicago: Aldine.
- Jervis, R. (1997), *System effects: Complexity in political and social life*, Princeton: Princeton University Press.
- Joll, J. y Martel, G. (2007), *The origins of the First World War*, Nueva York: Longman.
- Kagan, R. (2008), *The return of history and the end of dreams*, Nueva York: Alfred A. Knopf.

- Kahn, H. (1962), "The arms race and world order", en Kaplan, M. A. (ed.), *The revolution in world politics*, Nueva York: John Wiley and Sons, pp. 332-351.
- Karlén, N. (2017), "The legacy of foreign patrons: External state support and conflict recurrence", *Journal of Peace Research*, vol. 54, núm. 4, pp. 499-512.
- Katzenstein, P. J. (1989), "International Relations Theory and the analysis of change", en Czempiel, E. O. y Rosenau, J. N., *Global changes and theoretical challenges: Approaches to world politics for the 1990s*, Lexington: Lexington Books, pp. 291-304.
- Katzenstein, P. J. (1996a), "Introduction: Alternative perspectives on national security", en Katzenstein, P. J. (ed.), *The culture of national security: Norms and identity in world politics*, Nueva York: Columbia University Press, pp. 1-32.
- Katzenstein, P. J. (ed.) (1996b), *The culture of national security: Norms and identity in world politics*, Nueva York: Columbia University Press.
- Katzenstein, P. J. (2000), "Regionalism in Asia", *New Political Economy*, vol. 5, núm. 3, pp. 353-368.
- Katzenstein, P. J. (2005), *A world of regions: Asia and Europe in the American Imperium*, Ithaca: Cornell University Press.
- Kaufman, R. G. (1992), "To balance or to bandwagon? Alignment decisions in 1930s Europe", *Security Studies*, vol. 1, núm. 3, pp. 417-447.
- Keck, M. E. y Sikkink, K. (1998), *Activist beyond borders: Advocacy networks in international politics*, Ithaca: Cornell University Press.
- Keene, E. (2004), *Beyond the anarchical society: Grotious, colonialism and order in world politics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Kennedy, P. (2017), *Auge y caída de las grandes potencias*, Barcelona: Debolsillo.
- Keohane, R. O. (1980), "The theory of hegemonic stability and changes in international economic regimes, 1967-1977", en Holsti, O. R., Siverson, R. M. y George, A. L. (eds.), *Change in the international system*, Boulder: Westview Press, pp. 131-162.

- Keohane, R. O. (1988), "International institutions: Two approaches", *International Studies Quarterly*, vol. 32, núm. 4, pp. 379-396.
- Keohane, R. O. (1989), *International institutions and state power*, Boulder: Westview Press.
- Keohane, R. O. y Nye, J. S. (1971), "Transnational relations and world politics: An introduction", *International Organization*, vol. 25, núm. 3, pp. 329-349.
- Keohane, R. O. y Nye, J. S. (1977), *Power and interdependence: World politics in transition*, Boston: Little.
- Kertzer, D. (1988), *Ritual, politics, and power*, New Haven: Yale University Press.
- Khanna, P. (2008), *The second world: Empires and influence in the new global order*, Nueva York: Random House.
- Kinsella, D. y Russett, B. (2002), "Conflict emergence and escalation in interactive international dyads", *The Journal of Politics*, vol. 64, núm. 4, pp. 1045-1068.
- Kissinger, H. A. (1957), *A world restored*, Londres: Weidenfeld and Nicolson.
- Klucholn, C. (1960), *Mirror for Man*, Greenwich: Fawcett Books.
- Krasner, S. D. (1981), *International regimes*, Ithaca: Cornell University Press; Haggard, S. y Simmons, B. A. (1987), "Theories of international regimes", *International Organization*, vol. 41, núm. 3, pp. 491-517.
- Krasner, S. D. (1999), *Sovereignty: Organized hypocrisy*, Princeton: Princeton University Press.
- Krause, K. (1996), "Insecurity and state formation in the global military order", *European Journal of International Relations*, vol. 2, núm. 3, pp. 330-331.
- Krook, M. N. y True, J. (2010), "Rethinking the life cycles of international norms: The United Nations and the global promotion of gender equality", *European Journal of International Relations*, vol. 18, núm. 1, pp. 103-127.
- Kurizaki, S. (2007), "Efficient secrecy: Public versus private threats in crisis diplomacy", *American Political Science Review*, vol. 101, núm. 3, pp. 543-558.

- Labs, E. J. (1992), "Do weak states bandwagon?", *Security Studies*, vol. 1, núm. 3, pp. 383-416.
- Lake, D. A. (1994), "Confronting backlash states", *Foreign Affairs*, vol. 53, núm. 2, pp. 45-55.
- Lake, D. A. (1996), "Anarchy, hierarchy, and the variety of international relations", *International Organization*, vol. 50, núm. 1, pp. 1-33.
- Lake, D. A. (1997), "Regional security complexes: A systems approach", en Lake, D. A. y Morgan, P. (eds.), *Regional orders: Building security in a new world*, University Park: Pennsylvania University Press.
- Lake, D. A. (2007), "Escape from the state of nature: Authority and hierarchy in world politics", *International Security*, vol. 32, núm. 1, pp. 47-79.
- Lake, D. A. (2008), "The state and international relations", en Reus-Smit, C. y Snidal, D. (eds.), *The Oxford Handbook of International Relations*, Oxford: Oxford University Press, pp. 41-61.
- Lake, D. A. (2009), "Regional hierarchy: Authority and local international order", *Review of International Studies*, vol. 35, pp. 35-58.
- Lake, D. A. y Morgan, P. M. (1997), *Regional orders: Building security in a new world*, University Park: Pennsylvania State University Press.
- Lamb, C. (1982), "The nature of proxy warfare", en Taylor, W. J. y Maaranen, S. A. (eds.), *The future of conflict*, Lexington: Lexington Books, pp. 169-194.
- Lampert, D. E. (1980), "Patterns of transregional relations", en Feld, W. J. y Boyd, G. (eds.) *Comparative Regional Systems*, Nueva York: Pergamon, pp. 429-481.
- Langhorne, R. (2005), "The diplomacy of non-state actors", *Diplomacy and Statecraft*, vol. 16, núm. 2, pp. 331-339.
- Larson, D. W., Paul, T. V. y Wohlforth, W. C. (2014), "Status and world order", en Larson, D. W., Paul, T. V. y Wohlforth, W. C. (eds.), *Status in world politics*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 3-29.

- Lembcke, O. W. (2009), "Theorie regionaler ordnungen", en Gröschner, R. y Lembcke, O. W. (eds.), *Ein beitrag zur analyse internationaler beziehungen: Ordnung(en) in den internationalen und europäischen beziehungen*, Berlín: Berliner Wissenschaftsverlag, pp. 95-185.
- Levendusky, M. S. y Horowitz, M. C. (2012), "When backing down is the right decision: Partisanship, new information, and audience costs", *Journal of Politics*, vol. 74, núm. 2, pp. 323-338.
- Levy, J. S. (1989), "The diversionary theory of war: A critique", en Midlarsky, M. I. (ed.), *Handbook of war studies*, Boston: Unwin Human, pp. 259-288.
- Levy, J. S. (2008), "Deterrence and coercive diplomacy: The contributions of Alexander George", *Political Psychology*, vol. 29, núm. 4, pp. 537-552.
- Levy, J. S. (2012), "Coercive threats, audience costs, and case studies", *Security Studies*, vol. 21, pp. 383-390.
- Levy, J. S. y Vakili, L. I. (2013), "Diversionary action by authoritarian regimes: Argentina in the Falklands/ Malvinas case", en Midlarsky, M. I. (ed.), *The internationalization of comunal strife*, Londres: Routledge, pp. 118-146.
- Lieber, R. J. (1995), "The American role in a regional security regime", en Inbar, E. (ed.), *Regional security regimes: Israel and its neighbors*, Nueva York: State University of New York Press, pp. 59-80.
- Linklater, A. y Suganami, H. (2006), *The English School of International Relations: A contemporary reassessment*, Cambridge: Cambridge Universtiy Press.
- Little, R. (1986), "Deconstructing the balance of power: Two traditions of thought", *Review of International Studies*, vol. 15, pp. 87-100.
- Little, R. (2000), "The English School's contribution to the study of international relations", *European Journal of International Relations*, vol. 6, núm. 3, pp. 395-433.
- Little, R. (2007), *The balance of power in international relations: Metaphor, myths and models*, Cambridge/ Nueva York: Cambridge University Press.

- Little, R. y Smith, S. (eds.) (1988), *Belief systems and international relations*, Nueva York: Basil Blackwell.
- Loveman, C. (2002), "Assessing the phenomenon of proxy intervention", *Conflict, Security and Development*, vol. 2, núm. 3, pp. 29-48.
- MacDonald, D. (2011), "The power of ideas in international relations", en Godehart, N. y Nabers, D. (eds.) (2011), *Regional powers and regional orders*, Abingdon/ Nueva York: Routledge, pp. 33-48
- MacDonald, P. K. y Lake, D. A. (2008), "Correspondence: The role of hierarchy in international politics", *International Security*, vol. 32, núm. 4, pp. 171-180.
- Manning, C. A. W. (1962), *The nature of international society*, Londres: Macmillan.
- Mansfield, E. D. y Milner, H. V. (1999), "The new wave of regionalism", *International Organization*, vol. 53, núm. 3, pp. 589-627.
- March, J. G. y Olsen, J. P. (1998), "The institutional dynamics of international political orders", *International Organization*, vol. 52, núm. 4, pp. 943-969.
- Mares, D. R. (2017), "Deterrence bargaining in the Ecuador-Peru enduring rivalry: Designing strategies around military weakness", *Security Studies*, vol. 2, núm. 2, pp. 91-123.
- Marshall, A. (2016), "From civil war to proxy war: Past history and corrent dilemmas", *Small Wars and Insurgencies*, vol. 27, núm. 2, pp. 183-195.
- Mattern, J. B. (2008), "The concept of power and the (un)discipline of International Relations", en Reus-Smit, C. y Snidal, D. (eds.), *The Oxford Handbook of International Relations*, Oxford: Oxford University Press, pp. 691-698.
- Mayall, J. (1990), *Nationalism and international society*, Cambridge: Cambridge University Press.
- McAuliffe, P. (2011), "Hybrid tribunals at ten: How International Criminal Justice's golden child became an orphan", *Journal of International Law and International Relations*, vol. 7, pp. 1-65.

- McKinley, R. D. y Little, R. (1986), *Global problems and world order*, Londres: Frances Pinter.
- Mearsheimer, J. J. (1983), *Conventional deterrence*, Ithaca: Cornell University Press.
- Mearsheimer, J. J. (1994), "The false promise of international institutions", *International Security*, vol. 19, núm. 3, pp. 5-49.
- Mearsheimer, J. J. (2014), *The tragedy of great power politics*, Nueva York/ Londres: W. W. Norton.
- Mearsheimer, J. J. y Walt, S. M. (2016), "The case for offshore balancing: A superior US grand strategy", *Foreign Affairs*, vol. 95, pp. 70-83.
- Merlé, M. (1997), *Sociología de las relaciones internacionales*, Madrid: Alianza Editorial.
- Mill, J. S. (1997), "Civilization", *Collected works (Essays on politics and society)*, vol. 18, Londres: Routledge.
- Miller, B. (1995), *When opponents cooperate: Great power conflict and cooperation in world politics*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Mishra, S. (2008), "Deterrence stability and escalation control in South Asia by Michael Krepon and Julia Thompson (eds.)", *Strategic Analysis*, vol. 38, núm. 5, pp. 755-757.
- Modelski, G. (1961), "International Relations and Area Studies: The case of South-East Asia", *International Relations*, vol. 2, núm. 3, pp. 143-155.
- Modelski, G. (1975), "World order-keeping: Some alternative structures", en Goodwin, G. L. y Linklater, A. (eds.), *New dimensions of world politics*, Londres: The Centre for International Studies, pp. 54-71.
- Moon, B. (1995), "Consensus or compliance? Foreign-policy change and external dependence", *International Organization*, vol. 39, núm. 2, pp. 297-329.
- Morgan, P. M. (1997), "Regional security complexes and regional orders", en Lake, D. A. y Morgan, P. M. (eds.), *Regional orders: Building security in a new world*, University Park: Pennsylvania University Press.

- Morgenthau, H. J. (1963), *La lucha por el poder y por la paz*, Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Morgenthau, H. J. y Thompson, K. W. (1952), *Principles and problems of international politics*, Nueva York: Knopf.
- Moti, U. G. (2013), “A review of regional approaches in dealing with security issues”, *International Research Journal of Arts and Social Sciences*, vol. 2, núm. 5, pp. 117-130.
- Mumford, A. (2013), “Proxy warfare and the future of conflict”, *The RUSI Journal*, vol. 158, núm. 2, pp. 40-46.
- Nadelmann, E. A. (1990), “Global prohibition regimes: The evolution of norms in international society”, *International Organization*, vol. 44, núm. 4, pp. 479-526.
- Nalebuff, B. (1986), “Brinkmanship and nuclear deterrence: The neutrality of escalation”, *Conflict management and peace science*, vol. 9, núm. 2, pp. 19-30.
- Nardin, T. (1983), *Law, morality, and relations of states*, Princeton: Princeton University Press.
- Neumann, I. (1994), “A region-building approach to Northern Europe”, *Review of International Studies*, vol. 20, pp. 53-74.
- Neumann, I. (2002), “Returning practice to the linguistic turn: The case of diplomacy”, *Millenium: Journal of International Studies*, vol. 31, pp. 627-651.
- Nicholls, N. H. *et al.* (2010), “When is domestic political unrest related to international conflict? Diversionary theory and Japanese foreign policy, 1890-1941”, *International Studies Quarterly*, vol. 54, núm. 4, pp. 915-937.
- Nolte, D. (2006), “Macht und Machthierarchien in den internationalen beziehungen: Ein analysekonzept für die forschung über regionale führungsmächte”, *GIGA Working Papers*, vol. 29, Hamburgo: GIGA, pp. 5-6.
- Nye, J. S. (1997), *Understanding international conflicts*, Nueva York: Longman.
- Nye, J. S. (2007), *Understanding international conflicts: An introduction to theory and history*, sexta edición, Nueva York / San Francisco: Pearson Longman.

- O'Hagan, J. (2002), *Conceptualizing the West in International Relations: From Spengler to Said*, Houndmills: Palgrave.
- Onuf, N. (2017), "Center-periphery relations: What kind of rule, and does it matter?", *All Azimuth*, vol. 6, núm. 1, pp. 5-16.
- Onuf, N. y Klink, F. F. (1989), "Anarchy, authority, rule", *International Studies Quarterly*, vol. 33, núm. 2, pp. 149-173.
- Osiander, A. (1994), *The state system of Europe 1640-1990: Peacemaking and the conditions of international stability*, Oxford: Clarendon Press.
- Osiander, A. (2001), "Sovereignty, international relations, and the Westphalian myth", *International Organization*, vol. 55, núm. 2, pp. 251-287.
- Palan, R. (2007), "Transnational theories of order and change: heterodoxy in International Relations scholarship", *Review of International Studies*, vol. 33, suppl. 1, pp. 47-69.
- Pareja, P. (2010), *Actores y orden en las Relaciones Internacionales. El papel de la República Popular China y Japón en la construcción del orden regional de Asia oriental (Tesis doctoral)*, Barcelona: Universitat Pompeu Fabra [Disponible en: <http://hdl.handle.net/10803/7326>; última consulta: 22/07/2017].
- Parent, J. M. y Erikson, E. (2009), "Anarchy, hierarchy and order", *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 22, núm. 1, pp. 129-145.
- Partell, P. J. (1999), "Audience costs in interstate crises: An empirical assessment of Fearon's model of dispute outcomes", *International Studies Quarterly*, vol. 43, pp. 389-405.
- Parson, T. (1961), "Order and community in the international social system", en Rosenau J. N. (ed.), *International politics and foreign policy: A reader in research and theory*, Nueva York: The Free Press of Glencoe, pp. 120-129.
- Paul, T.V. y Hall, J. A. (1999), "Introduction", en Paul, T.V. y Hall, J. A. (eds.), *International order and the future of world politics*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 1-15.
- Peceny, M., Beer, C. C. y Sanchez-Terry, S. (2002), "Dictatorial peace?", *The American Political Science Review*, vol. 96, núm. 1, pp. 15-26.

- Pfaff, C. A. (2017a), "Proxy war norms", *Strategic Insights*, 18 de diciembre, Washington D.C.: Strategic Studies Institute/ US Army War College Press.
- Pfaff, C. A. (2017b), "Proxy war ethics", *Journal of National Security Law and Policy*, vol. 9, núm. 2, pp. 305-353.
- Porter, B. D. (1984), *The USSR in the Third World conflicts: Soviet arms and diplomacy in local wars 1945-1980*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Powell, J. M. (2014), "Regime vulnerability and the diversionary threat of force", *Journal of Conflict Resolution*, vol. 58, núm. 1, pp. 169-196.
- Press, D. G. (2005), *Calculating credibility: How leaders assess military threats*, Ithaca: Cornell University Press.
- Quinlivan, J. T. (1999), "Coup-proofing: Its practice and consequences in the Middle East", *International Security*, vol. 24, núm. 2, pp. 131-165.
- Raiffa, H. (1995), "Analytical barriers", en Arrow, K. J., et al. (eds.), *Barriers to conflict resolution*, Nueva York: W. N. Norton and Company.
- Rauta, V. (2018), "A structural-relational analysis of party dynamics in proxy wars", *International Relations*, publicado en línea, pendiente de asignación a número en papel; DOI: 10.1177/0047117818802436.
- Rauta, V. (2019), "Towards a typology of non-state actors in 'hybrid warfare': Proxy, auxiliary, surrogate and affiliated forces", *Cambridge Review of International Affairs*, publicado en línea, pendiente de asignación a número en papel. DOI: 10.1080/09557571.2019.1656600.
- Rawls, J. (1955), "Two concepts of rules", *The Philosophical Review*, vol. 64, pp. 3-32.
- Remmer, K. (1998), "Does democracy promote interstate cooperation? Lessons from the Mercosur region", *International Studies Quarterly*, vol. 42, núm. 1, pp. 25-51.
- Rengger, N. J. (2000), *International Relations, Political Theory and the problem of order*, Nueva York / Londres: Routledge.

- Reus-Smit, C. (1997), "The constitutional structure of international society and the nature of fundamental institutions", *International Organization*, vol. 51, núm. 4, pp. 555-589.
- Reus-Smit, C. (2002), "Imagining society: Constructivism and the English School", *British Journal of Politics and International Relations*, vol. 4, núm. 3, pp. 487-509.
- Riezler, K. (1914), *Grundzüge der Weltpolitik in der Gegenwart*, Stuttgart: Deutsche Verlagsanstalt.
- Risse, T. (2016), *Domestic politics and norm diffusion in international relations: Ideas do not float freely*, Londres / Nueva York: Routledge.
- Risse, T., Ropp, S. C. y Sikkink, K. (eds.) (1999), *The power of Human Rights: International norms and domestic change*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Rosenau, J. N. (1989), "Global changes and theoretical challenges: Toward a postinternational politics for the 1990s", en Czempiel, E. O. y Rosenau, J. N., *Global changes and theoretical challenges: Approaches to world politics for the 1990s*, Lexington: Lexington Books, pp. 1-20.
- Rosenau, J. N. (1990), *Turbulence in world politics: A theory of change and continuity*, Princeton: Princeton University Press.
- Rosenau, J. N. (1992), "Governance, order, and change in world politics", en Rosenau, J. N. y Czempiel, E. O. (eds.), *Governance without government: Order and change in world politics*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 1-29.
- Rosencrance, R. (1963), *Action and reaction in world politics*, Boston: Little & Brown.
- Rubin, J., Pruitt, D. G. y Kim, S. H. (1994), *Social conflict: Escalation, stalemate and settlement*, segunda edición, Nueva York: McGraw-Hill.
- Ruggie, J. G. (1983), "Continuity and transformation in the world polity: Toward a neorealist synthesis", *World politics*, vol. 35, núm. 2, pp. 261-285.
- Ruggie, J. G. (1989), "International structure and international transformation: Space, time and method", en Czempiel, E. O. y Rosenau, J. N., *Global change and theoretical challenges*:

- Approaches to world politics for the 1990s*, Lexington: Lexington Books, pp. 21-35.
- Ruggie, J. G. (1992), "Multilateralism: The anatomy of an institution", *International Organization*, vol. 46, núm. 3, pp. 561-598.
- Ruggie, J. G. (1993), "Territoriality and beyond: Problematizing modernity in international relations", *International Organization*, vol. 47, pp. 139-174.
- Russett, B. (1967), *International regions and the international system: A study of political ecology*, Chicago: Rand McNally.
- Russett, B. y Oneal, J. R. (2001), *Triangulating peace: Democracy, interdependence and international organizations*, Nueva York: W. W. Norton
- Salehyan, I. (2009a), "The delegation of war to rebel organizations", *Journal of Conflict Resolution*, publicado en línea, pendiente de asignación a número en papel, DOI: 10.1177/0022002709357890.
- Salehyan, I. (2009b), *Rebels without borders: Transnational insurgencies in world politics*, Ithaca/ Nueva York: Cornell University Press.
- Sandholtz, W. (2007), *Prohibiting plunder: How norms change*, Oxford: Oxford University Press.
- Sandholtz, W. (2008), *International norms and cycles of change*, Oxford: Oxford University Press.
- Sartori, A. E. (2005), *Deterrence by diplomacy*, Princeton: Princeton University Press.
- Savran, S. (2004), "Globalisation and the new world world: The new dynamics of imperialism and war", en Freeman, A. y Kagarlitsky, B. (eds.), *The politics of empire: Globalisation in crisis*, Londres / Ann Arbor: Pluto Press, pp. 117-153.
- Schelling, T. C. (1966), *Arms and influence*, New Haven: Yale University Press.
- Schelling, T. C. (1980), *The strategy of conflict*, segunda edición, Cambridge/ Londres: Harvard University Press.
- Schmitt, C. (2003), *El nomos de la tierra en el Derecho de Gentes del "Ius publicum europaeum"*, Granada: Editorial Comares.

- Schroefl, J. y Kaufman, S. J. (2014), “Hybrid actors, tactical variety: Rethinking asymmetric and hybrid war”, *Studies in Conflict and Terrorism*, vol. 37, núm. 10, pp. 862-880.
- Schultz, K. A. (1998) “Domestic opposition and signaling in international crises”, *American Political Science Review*, vol. 92, núm. 4, pp. 829-844.
- Schultz, K. A. (2001), *Democracy and coercive diplomacy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Schweller, R. L. (2001), “The problem of international order revisited: A review essay”, *International Security*, vol. 26, núm. 1, pp. 161-186.
- Sechser, T. S. (2011), “Militarized Compellent Threats, 1918-2001”, *Conflict Management and Peace Studies*, vol. 28, núm. 4, pp. 377-401.
- Sheehan, M. (1996), *The balance of power: History and theory*, Londres/ Nueva York: Routledge.
- Simmel, G. (1965), *Conflict*, Glencoe: Free Press.
- Singer, M. y Wildavsky, A. (1993), *The real world order*, Chatham: Chatham House Publishing.
- Smith, M. A. (2012), *Power in the changing global order: The US, Russia and China*, Cambridge: Polity
- Smith, S. (1999), “Is the truth out there? Eight questions about international order?”, en Paul, T. V. y Hall, J. A. (eds.), *International order and the future of world politics*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 99-119.
- Snow, D. M. (1997), *Distant thunder: Patterns of conflict in the developing world*, segunda edición, Armonk / Londres: M. E. Shape.
- Snyder, G. H. (2002), “Mearsheimer’s world: Offensive realism and the struggle for security”, *International Security*, vol. 27, núm. 1, pp. 149-173.
- Snyder, J. y Borghard, E. D. (2011), “The cost of empty threats: A penny, not a pound”, *American Political Science Review*, vol. 105, núm. 3, pp. 437-456.
- Souva, M. (2004), “Institutional similarity and interstate conflict”, *International Interactions*, vol. 30, núm. 3, pp. 263-280.

- Spengler, O. (2013), *La decadencia de Occidente*, Tomo II, Madrid: Austral.
- Stein, A. A. (2008), “Neoliberal institutionalism”, en Reus-Smit, C. y Snidal, D. (eds.), *The Oxford handbook of Interantional Relations*, Oxford: Oxford University Press, pp. 201-221.
- Stern, G. (2000), *The structure of international society: An introduction to study of international relations*, Londres: Pinter Publishers.
- Strange, S. (1988), *States and markets: An introduction to international political economy*, Nueva York: Basil.
- Suter, K. (2003), *Global order and global disorder: Globalization and the nation-state*, Wesport / Londres: Praeger.
- Tarar, A. (2006), “Diversionary incentives and the bargaining approach to war”, *International Studies Quarterly*, vol. 50, pp. 169-188.
- Thompson, W. R. (1973), “The regional subsystem: A conceptual explication and a propositional inventory”, *International Studies Quarterly*, vol. 17, núm. 1, pp. 89-117.
- Tilly, C. (1985), “War making and state making as organized crime”, en Evans, P. B., Rueschemeyer, D. y Skocpol, T. (eds.), *Bringing the state back in*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 169-191.
- Towle, P. (1981), “The strategy of war by proxy”, *The RUSI Journal*, vol. 126, núm. 1, pp. 21-26.
- Toynbee, A. (1985), *El estudio de la Historia*, Volúmenes I y II, Barcelona: Planeta.
- Trager, R. F. (2010), “Diplomatic calculus in anarchy: How communication matters”, *American Political Science Review*, vol. 104, núm. 2, pp. 347-368.
- Truyol i Serra, A. (2004), *La sociedad internacional*, segunda edición, Madrid: Alianza.
- Tskhay, A. (2020), “The theory of norms: Norm emergence, implementation and diffusion”, en Tskhay, A., *Global norm compliance: A study on the implementation of the Extractive Industries Transparency Initiative*, Nueva York: Springer.

- Tucídides (1990 [siglo V a.C.]), *Historia de la Guerra del Peloponeso*, Tomo 1, Libros I-II, Madrid: Editorial Gredos, pp. 168-169.
- Van Hoecke, M. (2004), “Legal orders between autonomy and intertwinement”, en Ladeaur, K. L. (ed.), *Public governance in the age of globalization*, Aldershot: Ashgate, pp. 177-194.
- Vasquez, J. A. y Mansbach, R. W. (1983), “The issue cycle: Conceptualizing long-term political change”, *International Organization*, vol. 37, núm. 2, pp. 257-279.
- Väyrynen, R., (2003), “Regionalism: Old and new”, *International Studies Review*, núm. 5, pp. 25-51.
- Waddington, C. H. (1968), “The desire for material progress as a world ordering system”, en Hoffmann, S. (ed.), *Conditions of world order*, Boston: Houghton Mifflin Company, pp. 228-235.
- Walker, S. G., Malici, A. y Schafer, M. (eds.) (2011), *Rethinking Foreign Policy Analysis: States, leaders, and the microfoundations of behavioral International Relations*, Nueva York / Londres: Routledge.
- Walt, S. (1987), *The origins of alliances*, Ithaca: Cornell University Press.
- Walt, S. (1992) “Alliances, threats and U.S. Grand Strategy: A reply to Kaufman and Labs,” *Security Studies*, vol. 1, núm. 3, pp. 448-482.
- Walt, S. (1996), *Revolution and War*, Ithaca: Cornell University Press.
- Waltz, K. N. (1959), *Man, the state and war: A theoretical analysis*, Nueva York: Columbia University Press.
- Waltz, K. N. (1979), *Theories of International Politics*, Reading: Addison-Wesley Publishing Company.
- Waltz, K. N. (1986), “Reflections on ‘Theory of international politics: A response to my critics’”, en Keohane, R. (ed.), *Neorealism and its critics*, Nueva York: Columbia University Press, pp. 322-345.
- Waltz, K. N. (1993), “The emerging structure of international politics”, *International Security*, vol. 18, núm. 2, pp. 44-79.

- Waltz, K. N. (2010), *Theory of international politics*, Long Grove: Waveland Press.
- Wanis-St. John, A. (2004), “Back channel diplomacy: Implications for practice and theory”, artículo preliminar presentado en la *17th Annual Conference of International Association for Conflict Management*, Pittsburgh, 08/06/2004, p. 2. Publicado por la Social Science Research Network (SRRN). Disponible en línea en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=602042 [última consulta: 05/02/2020].
- Wanis-St. John, A. (2006), “Back-channel negotiation: International bargaining in the shadows”, *Negotiation Journal*, vol. 22, núm. 2, pp. 119-144.
- Watson, A. (1982), *Diplomacy: The dialogue between states*, Londres: Methuen.
- Watson, A. (1992), *The evolution of international society*, Londres: Routledge.
- Weede, E. (1989), “Collective goods in an interdependent world: Authority and order as determinants of peace and prosperity?”, en Czempiel, E. O. y Rosenau, J. N., *Global changes and theoretical challenges: Approaches to world politics for the 1990s*, Lexington: Lexington Books, pp. 221-249.
- Weeks, J. L. (2012), “Strongmen and straw men: Authoritarian regimes and the initiation of international conflict”, *The American Political Science Review*, vol. 106, núm. 2, pp. 326-347.
- Weldes, J., Laffrey, M., Gusterson, H. y Duvall, R. (eds.) (1999), *Cultures of insecurity: Communities and the production of danger*, Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Wendt, A. (1992), “Anarchy is what states make of it: The social construction of power politics”, *International Organization*, vol. 46, núm. 2, pp. 391-425.
- Wendt, A. (1999), *Social theory of international politics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Wendt, A. y Duvall, R. (1989), “Institutions and international order”, en Czempiel, E. O. y Rosenau, J. N., *Global changes and theoretical challenges: Approaches to world politics for the 1990s*, Lexington: Lexington Books, pp. 51-73.

- Werner, S. (2000), "The effects of political similarity on the onset of militarized disputes, 1816-1985", *Political Research Quarterly*, vol. 53, núm. 2, pp. 343-374.
- Westad, O. A. (2005), *The global Cold War: Third World interventions and the making of our time*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Wiener, A. (2008), *The invisible constitution of politics: Contested norms and international encounters*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Wiener, A. (2014), *A theory of contestation*, Nueva York: Springer.
- Wiener, A. y Puetter, U. (2009), "The quality of norms is what actors make of it: Constructivist research on norms", *Journal of International Law and International Relations*, vol. 5, núm. 1, pp. 1-16
- Wight, M. (1966), "The balance of power", en Butterfield, H. y Wight, M. (eds.), *Diplomatic investigations: Essays in the Theory of International Politics*, Londres: Allen and Unwin, pp. 149-175.
- Wight, M. (1977), *Systems of states*, Leicester: Leicester University Press.
- Wight, M. (1991), *International theory: The three traditions*, Leicester: Leicester University Press / Royal Institute of International Affairs.
- Wilson, P. (2012), "The English School meets the Chicago School: The case for a grounded theory of international institutions", *International Studies Review*, vol. 14, núm. 4, pp. 567-590.
- Wright, Q. (1965), *A study of war*, segunda edición, Chicago: University of Chicago Press.
- Yarhi-Milo, K. (2013), "In the eye of the beholder: How leaders and intelligence communities assess the intentions of adversaries", *International Security*, vol. 38, pp. 7-51.
- Young, O. R. (1982a), *A systemic approach to international politics*, Princeton: Princeton University Press.
- Young, O. R. (1982b), "Regime Dynamics: The rise and fall of International regimes", *International Organization*, vol. 36, núm. 2, pp. 277-297.

- Young, O. R. (1989), *International cooperation: Building regimes for natural resources and the environment*, Ithaca: Cornell University Press.
- Young, R. (1966), “Political and legal systems of order”, en Farrell, B. (ed.), *Approaches to comparative and international politics*, Northwestern University Press, pp. 293-300.
- Zald, M. (1996), “Culture, ideology, and strategic framing”, en McAdam, D., McCarthy, J. y Zald, M. (eds.), *Comparative perspective on social movements: Political opportunities, mobilizing structures, and cultural framing*, Nueva York: Cambridge University Press.
- Zartman, I. W. (1967), “Africa as a subordinate state system in International Relations”, *International Organization*, vol. 21, núm. 3, pp. 545-564.
- Zartman, I. W. y Berman, M. R. (1982), *The practical negotiator*, New Haven: Yale University Press.
- Zimmermann, L. (2017), *Global norms with a local face: Rule-of-law promotion and norm translation*, Cambridge: Cambridge University Press.

II. BIBLIOGRAFÍA SOBRE ORIENTE MEDIO Y ÁFRICA DEL NORTE

- Aarts, P. (1999), “The Middle East: A region without regionalism or the end of exceptionalism?”, *Third World Quarterly*, vol. 20, núm. 5, pp. 911-925.
- Abedahr, C. (2017), *Europe and Iran: The nuclear deal and beyond*, Londres/Nueva York: Routledge.
- Abrahamian, E. (1993), *Khomeinism*, Londres: I.B. Tauris.
- Abrahamian, E. (2008), *A history of modern Iran*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Adelson, R. (2012), “British and US and misuse of the term ‘Middle East’”, en Bonine, M. E., Amanat, A. y Gasper, M. E. (eds.), *Is there a Middle East? The evolution of a geopolitical concept*, Stanford: Stanford University Press, pp. 36-55.

- Ajami, F. (1977-1978), “Stress in the Arab triangle”, *Foreign Policy*, vol. 29, pp. 90-108.
- Ajami, F. (1978-1979), “The end of pan-Arabism?”, *Foreign Affairs*, vol. 57, núm. 2, pp. 355-373.
- Ajami, F. (1981), *The Arab predicament: Arab political thought and practice since 1967*, Nueva York: Cambridge University Press.
- Alam, S. (2000), “The changing paradigm of Iranian foreign policy under Khatami”, *Strategic Analysis*, vol. 24, núm. 9, pp. 1629-1653.
- Allain, J. (2004a), “Orientalism and International Law: The Middle East as the underclass of the international legal order”, *Leiden Journal of International Law*, vol. 17, pp. 391-404.
- Allain, J. (2004b), *International law in the Middle East*, Londres/Nueva York: Routledge.
- Allam, W. (2014), “The Arab Charter on Human Rights: Main features”, *Arab Law Quarterly*, vol. 28, núm. 1, pp. 40-63.
- Al-Marayati, A. A. (ed.) (1984), *International Relations of the Middle East and North Africa*, Cambridge: Schenkman Publishing Company.
- Álvarez-Ossorio, I. (2016), *Siria: Revolución, sectarismo y yihad*, Madrid: Libros de la Catarata.
- Amanat, A. (2012), “Introduction: Is there a Middle East? Problematizing a virtual space”, en Bonine, M. E., Amanat, A. y Gasper, M. E. (eds.), *Is there a Middle East? The evolution of a geopolitical concept*, Stanford: Stanford University Press, pp. 1-7.
- Ambos, K. (2011), “Judicial creativity at the Special Tribunal for Lebanon: Is there a crime of terrorism under International Law?”, *Leiden Journal of International Law*, vol. 24, núm. 3, pp. 655-675.
- Amour, P. O. (2017), “Israel, the Arab Spring, and the unfolding regional order in the Middle East: A strategic assessment”, *British Journal of Middle Eastern Studies*, vol. 44, núm. 3, pp. 293-309.

- Anderson, L. (1991), “Legitimacy, identity and the writing of history in Libya”, en Davis, E. Y Gavrielides, N. (eds.), *Statecraft in the Middle East*, Miami: Florida International University Press, pp. 71-91.
- Antonius, G. (1939), *The Arab awakening: The story of the Arab national movement*, Filadelfia: J. B. Lippincott.
- Aptel, C. (2007), “Some innovations in the Statute of the Special Tribunal for Lebanon”, *Journal of International Criminal Justice*, vol. 5, núm. 5, pp. 1107-1124.
- Arjomand, S. A. (2009), *After Khomeini: iran under his successors*, Oxford: Oxford Universtiy Press.
- Aronson, G. (1992), “Hidden agenda: US-Israeli relations and the nuclear question”, *Middle East Journal*, vol. 46, núm. 4, pp. 617-630
- Awaad, I. (1994), “The future of regional and subregional organization in the Arab World”, en Tschirgi, D. (ed.), *The Arab World today*, Boulder: Lynne Rienner, pp. 147-160.
- Ayubi, N. (1995), *Over-stating the Arab State: Politics and society in the Middle East*, Londres: I.B. Tauris.
- Azar, E. E. (1972), “Conflict escalation and conflict reduction in an international crisis: Suez, 1956”, *The Journal of Conflict Resolution*, vol. 16, núm. 2, pp. 183-201.
- Bahgat, G. (2009), “Egypt and Iran: The 30-year estrangement”, *Middle East Policy*, vol. 16, núm. 4, pp. 47-54.
- Baktiari, B. (1993), “Revolutionary Iran’s Persian Gulf policy: The quest for regional supremacy”, en Amirahmadi, H. y Entessar, N. (eds.), *Iran and the Arab world*, Houndmills/ Londres: Macmillan Press, pp. 69-93.
- Barnett, M. N. (1993), “Institutions, roles and disorder: The case of the Arab States system”, *International Studies Quarterly*, vol. 37, pp. 271-296.
- Barnett, M. N. (1995), “Sovereignty, nationalism and regional order in the Arab States system”, *International Organization*, vol. 49, núm. 3, pp. 479-510.
- Barnett, M. N. (1998), *Dialogues in Arab politics: Negotiations in regional order*, Nueva York: Columbia University Press.

- Barnett, M. N. (1999), "Culture, Strategy and Foreign Policy Change: Israel's road to Oslo", *European Journal of International Relations*, vol. 5, núm. 1, pp. 5-36.
- Barnett, M. N. y Levy, J. S. (1991), "Domestic sources of alliances and alignments: The case of Egypt 1962-73", *International Organization*, vol. 45, verano, pp. 369-395.
- Bar-Siman-Tov, Y. (1995), "Security regimes: Mediating between war and peace in the Arab-Israeli conflict", en Inbar, E. (ed.), *Regional security regimes: Israel and its neighbors*, Nueva York: State University of New York Press, pp. 33-55.
- Bar-Siman-Tov, Y. (1998), "The United States and Israel since 1948: A 'special relationship'?", *Diplomatic History*, vol. 22, núm. 2, pp. 231-262.
- Barzegar, K. (2010), "Regionalism in Iran's foreign policy", *Journal of Central Eurasia Studies*, vol. 2, núm. 5, pp. 23-40.
- Barzegar, K. (2008), "Iran and the Shiite Crescent: Myths and realities", *Brown Journal of World Affairs*, vol. 15, núm. 1, pp. 87-99.
- Bates, R. H. (1997), "Area Studies and the discipline: A useful controversy?", *PS: Political Science and Politics*, vol. 30, núm. 2, pp. 166-169.
- Beck, M. (2014), "The concept of regional power as applied to the Middle East", en Fürtig, H. (ed.), *Regional powers in the Middle East*, Nueva York, Palgrave Macmillan.
- Beck, M. (2015), "The end of regional Middle Eastern exceptionalism? The Arab League and the Gulf Cooperation Council after the Arab Uprisings", *Democracy and Security*, vol. 11, núm. 2, pp. 190-207.
- Ben-Dor, G. (1983), *State and conflict in the Middle East*, Nueva York: Praeger.
- Bilgin, P. (2004), "Whose 'Middle East'? Geopolitical inventions and practices of security", *International Relations*, vol. 18, núm. 1, pp. 25-41.
- Bilgin, P. (2005), *Regional security in the Middle East: A critical perspective*, Londres/ Nueva York: Routledge, pp. 71-88.

- Bill, J. A. (1996), "The study of Middle East politics, 1946-1996: A stocktaking", *The Middle East Journal*, vol. 50, núm. 4, pp. 501-512.
- Binder, L. (1958), "The Middle East as a subordinate international system", *World Politics*, vol. 10, núm. 3, pp. 408-429.
- Binder, L. (1976), "Area Studies: A critical reassessment", en Binder, L., *The study of the Middle East: Research and scholarship in humanities and social sciences*, Nueva York: John Wiley & Sons.
- Black, A. (2011), *The history of Islamic political thought: From the Prophet to the present*, segunda edición, Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Blockmans, S. y Viaud, A. (2017), "EU diplomacy and the Iran nuclear deal: Staying power?", *CEPS Policy Insights*, núm. 2017-28.
- Brand, L. A. (1994), "Economics and shifting alliances: Jordan's relations with Syria and Iraq, 1975-1981", *International Journal of Middle East Studies*, vol. 26, núm. 3, pp. 393-413.
- Bröning, M. (2008), "Don't fear the Shiites: The idea of a Teheran-controlled 'Shiite Crescent' over the Greater Middle East is at odds with reality", *Internationale Politik und Gesellschaft*, vol. 3, pp. 60-75.
- Brown, L. C. (1984), *International politics and the Middle East: Old rules, dangerous game*, Londres: I. B. Tauris.
- Brown, L. C. (2004), *Diplomacy in the Middle East: The international relations of regional and outside powers*, Londres/Nueva York: I.B. Tauris.
- Brynen, R. (1986), "The state of the art in Middle Eastern Studies: A research note on inquiry and the American Empire", *Arab Studies Quarterly*, vol. 8, núm. 4, pp. 404-419.
- Brynen, R., Korany, B. y Noble, P. (eds.) (1995), *Political liberalization and democratization in the Arab World: Theoretical perspectives*, Boulder: Lynne Rienner.
- Buzan, B. y Gonzalez-Pelaez, A. (eds) (2009), *International society and the Middle East: English School theory at the regional level*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Catherwood, C. (2011), *A brief history of the Middle East*, Londres: Running Press.
- Catignani, S. (2012), "Israeli counterinsurgency: The never-ending 'whack-a-mole'", en Rich, P. B. y Duyvesteyn, I. (eds.), *The Routledge Handbook of insurgency and counterinsurgency*, Nueva York: Routledge, pp. 263-274.
- Chaplin, D. (1979), "Libya: Military spearhead against Sadat?", *Military Review*, vol. 59, núm. 7, pp. 42-50.
- Cho, I. H. (2016), "Iran's nuclear pursuit and the shifting regional order in the Middle East", en Cho, I. H., *Global Rogues and regional orders: The multidimensional challenge of North Korea and Iran*, Oxford: Oxford University Press, pp. 124-146.
- Chubin, S. y Tripp, C. (1993), "Domestic politics and territorial disputes in the Persian Gulf and the Arabian Peninsula", *Survival*, vol. 35, núm. 4, pp. 3-27.
- Chubin, S. y Tripp, C. (2004), "Iran-Saudi Arabia relations and regional order", *Adelphi Paper*, núm. 304, Milton Park: The International Institute for Strategic Studies.
- Cleveland, W. (2000), *A history of the modern Middle East*, Boulder: Westview Press.
- Cooper, S. y Taylor, B. (2003), "Power and regionalism: Explaining regional cooperation in the Persian Gulf", en Laursen, F. (ed.), *Comparative regional integration: Theoretical perspectives*, Aldershot: Ashgate.
- Corm, G. (2006), *El Líbano contemporáneo: Historia y sociedad*, Barcelona: Edicions Bellaterra.
- Cronberg, T. (2017), "No EU, no Iran deal: The EU's choice between multilateralism and the transatlantic link", *The Nonproliferation Review*, vol. 24, núm. 3-4, edición especial, pp. 243-259.
- Curtis, R. R. (2014), "Inter-Arab politics and international relations in the Middle East", *Reflections on the Arab Uprisings (POMEPS Studies)*, núm. 10, POMEPS, noviembre, pp. 27-29.
- Dabashi, H. (2009), *Post-Orientalism: Knowledge and power in a time of terror*, New Brunswick/ Londres: Transaction Publishers.

- Daher, A. (2019), *Hezbollah: Mobilization and power*, Oxford: Oxford University Press.
- Dann, U. (1989), *King Hussein and the challenge of Arab radicalism, 1955-1967*, Nueva York: Oxford University Press.
- Davison, R. (1960), "Where is the Middle East?", *Foreign Affairs*, vol. 38, núm. 4, pp. 665-675.
- Del Sarto, R. A., Malmvig, H. y Soler i Lecha, E. (2019), "Interregnum: The regional order in the Middle East and North Africa after 2011", *MENARA Final Reports*, Barcelona/ Roma: CIDOB/ IAI.
- Del Sarto, R. A. y Soler, E. (2018), "The mirage of regionalism in the Middle East and North Africa post-2011", *MENARA Working Papers*, núm. 18.
- Diskin, A. y Mishal, S. (1984), "Coalition formation in the Arab world: An analytical perspective", *International Interactions*, vol. 11, pp. 43-59.
- Dodge, T. (2016), "Seeking to explain the rise of sectarianism in the Middle East: The case study of Iraq", en *The Gulf's escalating sectarianism (POMEPS Briefing)*, núm. 28, pp. 22-28.
- Efrat, M. y Bercovitch, J. (eds.) (1991), *Superpowers and client states in the Middle East*, Nueva York: Routledge.
- Ehteshami, A. (2002), "The foreign policy of Iran", en Hinnebusch, R. y Ehteshami, A. (eds.), *The foreign policies of Middle East states*, Boulder/ Londres: Lynne Rienner Publishers, pp. 283-209.
- Ehteshami, A. (1995), *After Khomeini: The Iranian second Republic*, Londres: Routledge.
- Ehteshami, A. (2003), "Iran-Iraq relations after Saddam", *The Washington Quarterly*, vol. 26, núm. 4, pp. 115-129.
- El-Gamasy, M. A. G. (1993), *The October War: Memoirs of field Marshall El-Gamasy of Egypt*, El Cairo: American University in Cairo Press.
- El-Hokayem, E. (2007), "Hizballah and Syria: Outgrowing the proxy relationship", *The Washington Quarterly*, vol. 30, núm. 2, pp. 35-52.

- Entessar, N. (1993), "The lion and the sphinx: Iranian-Egyptian relations in perspective", en Hooshang, A. y Entessar, N. (eds.), *Iran and the Arab world*, Nueva York: St. Martin's Press, pp. 161-179.
- Esposito, J. L. y Piscatori, J. (eds.) (1990), *The Iranian revolution: Its global impact*, Miami: Florida International University Press.
- Fawcett, L. (2015), "Iran and the regionalization of (in)security", *International Politics*, vol. 52, núm. 5, pp. 646-656.
- Fawcett, L. (2016), "Alliances and regionalism in the Middle East", en Fawcett, L. (ed.), *International Relations of the Middle East*, cuarta edición, Oxford: Oxford University Press, pp. 196-217.
- Fawcett, L. (2017), "States and sovereignty in the Middle East: Myths and realities", *International Affairs*, vol. 93, núm. 4, pp. 789-807.
- Fawcett, L. (ed.) (2019a), *International Relations of the Middle East*, tercera edición, Oxford: Oxford University Press.
- Fawcett, L. (2019b), "Introduction: The Middle East in International Relations", en Fawcett, L. (ed.) (2019a), *International Relations of the Middle East*, tercera edición, Oxford: Oxford University Press, pp. 1-15.
- Ferabolli, S. (2015), *Arab regionalism: A post-structural perspective*, Nueva York: Routledge.
- Finkelstein, N. (1991), "Israel and Iraq: A double Standard", *Journal of Palestine Studies*, vol. 20, núm. 2, pp. 43-56.
- Freeman, C. W. (2014), "The collapse of order in the Middle East", *Middle East Policy*, vol. 21, núm. 4, pp. 61-68.
- Gardner, L. C. (2011), *The road to Tahrir Square: Egypt and the United States from the rise of Nasser to the fall of Mubarak*, Nueva York/ Londres: The New Press.
- Gasper, M. E. (2012), "Conclusion: There is a Middle East!", en Bonine, M. E., Amanat, A. y Gasper, M. E. (eds.), *Is there a Middle East? The evolution of a geopolitical concept*, Stanford: Stanford University Press, pp. 231-240.
- Gasper, M. (2014), "The making of the modern Middle East", en Lust, E. (ed.), *The Middle East*, treceava edición, Thousand Oaks/ Londres: CQ Press/SAGE, pp 1-72.

- Gause III, F. G. (1999), "Systemic approaches to the international relations of the Middle East", *International Studies Review*, vol. 1, núm. 1, pp. 11-31.
- Gause III, F. G. (2003-04), "Balancing what? Threat perception and Alliance choice in the Gulf", *Security Studies*, vol. 13, núm. 2, pp. 273-305.
- Gause III, F. G. (2010), *The international relations of the Persian Gulf*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Gause III, F. G. (2015), "Ideologies, alliances and underbalancing in the new Middle East Cold War", *International relations theory and a changing Middle East (POMEPS Studies)*, núm. 16, POMEPS/ Aarhus University, setiembre, pp. 16-20.
- Gerges, F. A. (1991), "The study of Middle East International Relations: A critique", *British Journal of Middle Eastern Studies*, vol. 18, núm. 2, pp. 208-220.
- Gerges, F. A. (1995), "Egypt-Israeli relations turn sour", *Foreign Affairs*, vol. 74, núm. 3, pp. 69-78.
- Gilbert, M. (2008), *Israel: A history*, Londres: Black Swan.
- Gillet, M. y Schuster, M. (2011), "Fast-track justice: The Special Tribunal for Lebanon defines terrorism", *Journal of International Criminal Justice*, vol. 9, núm. 5, pp. 989-1020.
- Golan, G. (1990), *Soviet policies in the Middle East: From World War II to Gorbachev*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Goldschmidt, A. Jr. (2008), *A brief history of Egypt*, Nueva York: Fact on File.
- Gonzalez-Pelaez, A. (2009), "Primary institutions of regional interstate society", en Buzan, B. y Gonzalez-Pelaez, A. (eds), *International society and the Middle East: English School theory at the regional level*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 92-116.
- Gordon M. R. y Trainor, B. E. (1995), *The generals' war*, Nueva York/ Londres/ Boston: Back Bay Books.
- Gresh, A. (1998), "Turkish-Israeli-Syrian relations and their impact on the Middle East", *Middle East Journal*, vol. 52, núm. 2, pp. 188-203.

- Gross Stein, J. (1980), "Proxy wars, how superpowers end them: The diplomacy of war termination in the Middle East", *International Journal*, vol. 35, núm. 3, pp. 478-519.
- Halliday, F. (1990), *Revolution and foreign policy: The case of South Yemen, 1967-1987*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Halliday, F. (1993), "'Orientalism' and its critics", *British Journal of Middle Eastern Studies*, vol. 20, núm. 2, pp. 145-163.
- Halliday, F. (2000a), "History and modernity in the formation of nationalism: The case of Yemen", en Halliday, F., *Nation and religion in the Middle East*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, pp. 55-70.
- Halliday, F. (2000b), "A contemporary confrontation: The conflict of Arabs and Persians", en Halliday, F., *Nation and religion in the Middle East*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, pp. 109-128.
- Halliday, F. (2005), *The Middle East in international relations: Power, politics and ideology*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Halliday, F. (2009), "The Middle East and conceptions of 'international society'", en Buzan, B. y Gonzalez-Pelaez, A., *International society and the Middle East: English School theory at the regional level*, Basingstoke/ Nueva York: Palgrave Macmillan, pp. 1-23.
- Halliday, F. (1981), "The arc of crisis and the new Cold War", *MERIP Reports*, vol. 100/101, número especial de aniversario, pp. 14-25.
- Halpern, M. (1962), "Middle Eastern Studies: A review of the state of the field with a few examples", *World Politics*, vol. 15, pp. 108-122.
- Hanioglu, M. Ş. (2008), *A brief history of the late Ottoman Empire*, Princeton/ Oxford: Princeton University Press.
- Harary, F. (1961), "A structural analysis of the situation in the Middle East in 1956", *Journal of Conflict Resolution*, vol. 5, junio, pp. 167-178.

- Harders, C. y Legrenzi, M. (eds.) (2008), *Beyond regionalism? Regional cooperation, regionalism and regionalization in the Middle East*, Aldershot: Ashgate.
- Harik, I. (1985), “The origins of the Arab state system”, *The International Spectator*, vol. 20, núm. 2, pp. 20-32.
- Hashemi, N. y Postel, D. (eds.) (2017), *Sectarianization: Mapping the new politics of the Middle East*, Londres: Hurst and co.
- Hautecouverture, B. y Mathiot, R. (2015), “A zone free of WMD and means of delivery in the Middle East: The multilateral diplomatic process, 1974-2010”, en Müller, H. y Müller D. (eds.), *WMD arms control in the Middle East: Prospects, obstacles and options*, Londres/ Nueva York: Routledge, pp. 53-69.
- Hazbun, W. (2017), “Beyond the American era in the Middle East: An evolving landscape of turbulence”, en Boserup, R. A., Hazbun, W., Makdisi, K. y Malmvig, H. (eds.), *New conflict dynamics: Between regional autonomy and intervention in the Middle East and North Africa*, Copenhagen: Danish Institute for International Studies, pp. 31-41.
- Hernando de Larramendi, M. (2008), “Las relaciones intramagrebíes”, en Zoubir, Y. H y Amirah Fernández, H. (eds.), *El Magreb: Realidades nacionales y dinámicas regionales*, Madrid: Editorial Síntesis, pp. 229-253.
- Heydemann, S. (2013), “Syria’s uprising: Sectarianism, regionalisation and state order in the Levant”, *FRIDE Working Papers*, núm. 19.
- Hinnebusch, R. (2002a), “The foreign policy of Syria”, Hinnebusch, R. y Ehteshami, A. (eds.), *The foreign policy of Middle East states*, Boulder/ Londres: Lynce Rienner Publishers, pp. 141-165.
- Hinnebusch, R. (2002b), “The Middle East regional system”, en Hinnebusch, R. y Ehteshami, A. (eds.), *The foreign policies of Middle East states*, Boulder/ Londres: Lynce Rienner Publishers, pp. 29-53.
- Hinnebusch, R. (2003), *The international politics of the Middle East*, Manchester/ Nueva York: Manchester University Press.

- Hinnebusch, R. (2009), "Order and change in the Middle East: A neo-Gramscian twist on the International society approach", en Buzan, B. y Gonzalez-Pelaez, A., *International society and the Middle East: English School theory at the regional level*, Basingstoke/ Nueva York: Palgrave Macmillan, pp. 201-225.
- Hinnebusch, R. (2013), "The politics of identity in Middle East international relations", en Fawcett, L. (ed.), *International relations of the Middle East*, tercera edición, pp. 148-166.
- Hinnebusch, R. (2014a), "Historical Sociology and the Arab Uprisings", *Mediterranean Politics*, vol. 19, núm. 1, pp. 137-140.
- Hinnebusch, R. (2014b), "Syria", en Lust, E. (ed.), *The Middle East*, treceava edición, Thousand Oaks/ Londres: CQ Press/ SAGE, pp. 764-788.
- Hinnebusch, R. (2015), "Introduction: Understanding the consequences of the Arab uprisings – Starting points and divergent trajectories", *Democratization*, vol. 22, núm. 2, pp. 205-217.
- Hinnebusch, R. y Ehteshami, A. (1997), *Syria and Iran: Middle powers in a penetrated regional system*, Londres: Routledge.
- Hinnebusch, R. y Ehteshami, A. (2002), *The foreign policies of Middle East States*, Londres: Lynne Rienner.
- Hooglund, E. (1995), "Views of the Arab-Israeli conflict", *Journal of Palestine Studies*, vol. 25, núm. 1, pp. 86-95.
- Hourani, A. (1946), *Syria and Lebanon: A political essay*, Oxford: Oxford University Press.
- Hourani, A. (1970), *Arabic thought in the liberal age, 1789-1939*, Londres: Oxford University Press.
- Hourani, A. (1991a), "How should we write the history of the Middle East?", *International Journal of Middle East Studies*, vol. 23, pp. 125-136.
- Hourani, A. (1991b), *A history of the Arab peoples*, Cambridge: Harvard University Press.
- Hourani, A. (2002), *A history of the Arab peoples*, Londres: Faber & Faber.

- Hunter, S. (2010), *Iran's foreign policy in the post-Soviet era: Resisting the new international order*, Santa Barbara: Praeger.
- Hüsken, T. (2018), *Tribal politics in the borderland of Egypt and Libya*, Londres: Palgrave Macmillan.
- Inbar, E. y Sandler, S. (1995), "The Arab-Israeli relationship: From deterrence to security regime", en Inbar, E. (ed.), *Regional security regimes: Israel and its neighbors*, Nueva York: State University of New York Press, pp. 273-297.
- Ismael, T. Y. (1986), *International relations of the contemporary Middle East*, Syracuse: Syracuse University Press.
- Issawi, C. (1947), *Egypt: An economic and social analysis*, Oxford: Oxford University Press.
- Jones, C. (2002), "The foreign policy of Israel", en Hinnebusch, R. y Ehteshami, A. (eds.), *The foreign policies of Middle East states*, Boulder/ Londres: Lynne Rienner Publishers, pp. 115-139.
- Kanat, K. B. (2014), "Diversionary foreign policy in authoritarian states: The use of multiple diversionary strategies by Saddam Hussein during the Gulf War", *Journal of Strategic Security*, vol. 7, núm. 1, pp. 16-32.
- Karsh, E. (2002), *The Iran-Iraq war, 1980-1988*, Oxford: Osprey Publishing.
- Karsh, E. (1990), "Geopolitical determinism: The origins of the Iran-Iraq War", *Middle East Journal*, vol. 44, núm. 2, pp. 256-268.
- Kausch, K. (2014), "Competitive multipolarity in the Middle East", *IAI Working Papers*, núm. 14.
- Kaye, D. D. (2001), "Track two diplomacy and regional security in the Middle East", *International Negotiation*, vol. 6, pp. 49-77.
- Keddie, N. R. (1973), "Is there a Middle East?", *International Journal of Middle East Studies*, vol. 4., pp. 255-271.
- Keddie, N. R. (2007), *El Irán moderno*, Barcelona: Verticales de Bolsillo.
- Kedourie, E. (1988 [original: 1956]), *England and the Middle East: the destruction of the Ottoman Empire, 1914-1921*, Boulder: Westview Press.

- Kepel, G. (2003), *Muslim extremism in Egypt: The prophet and pharaoh*, segunda edición, Berkeley: University of California Press.
- Kerr, M. (1971), *The Arab Cold War*, Oxford: Oxford University Press.
- Khadduri, M. (1970), *Political trends in the Arab World*, Baltimore: John Hopkins University Press.
- Khalidi, R. (1995), “Is there a future for Middle East Studies? (1994 MESA Presidential Address)”, *Middle East Studies Association Bulletin*, vol. 29, núm. 1, pp. 1-6.
- Khalidi, R. et al. (eds.) (1991), *The origins of Arab nationalism*, Nueva York: Columbia University Press.
- Khoury, N. A. (2013), “The Arab Cold War revisited: The regional impact of the Arab uprisings”, *Middle East Policy*, vol. 20, núm. 2, pp. 73-87.
- Kienle, E. (1990), *Ba’th vs Ba’th: The conflict between Syria and Iraq*, Londres: I.B. Tauris.
- Klieman, A. (1979), “Zionist diplomacy and Israeli foreign policy”, *Jerusalem Quarterly*, núm. 11, pp. 93-111.
- Klieman, A. (1995), “The Israel-Jordan tacit security regime”, en Inbar, E. (ed.), *Regional security regimes: Israel and its neighbors*, Nueva York: State University of New York Press, pp. 127-149.
- Korany, B. (1988), “The dialectics of inter-Arab relations, 1967-1987”, en Battah, A. y Lukas, Y. (eds.), *The Arab-Israeli conflict: Two decades of change*, Boulder: Westview Press, pp. 164-178.
- Korany, B. (2013), “The Middle East since the Cold War”, en Fawcett, L. (ed.), *International Relations of the Middle East*, Oxford: Oxford University Press, pp. 77-100.
- Korany, B. y Dessouki, A. E. H. (1984), *The foreign policies of Arab States: The challenge of change*, Boulder: Westview Press.
- Krause, K. (1996), “Insecurity and state formation in the global military order: The Middle Eastern case”, *European Journal of International Relations*, vol. 2, núm. 3, pp. 319-354.

- Kriesberg, L. (1992), *International conflict resolution: The US-USSR and the Middle East cases*, New Haven: Yale University Press.
- Lai, D. (2001), "Alignment, structural balance, and international conflict in the Middle East, 1948-1978", *Conflict Management and Peace Science*, vol. 18, núm. 2, pp. 211-250.
- Laqueur, W. (1969), *The struggle for the Middle East: The Soviet Union and the Middle East, 1958-1968*, Londres: Routledge & Kegan Paul.
- Lawson, F. H. (2000), "Westphalian sovereignty and the emergence of the Arab states system: The case of Syria", *The International History Review*, vol. 22, núm. 3, pp. 529-556.
- Lawson, F. H. (2007), "Syria's reaction with Iran: Managing the dilemmas of alliance", *Middle East Journal*, vol. 61, invierno, pp. 31-47.
- Lawson, F. H. (2011), "Security dilemmas in the contemporary Persian Gulf", en Kamrava, M. (ed.) *International politics of the Persian Gulf*, Nueva York: Syracuse University Press, pp. 50-71.
- Lawson, F. H. (2015), "Explaining interstate conflict and co-operation in the Middle East", en Valbjørn, M. y Lawson, F. H., *International Relations of the Middle East*, Vol. IV: Conflict and co-operation in the Middle East, Londres: SAGE, pp. VI-XIII.
- Lawson, F. H. (2019), "International Relations theory and the Middle East", en Fawcett, L. (ed.), *International Relations of the Middle East*, tercera edición, Oxford: Oxford University Press, pp. 19-36.
- Lebovic, J. H. (2004), "Unity in action: Explaining alignment behaviour in the Middle East", *Journal of Peace Research*, vol. 41, núm. 2, pp. 167-189.
- Lenczowski, G. (1980), *The Middle East in world affairs*, cuarta edición, Ithaca: Cornell University Press.
- LeVine, M. (2006), "Chaos, globalization, and the public sphere: Political struggle in Iraq and Palestine", *Middle East Journal*, vol. 60, núm. 3, pp. 467-492.
- Legrenzi, M. (2015), *The GCC and the international relations of the Gulf: Diplomacy, security and economic coordination in a changing Middle East*, Londres: I.B. Tauris.

- Lewis, B. (2002 [original:1950]), *The Arabs in history*, sexta edición, Oxford: Oxford University Press.
- Lindsay, J. M. y Takeyh, R. (2010), “After Iran gets the bomb: Containment and its complications”, *Foreign Affairs*, vol. 89, núm. 2, pp. 33-49.
- Little, D. (1993), “The making of a special relationship: The United States and Israel, 1957-68”, *International Journal of Middle East Studies*, vol. 24, núm. 4, pp. 563-585.
- Lombardi, B. (2012), “Turkey and Israel: Brinkmanship and the Grand Strategy of the Erdogan government”, *The Levantine Review*, vol. 1, núm. 1, pp. 7-22.
- Lucas, R. E. (2004), “Jordan: The death of normalization with Israel”, *Middle East Journal*, vol. 58, núm. 1, pp. 93-111.
- Lust, E. (ed.) (2014), *The Middle East*, Londres: SAGE.
- Lustick, I. S. (1997), “The absence of Middle Eastern great powers”, *International Organization*, vol. 51, núm. 4, pp. 653-683.
- Lynch, M. (1999), *State interest and public spheres: The international politics of Jordan's identity*, Nueva York: Columbia University Press.
- Lynch, M. (2006), *Voices of the new Arab public: Iraq, al-Jazeera and the Middle East politics today*, Nueva York: Columbia University Press.
- Macfarquhar, N. (2010), *The Media Relations Department of Hizbollah wishes you a happy birthday*, Nueva York: PublicAffairs.
- Maddy-Weitzman, B. y Kostiner, J. (1995), “The Damascus Declaration: An Arab attempt at regional security”, en Inbar, E. (ed.), *Regional security regimes: Israel and its neighbors*, Nueva York: State University of New York Press, pp. 107-125.
- Makdisi, K. (2017), “Intervention and the Arab Uprisings: From transformation to maintenance of regional order”, en Boserup, R. A. et al (eds.), *New conflict dynamics: Between regional autonomy and intervention in the Middle East and North Africa*, Copenhagen: Danish Institute for International Studies, pp. 93-107.

- Makdisi, K. *et al.* (2017), “Regional order from the outside in: External intervention, regional actors, conflicts and agenda in the MENA region”, *MENARA Methodology and Concept Papers*, núm. 5.
- Malmvig, H. (2014), “Power, identity and securitization in the Middle East: Regional order after the Arab Spring”, *Mediterranean Politics*, vol. 19, núm 1, pp. 145-148.
- Malmvig, H. (2016), “Coming in from the cold: How we may take sectarian identity politics seriously in the Middle East without playing to the tunes of regional power elites”, *POMEPS Briefings*, núm. 28 (*The Gulf’s escalating sectarianism*), pp. 8-12.
- Malmvig, H., Quero, J. y Soler, E. (2016), “The contemporary regional order”, en Soler, E., Colombo, S., Kamel, L. y Quero, J., *Re-conceptualizing orders in the MENA region (MENARA Methodology and Concept Papers)*, núm. 1 Barcelona/ Roma: CIDOB/ IAI, pp. 33-55.
- Mandaville, P. (2013), “Islam and international relations in the Middle East: From *umma* to nation State”, en Fawcett, L. (ed.), *International relations of the Middle East*, tercera edición, Oxford: Oxford University Press, pp. 167-184.
- Mansour, I. (2009), “Iran and instability in the Middle East: How preferences influence the regional order”, *International Journal*, otoño, pp. 941-964.
- Marsot, A. L. S. (2007), *A history of Egypt. From the Arab conquest to the present*, segunda edición, Cambridge: Cambridge University Press.
- Martín, J. (2011), *Los hermanos musulmanes*, Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Matar, J. y Dessouki, A. E. H. (1983), *The Arab regional system* [en árabe], El Cairo: Center for Arab Unity Studies.
- Mattar, M. Y. (2013), “Article 43 of the Arab Charter on Human Rights: Reconciling national, regional and international standards”, *Harvard Human Rights Journal*, vol. 26, pp. 91-147.
- McInnis, K. J. (2005), “Extended deterrence: The US credibility gap in the Middle East”, *The Washington Quarterly*, vol. 28, núm. 3, pp. 169-186.

- Mearsheimer, J. J. y Walt, S. M. (2007), *The Israeli lobby and US foreign policy*, Nueva York: Farrar, Straus and Giroux.
- Milanović, M. (2007), “An odd couple: Domestic and international responsibility in the Special Tribunal for Lebanon”, *Journal of International Criminal Justice*, vol. 5, núm. 5, pp. 1139-1152.
- Miller, B. (2006), “Balance of power or the state-to-nation balance: Explaining Middle East war-propensity”, *Security Studies*, vol. 15, núm. 4, pp. 658-705.
- Mitchell, T. (2004), “The Middle East in the past and future of social science”, en Szanton, D. L., *The politics of knowledge: Area Studies and the disciplines*, Berkeley/ Los Ángeles/ Londres: University of California Press, pp. 74-118.
- Mohammadi, M. (2012), “The Islamic Republic of Iran and the international system: Clash with the domination paradigm”, en Ehteshami, A. y Molavi, R. (eds.), *Iran and the international system*, Londres/ Nueva York: Routledge, pp. 71-89.
- Mohseni, P. y Kalout, H. (2017), “Iran’s axis of resistance rises: How it’s forging a new Middle East”, *Foreign Affairs*, artículo en línea, 24 de enero. Disponible en línea en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/iran/2017-01-24/irans-axis-resistance-rises> [última consulta: 06/03/2020].
- Mor, B. D. (1991), “Nasser’s decision-making in the 1967 Middle East crisis: A rational-choice explanation”, *Journal of Peace Research*, vol. 28, núm. 4, pp. 359-375.
- Mujuzi, J. D. (2010), “The protection of the right to freedom from torture in the Arab League States and under the Arab Charter of Human Rights”, *City University of Hong Kong Law Review*, núm. 2, pp. 247-259.
- Murden, S. W. (2009), “The secondary institutions of the Middle Eastern regional interstate society”, en Buzan, B. y Gonzalez-Pelaez, A., *International society and the Middle East: English School theory at the regional level*, Basingstoke/ Nueva York: Palgrave Macmillan, pp. 117-139.
- Naff, T. (1985), “The Ottoman Empire and the European States system”, en Bull, H. y Watson, A. (eds.) *The expansion of international society*, Oxford: Oxford University Press, pp. 143-170.

- Nasr, V. y Takeyh, R. (2008), “The costs of containing Iran: Washington’s misguided new Middle East policy”, *Foreign Affairs*, vol. 87, núm. 1, pp. 85-94.
- Noble, P. (1991), “The Arab system: Pressures, constraints, and opportunities”, en Korany, B. y Dessouki, H. A. (eds.) *The foreign policy of Arab States: The challenge of change*, Boulder: Westview Press, pp. 41-78.
- Noble, P. (2008), “From Arab system to Middle Eastern system? Regional pressures and constraints”, en Korany, B. y Dessouki, H. A. (eds.) *The foreign policy of Arab States*, Nueva York/ El Cairo: American University of Cairo Press, pp. 67-166.
- Norton, A. (2007), *Hezbollah: A short history*, Princeton: Princeton University Press.
- Nuruzzaman, M. (2015), “Middle East: Moving towards a sectarian political order?”, *E-IR*, 1 de diciembre.
- Owen, R. (1983), “Arab nationalism, unity and solidarity”, en Asad, T. y Owen, R. (eds.), *Sociology of the ‘developing societies: The Middle East*, Nueva York: Palgrave, pp. 16-22.
- Owen, R. (2001), *State, power and politics in the making of the modern Middle East*, Londres: Routledge.
- Owen, R. (2012), *The rise and fall of Arab presidents for life*, Cambridge: Harvard University Press.
- Oyeniya, B. A. (2019), *The history of Libya*, Santa Barbara/ Denver: Greenwood.
- Palmer-Harik, J. (2007), *Hezbollah: The changing face of terrorism*, Nueva York: I. B. Tauris.
- Pappe, I. (2006), *A history of modern Palestine*, segunda edición, Cambridge: Cambridge University Press.
- Parasiliti, A. (2009), “Iran: Diplomacy and deterrence”, *Survival: Global Politics and Strategy*, vol. 51, núm. 5, pp. 5-13.
- Pareja, P. y Quero, J. (2015), “La diplomacia del second track en la gestión de la conflictividad del sudeste asiático: Lecciones para el espacio mediterráneo”, en Grasa, R., Blanc Altemir, A. y Diago Diago, P. (eds.), *La aplicación de la mediación en la resolución de los conflictos en el Mediterráneo (Iniciativa para la mediación en el Mediterráneo)*, Madrid: Asociación Española

- de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales/ Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España, pp. 99-109.
- Péczei, A. (2011), “Middle Eastern perceptions and attitudes to the proposed Nuclear-Weapon-Free Zone”, *Grotius – En línea Journal of the Institute of International Studies at Corvinus University*, pp. 1-16.
- Peleg, I. (2004), “Israeli foreign policy under right-wing governments: A constructivist interpretation”, *Israel Studies Forum*, vol. 19, núm. 3, pp. 1-14.
- Perry, G. (1984), “Inter-Arab relations: Cooperation and conflict”, en Al-Marayati, A. A. (ed.), *International Relations of the Middle East and North Africa*, Cambridge: Schenkman Publishing Company, pp. 331-392.
- Phillips, C. (2014), “The Arabism debate and the Arab uprisings”, *Mediterranean Politics*, vol. 19, núm. 1, pp. 141-144.
- Piscatori, J. (1985), “Islam in the international order”, en Bull, H. y Watson, A. (eds.) *The expansion of international society*, Oxford: Oxford University Press, pp. 309-322.
- Podeh, E. (1993), “The struggle over Arab hegemony after the Suez Crisis”, *Middle Eastern Studies*, vol. 29, núm. 1, pp. 91-110.
- Podeh, E. (1997), “Rethinking Israel in the Middle East”, *Israel Affairs*, vol. 3, núm. 3-4, pp. 290-295.
- Polakow-Suransky, S. (2010), *The unspoken alliance: Israel's secret relationship with Apartheid South Africa*, Nueva York: Pantheon.
- Pollack, K. M. (2004), *Arabs at war: Military effectiveness, 1948-1991*, Nueva York: Bison.
- Porath, Y. (1986), *In search of Arab unity*, Londres: Frank Cass.
- Potter, L. y Sick, G. (2002), *Security in the Persian Gulf: Origins, obstacles and the search for consensus*, Nueva York: Palgrave.
- Pryor, L. M. (1978), “Arms and the Shah”, *Foreign Policy*, núm. 31, verano, pp. 56-71.
- Pye, L. W. (1975), “The confrontation between Discipline and Area Studies”, en Pye, L. W. (ed.), *Political Science and Area Studies*:

- Rivals or partners?*, Bloomington/ Londres: Indiana University Press.
- Quandt, W. B. (2005), *Peace process: American diplomacy and the Arab-Israeli conflict since 1967*, tercera edición, Washington D. C./ Berkeley: Brookings Institution Press/ University of California Press.
- Quero, J. (2017), “El síndrome Sykes-Picot, o por qué Europa siempre lo explica todo”, *Anuario Internacional CIDOB 2016-2017*, p. 158.
- Quero, J. y Dessì, A. (2019), “Unpredictability in US foreign policy and the regional order in the Middle East: Reacting vis-à-vis a volatile external security-provider”, *British Journal of Middle Eastern Studies* [publicado en línea, pendiente de asignación de número; DOI: 10.1080/13530194.2019.1580185].
- Rabi, U. (2009), “Qatar’s relations with Israel: Challenging Arab and Gulf norms”, *Middle East Journal*, vol. 63, núm. 3, pp. 443-459.
- Rabinovich, I. (2015), “Israel and the changing Middle East”, *Middle East Memo*, núm. 34, enero.
- Rabinovich, I. (1987), “Controlled conflict in the Middle East: The Syrian-Israeli rivalry in Lebanon”, en Ben-Dor, G. y Dewitt, D. B. (eds.), *Conflict management in the Middle East*, Lexington: Lexington Books, pp. 97-112.
- Ramazani, R. K. (1989), “Iran’s foreign policy: Contending orientations”, *Middle East Journal*, vol. 43, núm. 2, pp. 202-217.
- Ramazani, R. K. (2004), “Ideology and pragmatism in Iran’s foreign policy”, *Middle East Journal*, vol. 58, núm. 4, pp. 1-11.
- Ramazani, R. K. (1985), “Iran: Burying the hatchet”, *Foreign Policy*, núm. 60, pp. 52-74.
- Ramazani, R. K. (1986), *Revolutionary Iran: Challenge and response in the Middle East*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Ramazani, R. K. (1978), “Iran and the Arab-Israeli conflict”, *Middle East Journal*, vol. 32, núm. 4, pp. 413-428.

- Rishmawi, M. (2005), “The revised Arab Charter on Human Rights: A step forward?”, *Human Rights Law Review*, vol. 5, núm. 2, pp. 361-376.
- Rishmawi, M. y Rashmawi, J. (2015), “The League of Arab States and the protection of migrants”, en Ippolito, F. y Trevisan, S. (eds.), *Migration in the Mediterranean: Mechanisms of international cooperation*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 68-93.
- Rivlin, P. (2018), “Leverage of economic sanctions: The case of US sanctions against Iran, 1979-2016”, en Wigell, M., Scholvin, S. y Aaltola, M. (eds.), *Geo-economics and power politics in the 21st century: The revival of economic statecraft*, Londres: Routledge.
- Roberts, D. B. (2012), “Understanding Qatar’s foreign policy objectives”, *Mediterranean Politics*, vol. 17, núm. 2, pp. 233-239.
- Robins, P. (2004), *A history of Jordan*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Rodman, D. (1995), “Regime-targeting: A strategy for Israel”, *Israel Affairs*, vol. 2, núm. 1, pp. 153-167.
- Rogan, E. (2010), *Los Árabes: Del Imperio otomano a la actualidad*, Barcelona: Crítica.
- Rogan, E. (2015), *La caída de los otomanos: La Gran Guerra en el Oriente Próximo*, Barcelona: Crítica.
- Royal Institute of International Affairs (1954), *The Middle East: A political and economic survey*, segunda edición, Londres / Nueva York: RIIA.
- Rózsa, E. (2013), “Geo-strategic consequences of the Arab Spring”, *Papers IEMed/EuroMeSCo*, núm. 19, Barcelona: IEMed, pp. 14-15.
- Rubin, B. (2002), *The tragedy of the Middle East*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Rubin, J. (ed.) (1981), *Dynamics of third party intervention: Kissinger in the Middle East*, Nueva York: Praeger.
- Russell, J. A. (2008), “Nuclear proliferation in the Persian Gulf and Middle East”, *Contemporary Security Policy*, vol. 29, núm. 3, pp. 521-537.

- Ryan, C. R. (2015), “Regime security and shifting alliances in the Middle East”, *International relations theory and a changing Middle East (POMEPS Studies)*, núm. 16, POMEPS/ Aarhus University, Setiembre, pp. 42-46.
- Safran, N. (1988), *Saudi Arabia: The ceaseless quest for security*, Ithaca: Cornell University Press.
- Safran, N. (1974), “The war and the future of the Arab-Israeli conflict”, *Foreign Affairs*, vol. 52, núm. 2, pp. 215-236.
- Said, E. W. (2016), *Orientalismo*, Barcelona: DeBolsillo.
- Salamé, G. (1988), “Inter-Arab politics: The return of geography”, en Quandt, W. B. (ed.), *The Middle East: Ten years after Camp David*, Washington D.C.: Brookings Institute, pp. 319-353.
- Salamé, G. (ed.) (1994), *Democracy without democrats: The renewal of politics in the Muslim World*, Londres: I.B. Tauris.
- Salem, P. (2012), “The regional order”, en Ülgen, S., Brown, N. J., Ottaway, M. y Salem, P., *Emerging order in the Middle East (Carnegie Policy Outlook)*, mayo, Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, pp. 10-15.
- Salem, P. (2014a), “The Middle East in 2015 and beyond: Trends and drivers”, *MEI Policy Focus Series*, noviembre, Washington D.C.: Middle East Institute.
- Salem, P. (2014b), “Lebanon”, en Lust, E. (ed.), *The Middle East*, treceava edición, Thousand Oaks/ Londres: CQ Press/ SAGE, pp. 609-630
- Salem, P. (2019), “Oriente Medio: La devastación del desorden”, *Anuario Internacional CIDOB 2019*, Barcelona: CIDOB.
- Salibi, K. (1998), *A house of many mansions: The history of Lebanon reconsidered*, Londres/ Nueva York: I.B. Tauris.
- Salloukh, B. (2013), “The Arab uprisings and the geopolitical of the Middle East”, *The International Spectator*, vol. 48, núm. 2, pp. 32-46.
- Salloukh, B. (2017), “Overlapping contests and the Middle East international relations: The return of the weak Arab state”, *PS: Political Science and Politics*, vol. 50, núm. 3, pp. 660-663.

- Sarsar, S. (2004), “The question of Palestine and United States behavior at the United Nations”, *International Journal of Politics, Culture, and Society*, vol. 17, pp. 457-570.
- Saul, B. (2011), “Legislating from a radical Hague: The United Nations Special Tribunal for Lebanon invents an International crime of transnational terrorism”, *Leiden Journal of International Law*, vol. 24, núm. 3, pp. 677-700.
- Schlumberger, O. (ed.) (2007), *Debating Arab authoritarianism: Dynamics and durability in non-democratic regimes*, Stanford: Stanford University Press.
- Schott, J. J. (2012), “Economic sanctions against Iran: Is the third decade a charm?”, *Business Economics*, vol. 47, núm. 3, pp. 190-192.
- Shlaim, A. (1988), “Israeli interference in internal Arab politics: The case of Lebanon”, en Luciani, G. y Salamé, G. (eds.), *The politics of Arab Integration*, Londres/ Nueva York: Routledge, pp. 232-254.
- Shlaim, A. (2013), “The rise and fall of the Oslo Peace Process”, en Fawcett, L. (ed.), *International relations of the Middle East*, tercera edición, Oxford: Oxford University Press, pp. 268-285.
- Simon, S. (2019), “Should the United States and Israel make it official?”, *Foreign Policy*, Argument, 20/12/2019. Disponible en línea en: <https://foreignpolicy.com/2019/12/20/united-states-israel-allies-formal-defense-treaty-trump-netanyahu/> [última consulta: 05/02/2020].
- Smith, C. (2013), “The Arab-Israeli conflict”, en Fawcett, L. (ed.), *International relations of the Middle East*, tercera edición, Oxford: Oxford University Press, pp. 245-267.
- Smith, C. (ed.) (2010), *Palestine and the Arab-Israeli Conflict: A history with documents*, séptima edición, Boston/ Nueva York: Bedford St. Martins.
- Solingen, E. (2007), “Pax Asiatica versus Bella Levantina: The foundations of war and peace in East Asia and the Middle East”, *American Political Science Review*, vol. 101, núm. 4, pp. 757-780.

- Solingen, E. (1994), "The domestic sources for regional regimes: The evolution of nuclear ambiguity in the Middle East", *International Studies Quarterly*, vol. 38, núm. 2, pp. 305-337.
- Sørli, M. E., Gleditsch, N. P. y Strand, H. (2005), "Why is there so much conflict in the Middle East?", *Journal of Conflict Resolution*, vol. 49, núm. 1, pp. 141-165.
- Stein, J. G. (1993), "The security dilemma in the Middle East: The prognosis for the decade ahead", en Korany, B., Noble, P. y Brynen, R. (eds.) *The many faces of national security in the Middle East*, Londres: Macmillan, pp. 56-75.
- Stein, J. G. (1985), "Calculation, miscalculation, and conventional deterrence I: The view from Cairo", en Jervis, R., Lebow, R. N. y Stein, J. G. (eds.), *Psychology and deterrence*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, pp. 34-59.
- Steinberg, G. M. (1998), "The obstacles to a Middle East Nuclear-Weapon-Free Zone", en Thakur, R. (ed.), *Nuclear weapons-free zones*, Londres: Palgrave Macmillan, pp. 194-209.
- Subhan, T. (1998), "Iraq-US confrontation: Coercive diplomacy, brinkmanship and war", *Economic and Political Weekly*, vol. 33, núm. 11, pp. 574-576.
- Susser, A. (2014), "Israel's place in a changing regional order (1948-2013)", *Israel Studies*, vol. 19, núm. 2, pp. 218-238.
- Taylor, A. R. (1982), *The Arab balance of power*, Syracuse: Syracuse University Press.
- Telhami, S. (1990), *Power and leadership in international bargaining: The path to the Camp David Accords*, Nueva York: Columbia University Press.
- Tetit, A. (2004), "A role in search of a hero: Construction and the evolution of Egyptian foreign policy, 1952-67", *Journal of Mediterranean Studies*, vol. 14, núm. 1, pp. 77-105.
- Teti, A. (2007), "Bridging the gap: IR, Middle East Studies and the disciplinary politics of the Area Studies controversy", *European Journal of International Relations*, vol. 13, núm. 1, pp. 117-145.
- Thompson, W. R. (1970), "The Arab sub-system and the feudal pattern of interactions: 1965", *Journal of Peace Research*, vol. 2, pp. 151-167.

- Thompson, W. R. (1981), "Delineating regional subsystems: Visit networks and the Middle Eastern case", *International Journal of Middle East Studies*, vol. 13, núm. 2, pp. 213-235.
- Traboulsi, F.(2012), *A history of modern Lebanon*, segunda edición, Londres: Pluto Press.
- Tripp, C. R. H. (1995), "Regional organizations in the Arab Middle East", en Fawcett, L. y Hurrell, A. (eds.), *Regionalism in world politics: Regional organization and international order*, Oxford: Oxford University Press, pp. 283-308.
- Tripp, C. (2008), *A history of Iraq*, tercera edición, Cambridge: Cambridge University Press.
- Tures, J. A. (2009), "Rattling the Hesam: International distractions from internal problems in Iran", *Asian Politics and Policy*, vol. 1, núm. 1, pp. 50-78.
- Tyler, P. (2009), *A world of trouble: The White House and the Middle East -from the Cold War to the War on Terror*, Nueva York: Farrar Straus Giroux.
- Ülgen, S., Brown, N. J., Ottaway, M. y Salem, P. (2012), *Emerging order in the Middle East*, Washington D. C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Valbjørn, M. (2004), "Toward a 'Mesopotamian turn': Disciplinarity and the study of the international relations of the Middle East", *Journal of Mediterranean Studies*, vol. 14, núm. 1-2, pp. 47-75.
- Valbjørn, M. (2013), "Arab nationalism(s) in transformation: From Arab interstate societies to an Arab-Islamic world society", en Buzan, B. y Gonzalez-Pelaez, A., *International society and the Middle East: English School theory at the regional level*, Basingstoke/ Nueva York: Palgrave Macmillan, pp. 140-168.
- Valbjørn, M. (2015a), "Introduction: Studying international relations of the Middle East", en Valbjørn, M. y Lawson, F. H., *International Relations of the Middle East*, Vol. I: Studying International Relations of the Middle East, Londres: SAGE, pp. XX-XXIX.
- Valbjørn, M. (2015b), "International relations theory and the new Middle East: Three levels of a debate", *International relations*

- theory and a changing Middle East (POMEPS Studies)*, núm. 16, POMEPS/ Aarhus University, Setiembre, pp. 74-79.
- Valbjørn, M. y Bank, A. (2012), “The New Arab Cold War: Rediscovering the Arab dimension of Middle East regional politics”, *Review of International Studies*, vol. 38, núm. 1, pp. 3-24.
- Valbjørn, M. y Lawson, F. H. (2015), *International Relations of the Middle East*, vol. I-IV, Londres: SAGE.
- Valbjørn, M. y Volpi, F. (2014), “Revisiting theories of Arab politics in the aftermath of the Arab uprisings”, *Mediterranean Politics*, vol. 19, núm. 1, pp. 134-136.
- Vandewalle, D. (2012), *A history of modern Libya*, segunda edición, Cambridge: Cambridge University Press.
- Waltz, K. N. (2012), “Why Iran should get the bomb: Nuclear balancing would mean stability”, *Foreign Affairs*, julio/agosto, pp. 2-5.
- Yaqub, S. (2004), *Containing Arab nationalism: The Eisenhower Doctrine and the Middle East*, Chapel Hill/ Londres: University of North Carolina Press.
- Yaniv, A. (1986), “Syria and Israel: The politics of escalation”, en Ma’oz, M. y Yaniv, A. (eds.) *Syria under Assad*, Londres: Croom Helm, pp. 157-178.
- Yaniv, A. (1987), “Alliance politics in the Middle East: A security dilemma perspective”, en Braun, A. (ed.), *The Middle East in Global Strategy*, Boulder: Westview Press.
- Yapp, M. (1991), *The Near East since the First World War*, segunda edición, Londres: Longmans.
- Yaqub, S. (2004), *Containing Arab nationalism: The Eisenhower Doctrine and the Middle East*, Chapel Hill: The University of North Carolina Press.
- Yilmaz, H. (2012), “The Eastern Question and the Ottoman Empire: The genesis of the Near and Middle East in the XIX Century”, en Bonine, M. E., Amanat, A. y Gasper, M. E. (eds.), *Is there a Middle East? The evolution of a geopolitical concept*, Stanford: Stanford University Press, pp. 11-35.

- Yurdusev, A. N. (2009), “The Middle East encounter with the expansion of European international society”, en Buzan, B. y Gonzalez-Pelaez, A., *International society and the Middle East: English School theory at the regional level*, Basingstoke/ Nueva York: Palgrave Macmillan, pp. 70-90.
- Zaccara, L. (2016), “Iran’s permanent quest for regional power status”, en Braveboy-Wagner, J. A. (ed.), *Diplomatic strategies of nations in the Global South: The search for leadership*, Nueva York: Palgrave Macmillan, pp. 181-211.
- Zaccara, L. (2018), “Iran’s foreign policy and evolving role of South-South cooperation”, *Vestnik RUDN-International Relations*, vol. 18, núm. 3, pp. 550-564.
- Zerrougui, L. (2008), “The Arab Charter on Human Rights”, *High-Level Panel on the 60th Anniversary of the Universal Declaration of Human Rights at the Alumni Conference on the occasion of the 25th Anniversary of the Human Rights Centre at the University of Essex*, 4-6 de julio. Disponible en: <http://projects.essex.ac.uk/EHRR/V7N2/Zerrougui.pdf> [última consulta: 10/04/2020].
- Zisser, E. (1995), “Syria and Israel: Toward a change?”, en Inbar, E. (ed.), *Regional security regimes: Israel and its neighbors*, Nueva York: State University of New York Press, pp. 151-174.

III. BIBLIOGRAFÍA SOBRE CIENCIAS RELIGIOSAS Y SINCRETISMO NORMATIVO

- Baines, J. (1999), “Egyptian syncretism: Hans Bonnet’s contribution”, *Orientalia*, vol. 68, núm. 3, pp. 199-214.
- Baird, R. D. (2004), “Syncretism and the history of religions”, en Leopold, A. M. y Jensen, J. S. (eds.), *Syncretism in religion: A Reader*, Londres/ Nueva York: Routledge, pp. 48-58.
- Benavides, G. (2004), “Syncretism and legitimacy in Latin American religion”, en Leopold, A. M., Sinding Jense, J. (eds), *Syncretism in religion: A reader*, Londres/ Nueva York: Routledge, pp. 194-216.

- Bonnet, H. (1939), “Zum Verständnis der Synkretismus”, *Zeitschrift für ägyptische Sprache und Altertumskunde*, vol. 75.
- Boyer, P. (2001), *Religion explained: The evolutionary origins of religious thought*, Nueva York: Basic Books.
- Diamant, N. J. (2007), “Legal syncretism and family change in urban and rural China”, en Galvan D. y Sil, R. (eds.), *Reconfiguring institutions across time and space: Political evolution and institutional change*, Nueva York: Palgrave Macmillan, pp. 164-187.
- Droogers, A. (2004), “Syncretism, power, play”, en Leopold, A. M., Sinding Jense, J. (eds), *Syncretism in religion: A reader*, Londres/ Nueva York: Routledge, pp. 217-236.
- Garimella, S. R. y Sooksripaisarnkit, P. (2017), “Jurisdiction under the Hague Convention on choice court agreements: A critique”, *Indian Journal of International Law*, vol. 57, pp. 309-336.
- Green, N. (2012), *Sufism: A global history*, West-Sussex: Wiley-Blackwell.
- Herskovits, M. J. (1969), “African gods and catholic saints in New World negro belief”, *American Anthropologist*, vol. 39, núm. 4, pp. 636-643.
- Jaspan, M. A. (1965), “In quest of new law: The perplexity of legal syncretism in Indonesia”, *Comparative Studies in Society and History*, vol. 7, núm. 3, pp. 252-266.
- Kamkiiia, F. G. (2008), “Criteria to measure justice in *Apsua Tsas* (Abkhaz custom)”, *Anthropology and Archeology of Eurasia*, vol. 47, núm. 2, pp.39-52.
- Kitromilides, P. M. (1993), “The making of a lawyer: Humanism and legal syncretism in Venetian Crete”, *Byzantine and Modern Greek Studies*, vol. 17, pp. 57-81.
- Kraemer, H. (2004), “Syncretism”, en Leopold, A. M. y Jensen, J. S. (eds.), *Syncretism in religion: A Reader*, Londres/ Nueva York: Routledge, pp. 39-47.
- Law, J. *et al* (2013), “Modes of syncretism: Notes of noncoherence”, *Common Knowledge*, vol. 20, núm. 1, pp. 172-192.

- Munk, K. (2004), "Medicien-men, modernity and magic: Syncretism as an explanatory category to recent religious responses and magical practices among urban blacks in contemporary South Africa", en Leopold, A. M. y Jensen, J. S. (eds.), *Syncretism in religion: A Reader*, Londres/ Nueva York: Routledge, pp. 362-373.
- Oosthuizen, G. et al. (1994), *Afro-Christian at the grassroots: Its dynamics and strategies*, Leiden: Brill.
- Pakkanen, P. (1996), "Definitions: Re-evaluation of concepts. 1. Syncretism", en Pakkanen, P. (ed.), *Interpreting early hellenistic religion: A study base don the mystery cult of Demeter and the cult of Isis (Papers and Monographs of the Finnish Institute at Athens)*, núm. 3, Atenas: D. Layias and E. Souvatzidakis, pp. 85-100.
- Pye, M. (1994), "Syncretism versus synthesis", *Method & Theory in the Study of Religion*, vol. 6, núm. 3, pp. 217-229.
- Pye, M. (2004), "Syncretism and ambiguity", en Leopold, A. M. y Jensen, J. S. (eds.), *Syncretism in religion: A Reader*, Londres/ Nueva York: Routledge, pp. 59-67.
- Rudolph, K. (2004), "Syncretism: From theological invective to a concept in the study of religion", en Leopold, A. M. y Jensen, J. S. (eds.), *Syncretism in religion: A Reader*, Londres/ Nueva York: Routledge, pp. 68-84.
- Scheid, J. (2003), *An introduction to Roman religion*, Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Stewart, C. (1999), "Syncretism and its synonyms: Reflections on cultural mixture", *Diacritics*, vol. 29, núm. 3, pp. 40-62.
- Sun, A. (2016), "The study of Chinese religions in the Social Sciences: Beyond the monotheistic assumption", en Paramore, K. (ed.), *Religion and orientalisme in Asian Studies*, Londres: Bloomsbury, pp. 51-70.
- Von Trotha, T. (1996), "From administrative to civil chieftaincy: Some problems and prospects of African chieftaincy", *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, vol. 28, núm. 37-38, pp. 79-107.
- Vroom, H. M. (2004), "Syncretism and dialogue: A philosophical analysis", en Leopold, A. M. y Jensen, J. S. (eds.), *Syncretism in*

religion: A Reader, Londres/ Nueva York: Routledge pp. 103-112.

IV. FUENTES DOCUMENTALES

a) *Tratados y declaraciones internacionales*

Arab Charter on Human Rights (2004), versión en inglés publicada por la *Boston University International Law Journal*. Disponible en: http://www.eods.eu/library/LAS_Arab%20Charter%20on%20Human%20Rights_2004_EN.pdf [última consulta: 10/04/2020].

Arab Convention on Regulating Status of Refugees in the Arab Countries (1994), Liga Árabe. Disponible en: <https://www.refworld.org/docid/4dd5123f2.html> [última consulta: 10/04/2020].

Arafat, Y. (1974), “Address to the UN General Assembly, November 13, 1974”, en Smith, C. (ed.) (2010), *Palestine and the Arab-Israeli Conflict: A history with documents*, séptima edición, Boston/ Nueva York: Bedford St. Martins, p. 340.

Charter of the League of Arab States (1945), disponible en ISN/ETH Zurich, International Relations and Security Network; versión en línea en https://www.files.ethz.ch/isn/125350/8005_ArabLeagueCharter.pdf [última consulta: 05/09/2019].

Colección de tratados de Naciones Unidas, sección sobre *Tratados multilaterales depositados con el Secretario General*, Disponible en: <https://treaties.un.org/Pages/ParticipationStatus.aspx?clang=en> [última consulta: 02/10/19].

Palestinian Declaration of Independence (1988), 15 de noviembre. Disponible en: <http://www.mideastweb.org/plc1988.htm> [última consulta: 05/09/2019].

The Alexandria Protocol (1944), disponible en The Avalon Project, Yale Law School; versión en línea en https://avalon.law.yale.edu/20th_century/alex.asp [última consulta: 05/09/2019].

Tratado de Sèvres (1920), *The treaties of peace 1919-1923*, vol. II, Nueva York: Carnegie Endowment for International Peace.

Disponible en: https://wwi.lib.byu.edu/index.php/Section_I_Articles_1_-_260 [última consulta: 10/04/2020].

Treaty of brotherhood, cooperation and coordination between the Syrian Arab Republic and the Lebanese Republic, (firmado el 22 de mayo de 1991, entrando en vigor el 3 de junio de 1991), UNTS, Vol. 1675, I-28932, pp. 154-157. Disponible en línea en https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/LB-SY_910522_TreatyBrotherhoodCooperationCoordination.pdf [última consulta: 15/10/2019].

b) *Resoluciones y otros documentos oficiales de Naciones Unidas*

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2015), *States parties to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol*. Disponible en línea: <https://www.unhcr.org/protection/basic/3b73b0d63/states-parties-1951-convention-its-1967-protocol.html> [última consulta: 10/04/2020].

Fitzgerald, P. (2005), “Report of the fact-finding mission to Lebanon inquiring into the causes, circumstances and consequences of the assassination of former Primer Minister Rafik Hariri”, *Informe especial bajo mandato del presidente del Consejo de Seguridad (S/PRST/2005/4) del 15 de febrero del 2005*, 24 de marzo. Disponible en línea en https://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/0/79CD8AAA858F_DD2D85256FD500536047 [última consulta: 16/10/2019].

Naciones Unidas (1960), *Resolución 1514 de la Asamblea General, A/RES/1514(XV)*. Disponible en: [https://undocs.org/A/Res/1514\(XV\)](https://undocs.org/A/Res/1514(XV)) [última consulta: 10/04/2020].

Naciones Unidas (1967), *Resolución 242 del Consejo de Seguridad, S/RES/242*. Disponible en: <http://unscr.com/en/resolutions/242> [última consulta: 05/02/2020].

Naciones Unidas (1974), *Resolución 3263, A/RES/3263 (XXIX)*. Disponible en: <https://www.securitycouncilreport.org/un-documents/document/disarm-ares3263-xxix.php> [última consulta: 10/04/2020].

Naciones Unidas (1978), *Resolución 425 del Consejo de Seguridad*, S/RES/425. Disponible en: <http://unscr.com/en/resolutions/425> [última consulta: 05/02/2020].

Naciones Unidas (2004), *Resolución 1559 del Consejo de Seguridad*, S/RES/1559. Disponible en: <http://unscr.com/en/resolutions/1559> [última consulta: 16/10/2019].

Naciones Unidas (2006), *Resolución 1737 del Consejo de Seguridad*, S/RES/1737. Disponible en línea en: [https://www.undocs.org/S/RES/1737%20\(2006\)](https://www.undocs.org/S/RES/1737%20(2006)) [última consulta: 07/03/2020].

Naciones Unidas (2007), *Resolución 1747 del Consejo de Seguridad*, S/RES/1747. Disponible en línea en: [https://www.undocs.org/S/RES/1747%20\(2007\)](https://www.undocs.org/S/RES/1747%20(2007)) [última consulta: 07/03/2020].

Naciones Unidas (2007), *Estatuto del Tribunal Especial para el Líbano*, Resolución 1757 del Consejo de Seguridad, S/RES/1751(2007). Disponible en línea: https://www.stl-tsl.org/sites/default/files/documents/legal-documents/statute/Statute_of_the_Special_Tribunal_for_Lebanon___English.pdf [última consulta: 10/04/2020].

Naciones Unidas (2010), *Resolución 1929 del Consejo de Seguridad*, S/RES/1929. Disponible en línea en: [https://www.undocs.org/S/RES/1929%20\(2010\)](https://www.undocs.org/S/RES/1929%20(2010)) [última consulta: 07/03/2020].

Naciones Unidas (2019), *Human Development Report 2019*, Nueva York: Naciones Unidas.

c) Jurisprudencia e informas jurídicos

Comisión de Investigación sobre los Acontecimientos en los Campos de Refugiados en Beirut (1983), “Informe de la Comisión de Investigación sobre los Acontecimientos en los Campos de Refugiados en Beirut”, 08/02. Disponible en línea en: <https://mfa.gov.il/mfa/foreignpolicy/mfadocuments/yearbook6/pages/104%20report%20of%20the%20commission%20of%20inquiry%20into%20the%20e.aspx> [última consulta: 05/02/2020].

East Timor (Portugal v. Australia), Sentencia de la Corte Internacional de Justicia, *Judgement ICJ Reports 1995*, 30 de junio.

Tribunal Especial para el Líbano (2010), *Unique features*, La Haya: TEL. Disponible en línea: <https://www.stl-tsl.org/en/about-the-stl/unique-features> [última consulta: 10/04/2020].

Tribunal Especial para el Líbano (2011), *Indictments*, Leidschendam: STL. Disponible en [https://www.stl-tsl.org/en/the-cases/stl-11-01/indictments??&case=2&dtype=1&type\[\]=8&case=2&dtype=1&type\[\]=8](https://www.stl-tsl.org/en/the-cases/stl-11-01/indictments??&case=2&dtype=1&type[]=8&case=2&dtype=1&type[]=8) [última consulta: 16/10/2019].

Tribunal Especial para el Líbano (2011), *Interlocutory decision on the applicable law: Terrorism, conspiracy, homicide, perpretation, cumulative charging*, STL-11-01/1, 16 de febrero. Disponible en: <https://www.refworld.org/cases,STL,4d6280162.html> [última consulta: 10/04/2020].

d) Artículos de prensa

Balousha H. (2014), “ Hamas uses backchannel to Tel Aviv”, *Al-Monitor*, 28/02/2014. Disponible en línea en: <https://www.al-monitor.com/pulse/fr/originals/2014/02/hamas-israel-letters-netanya-hu-haniyeh-baskin.html> [última consulta: 15/02/2020].

Black, I. (2008), “Israel: Power struggle leads to Netanyahu, hard man in a tough neighbourhood”, *The Guardian*, 02/08/2008. Disponible en línea en: <https://www.theguardian.com/world/2008/aug/02/israelandthepalestinians.middleeast> [última consulta: 01/02/2020].

Elon, A. (1993), “The politics of memory”, *The New York Review of Books*, 7 de octubre, p. 4.

Grossman, D. (1998), “Fifty is a dangerous age”, *The New Yorker*, 13 de abril, p. 55.

Karam, Z. (2005), “Forme rally criticises Syrian president for threats to Hariri”, *The Guardian*, 31 de diciembre. Disponible en línea en <https://www.theguardian.com/world/2005/dec/31/syria.mainsection> [última consulta: 16/10/2019].

- Kessler, G. (2008), “Ex -envoy details Hussein meeting”, *The Washington Post*, 3 de abril. Disponible en línea en http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/04/02/AR20080402_03485.html [última consulta: 17/10/2019].
- Kifner, J. (2005), “Ex-Syrian aide says assad did threaten Lebanese”, *The New York Times*, 31 de diciembre. Disponible en línea en <https://www.nytimes.com/2005/12/31/world/middleeast/exsyrian-aide-says-assad-did-threaten-lebanese.html> [última consulta: 16/10/2019].
- Lhers, L. (2020), “Israel and Hamas should taker their clandestine relationship public”, *Haaretz*, 13/02/2020. Disponible en línea en: <https://www.haaretz.com/middle-east-news/.premium-israel-and-hamas-should-take-their-clandestine-relationship-public-1.8529410> [última consulta: 15/02/2020].
- MacFarquhar, N. (2005), “Behind Lebanon upheaval, 2 men’s fateful clash”, *The New York Times*, 20 de marzo. Disponible en línea en <https://www.nytimes.com/2005/03/20/world/middleeast/behind-lebanon-upheaval-2-mens-fateful-clash.html> [última consulta: 16/10/2019].
- Najjar, F. (2017), “Why US aid to Egypt is never under threat”, *Al-Jazeera*, 03/10/2017. Disponible en línea en: <https://www.aljazeera.com/news/2017/10/aid-egypt-threat171002093316209.html> [última consulta: 05/02/2020].
- Shindman, P. (2019), “Understanding US foreign aid to Israel”, *Honest Reporting*, 29/08/2019.
- “Excerpts from Iraqi document on meeting with US envoy”, *The New York Times*, 23 de setiembre de 1990. Disponible en línea en <https://msuweb.montclair.edu/~furr/glaspie.html> [última consulta: 17/10/2019].
- “Hariri ‘threatened by Syria head’”, *BBC World*, 30 de diciembre de 2005. Disponible en línea en http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/4570652.stm [última consulta: 16/10/2019].
- “Margaret Thatcher: A life in quotes”, *The Guardian*, 08/04/2013
- “US and Israel formally quit UNESCO”, *Al-Jazeera*, 01/01/2019. Disponible en línea en: <https://www.aljazeera.com/news/2019/01/israel-formally-quit-unesco-190101094104787.html> [última consulta: 01/02/2020].

e) *Bases de datos y cronologías documentales*

Brechers, M., Wilkenfeld, J. *et al.* (2017), *International Crisis Behaviour Data Codebook*, versión 12. Disponible en: <http://sites.duke.edu/icbdata/data-collections/> [última consulta: 11/01/2020].

Congressional Research Service (2009), *US foreign aid to Israel*, núm. RL33222, Washington D.C.: CRS.

Cunningham, D., Gleditsch, K. S. y Salehyan, I. (2008), *Expanded Uppsala Armed Conflict Dataset*. Disponible en: <http://privatewww.essex.ac.uk/~ksg/eacd.html>.

Departamento de Estado de los Estados Unidos de América (1999), *Foreign relations of the United States, 1964-1968, Volume XXII, Iran*, Washington D.C.: Office of the Historian, Departamento de Estado de los Estados Unidos de América, prefacio. Disponible en línea en: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v22/summary> [última consulta: 06/03/2020].

Freedom House (2019), *Freedom in the World 2019*, Washington D.C.: Freedom House.

Middle East Institute (1977), “Chronology, May 16, 1977-August 15, 1977”, *Middle East Journal*, vol. 31, núm. 4, pp. 469-482.

Nikou, S. N. (2019), *Timeline of Iran’s foreign relations*, The Iran Primer, United States Institute of Peace. Disponible en línea en: <https://iranprimer.usip.org/resource/timeline-irans-foreign-relations> [última consulta: 06/03/2020].

Stockholm International Peace Research Institute (2019), *SIPRI Military Expenditure Database (all countries, 1949-2018)*, Estocolmo: SIPRI. Disponible en línea en <https://www.sipri.org/databases/milex> [última consulta: 15/10/2019].

The Economist Intelligence Unit (2019), *Democracy Index 2019-White Paper*, Londres: EIU.

US Aid (2019), *Foreign Aid Explorer: Egypt*, US Aid Data Services. Disponible en línea en: <https://explorer.usaid.gov/cd/ISR> [última consulta: 05/02/2020].

US Aid (2019), *Foreign Aid Explorer: Israel*, US Aid Data Services. Disponible en línea en: <https://explorer.usaid.gov/cd/ISR> [última consulta: 05/02/2020].

US Department of Defense (2008), *Table 13: Worldwide U.S. active duty military deaths (selected military operations)*, Disponible en: <https://web.archive.org/web/20080122010622/http://siadapp.dmdc.osd.mil/personnel/CASUALTY/table13.htm> [fecha de última consulta: 15/05/2020].

f) *Otros recursos en línea*

Archivos Nacionales de los Estados Unidos de América (1979), *Executive order 12170 – Blocking Iranian government property*, Washington D.C.: Archivos Nacionales de los EE.UU. Disponible en línea en: <https://www.archives.gov/federal-register/codification/executive-order/12170.html> [última consulta: 07/03/2020].

Aflaq, M. (1945), “Our opinion of the Arab League Charter”, panfleto de opinión, 4 de abril. Disponible en: Aflaq, M. (1956), *The role of workers in the realization of unity and socialism*, discurso del 1 de marzo. Disponible en la misma página web que la anterior referencia [última consulta: 23/09/2019].

Aflaq, M. (1956), *The role of workers in the realization of unity and socialism*, discurso del 1 de marzo. Disponible en: <http://lanationarabe.over-blog.com/article-arab-unity-michel-aflaq-stephane-parede-90002961.html> [última consulta: 23/09/2019].

Aflaq, M. (1957), *Questions and answers*. Disponible en: <http://lanationarabe.over-blog.com/article-arab-unity-michel-aflaq-stephane-parede-90002961.html> [última consulta: 23/09/2019].

Bush, G. W. (2002), *The President’s State of the Union Address*, 29 de enero de 2002, Washington D.C.: Office of the Press Secretary. Disponible en línea en <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html> [última consulta: 16/10/2019].

Congreso de los Estados Unidos de América (1996), *Iran and Libya Sanctions Act*, HR 3107, Washington D.C.: Congreso de los EE.UU. Disponible en línea en: <https://www.congress.gov/bill/104th-congress/house-bill/3107/text> [última consulta: 07/03/2020].

Departamento del Tesoro de los Estados Unidos de América (1995), *Executive order 12959 – Prohibiting certain transactions with*

respect to Iran, Washington D.C.: Departamento del Tesoro de los EE.U. Disponible en línea en: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/12959.pdf> [última consulta: 07/03/2020].

