



Rev. española de ciencia política

v. 56 (2021)

Sección monográfica

- LA POLÍTICA EXTERIOR DE LOS PAÍSES DEL GOLFO PÉRSICO: DINÁMICAS INTERNAS Y AMENAZAS EXTERNAS (Introducción)p. 13-19**
- La política exterior de Arabia Saudí: equilibrio entre factores domésticos y externos.....p. 21-47**
Itxaso Domínguez de Olazábal, David Hernández Martínez
- The Iranian foreign policy in turbulent times: The Arab uprisings, the nuclear deal and the GCC crisis.....p. 49-70**
Luciano Zaccara
- Emiratos Emiratos Árabes Unidos en Oriente Medio. Antiislamismo, militarismo y estrategia de presión múltiple.....p. 71-96**
Javier Guirado, Ignacio Gutiérrez de Terán
- The foreign policy of Qatar: From a mediating role to an active one.....p. 97-120**
Ignacio Álvarez-Ossorio, Leticia Rodríguez García

Artículos

- Beyond epistemology and freedom: A deliberative democratic model to promote popular participation.....p. 123-144**
Osvaldo González-Reyes
- El sorteo como herramienta de innovación democrática: el potencial de los minipúblicos deliberativos.....p. 145-169**
Gabriel Camaralles

Notas de investigación

Ordenando el caos: cuatro enfoques metodológicos para investigar en políticas públicas.....
.....p. 173-196
Alejandro Hernández-Luis, Camila Carrasco, Sarai García-Guerra

Recensiones

El tapiz de Oriente Medio. Geopolítica. Poder. Religión / Jesús Romero Moñivas. Sevilla: Ecúmene, 2019, 434 pp.p. 199-203
Andres De Castro

La democracia es posible. Sorteo cívico y deliberación para rescatar el poder de la ciudadanía / Ernesto Ganuza y Arantxa Mendiarrat. Bilbao: Consonni, 2020, 172 pp.p. 205-209
Juan Mérida Conde

El descontento movilizador. Cultura y discursos sobre la política en un marco de crisis (2011-2013) / María Jesús Funes, Ernesto Ganuza y Patricia García-Espín (eds.). Madrid: CSIC, 2020, 230 pp.p. 211-214
Roi Pérez

Introducción

IGNACIO ÁLVAREZ-OSSORIO

Universidad Complutense de Madrid

El propósito de esta sección monográfica es analizar la evolución de la política exterior de los países del golfo Pérsico tras la denominada Primavera Árabe, que les obligó a reformular sus prioridades para adaptarlas a las profundas transformaciones experimentadas en la región a partir de 2011. Los artículos que la componen se centran en cuatro de los países con mayor proyección regional —Arabia Saudí, Irán, Emiratos Árabes Unidos y Catar— y adoptan diferentes enfoques teóricos, entre ellos el análisis de política exterior y la teoría de los roles.

Las movilizaciones populares registradas en 2011 marcaron un punto de inflexión en el mundo árabe-islámico y sembraron dudas sobre el futuro de los regímenes autoritarios existentes en el norte de África y Oriente Próximo (Bayat, 2017; Burns, 2017; El Issawi y Cavatorta, 2020; Fergany, 2016; Lacroix y Filiu, 2017; Szmolka, 2013). Aunque en el golfo este movimiento tectónico tuvo un impacto más limitado, lo cierto es que las turbulencias terminaron por alcanzar a Baréin, donde el levantamiento pronto adquirió un marcado carácter sectario (Mesa, 2011: 117-142). Tal circunstancia venía a cuestionar la supuesta excepcionalidad del golfo, según la cual la riqueza energética de su subsuelo y las políticas neopatrimoniales adoptadas por sus gobernantes garantizarían la paz social y la estabilidad política (Peterson, 2005: 2).

Desde la entrada en el siglo XXI, los países miembros del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) viven inmersos en un acelerado proceso de transformación política, social y, sobre todo, económica que les ha hecho entrar en una fase *postradicional*. Según Eisenstadt, las sociedades tradicionales se diferencian de las modernas en que son contempladas como estáticas, tienen bajos niveles de urbanización y alfabetización, están dirigidas por una élite tradicional que legitima su posición en términos religiosos y sus súbditos carecen de derechos políticos al estar privados del derecho al sufragio (1973: 1-27). Las sociedades postradicionales están, por lo tanto, en un término intermedio entre la tradición y la modernidad, ya que mantienen unas estructuras sociopolíticas tradicionales en un contexto de cada vez mayor apertura al exterior provocado por la globalización.

Los artículos del monográfico constatan la existencia de una estrecha relación entre la política doméstica y la política exterior, ya que los países analizados suelen responder a las amenazas externas en función de factores internos. Dejan claro, también, que una serie de dinámicas de carácter regional e internacional están obligando a los países del

golfo a reposicionarse en el sistema internacional y a revisar su política exterior por medio de la asunción de un creciente papel como actores globales. Tal y como advierten Held y Ulrichsen, la interacción entre dichas dinámicas está modificando las relaciones de poder y reformulando sus políticas exteriores: «El resultado es una región en proceso de cambio, ya que las estructuras y los conceptos tradicionales de gobernanza coexisten con dificultad con las nuevas obligaciones y las demandas de reforma» (2012: 1).

Mientras que la región del golfo ha sido objeto de una creciente atención fuera de nuestras fronteras, en nuestro país la producción científica es mucho más limitada (Zaccara, 2010; Saldaña, 2014; Hernández, 2020; González del Miño y Pastor, 2020, entre otros). Precisamente, la voluntad de esta sección monográfica es contribuir a llenar dicho vacío, especialmente necesario en un momento como el actual en el que el centro de gravedad del mundo árabe se ha ido desplazando de manera progresiva desde Oriente Próximo hacia el golfo y, hoy en día, las grandes decisiones que atañen al futuro de la región ya no se adoptan en El Cairo, Damasco o Bagdad como antaño, sino en Riad, Abu Dhabi o Doha.

El desarrollo de la Primavera Árabe en el norte de África y Oriente Próximo ha acelerado este proceso, obligando a los países del golfo a redefinir sus políticas exteriores, a reestructurar sus alianzas y, sobre todo, a convertirse en actores globales cuyos intereses ya no solo se limitan a su inmediata vecindad, sino que se extienden mucho más allá de sus fronteras. Debe tenerse en cuenta que estas movilizaciones populares representaban para la mayor parte de los países del golfo una evidente amenaza por sus llamamientos a la reforma, la libertad y la justicia social. En opinión de Abdallah Baabood, «estos movimientos sísmicos en el mundo árabe crearon nuevas dinámicas geopolíticas, inestabilidad regional y una gran incertidumbre y representaron un enorme reto de seguridad para los países del Golfo» (2014: 42).

La Primavera Árabe ha abierto nuevos espacios de competición y rivalidad entre los países del golfo en torno a la relación a mantener con los Hermanos Musulmanes e Irán. Mientras Arabia Saudí y Emiratos Árabes Unidos se aliaron con los sectores contrarrevolucionarios para tratar de preservar a toda costa el *statu quo* autoritario, Catar intervino junto a Turquía en favor de los partidos islamistas de corte moderado, como el Ennahda tunecino o los Hermanos Musulmanes egipcios. Por otra parte, el aumento del peso específico de Irán en la región y el avance de su programa nuclear despertaron la inquietud de los miembros del CCG, ya que, por un lado, Arabia Saudí, Emiratos y Baréin se aproximaron a Israel para tratar de constituir un bloque antiiraní, mientras que otros países como Catar, Kuwait y Omán se mostraron contrarios a la adopción de medidas militares para frenar dicho programa nuclear y, además, criticaron ácidamente el proceso de normalización árabe-israelí mientras no se estableciese un Estado palestino e Israel se retirase de los territorios árabes ocupados desde 1967.

Tras la Primavera Árabe, los países del golfo han dado un giro radical a su política exterior, inclinándose por un mayor intervencionismo para tratar de salvaguardar sus intereses nacionales, lo que les ha llevado a involucrarse, en diferente medida, en los conflictos armados existentes en Libia, Siria, Iraq y Yemen. Este cambio de actitud ha

coincidiendo en el tiempo con el progresivo repliegue de Estados Unidos de la región y un retorno a la zona de Rusia, patente en su intervención militar en Siria. En muchos de los escenarios mencionados se ha registrado, también, una intensificación de la rivalidad entre el Irán chií y el bloque sunní abanderado por Arabia Saudí, acentuando el sectarismo (Álvarez-Ossorio, 2019).

En este incierto contexto, la posición de Arabia Saudí se ha resentido de manera notable. Debe tenerse en cuenta que dicho país es el que cuenta con más población, superficie y recursos energéticos de la península arábiga, lo que tradicionalmente le ha otorgado una posición preponderante en el mecanismo de toma de decisiones árabe y una evidente ascendencia sobre el resto de petromonarquías del golfo. No obstante, en los últimos años ha ido perdiendo peso específico en favor de otros actores emergentes como Emiratos Árabes Unidos o Catar. Este retroceso de Arabia Saudí se ha acelerado en los últimos años como resultado de la política aventurista emprendida por Mohamed Bin Salman, ministro de Defensa y hombre fuerte del reino, que tiene como principales hitos la intervención militar en Yemen en 2015 y el bloqueo a Catar en 2017. Desde que fuera designado príncipe heredero, Bin Salman ha concentrado en sus manos un inmenso poder al asumir tanto el dossier económico como el militar. Su gestión personalista viene a romper, además, las dinámicas precedentes por las cuales las decisiones estratégicas que afectaban al futuro del reino se adoptaban por consenso entre los príncipes más influyentes de la casa Saud (Soler y Zaccara, 2012).

Irán, por su parte, ha conseguido proyectarse como una de las principales potencias del golfo gracias a una política exterior intervencionista que no ha dudado en aprovechar los errores de sus rivales para afianzar su posición (Zaccara, 2019). Los atentados del 11 de septiembre de 2001 y las consiguientes campañas militares de Estados Unidos en Afganistán e Iraq libraron al régimen iraní de dos de sus principales rivales: los talibanes y Saddam Husein. Irán logró ampliar su radio de acción tejiendo una tupida red de relaciones clientelares con diferentes milicias armadas chiíes de la región. De esta forma, Irán estableció un arco chií que va desde Irán hasta Líbano pasando por Irak y Siria e, incluso, lo extendió a otros países de la península arábiga con población chií, ya sea mayoritaria como Baréin o minoritaria como Yemen. El pacto nuclear alcanzado en 2015 entre G5+1 e Irán fue visto como un primer paso para la normalización de relaciones con Estados Unidos, generando la preocupación no solo de Israel, sino también de Arabia Saudí y Emiratos Árabes Unidos. No obstante, la llegada a la Casa Blanca de Donald Trump y el restablecimiento de las sanciones devolvieron las aguas a su cauce y colocaron en una difícil tesitura al gobierno iraní, atenazado por una grave crisis económica que le ha obligado a limitar su ayuda a sus aliados regionales.

Una de las tendencias que la Primavera Árabe no ha hecho más que agravar ha sido la progresiva emancipación de los distintos emiratos del golfo de la tutela saudí. En las últimas décadas, Emiratos Árabes Unidos y Catar se han transformado en actores extraordinariamente dinámicos que han logrado extender su poder e influencia al conjunto de la región. Hoy en día, Abu Dhabi y Doha se han convertido en centros de negocios internacionales, nodos de conexión de grandes líneas aéreas y promotores de importantes eventos culturales y deportivos. Todas estas iniciativas se engloban

en un intento de construir una marca-Estado atractiva (*state branding*), proceso en el que Arabia Saudí parece haberse quedado rezagada a pesar de su Visión 2030. El príncipe heredero y verdadero hombre fuerte de Emiratos, Mohamed Bin Zayed al-Nahyan, apuesta cada vez más claramente por emplear herramientas del *hard power* para lograr sus objetivos. Su intervención en Yemen y Libia y el estableciendo de bases militares en el Cuerno de África evidencian el creciente poderío de esta *pequeña Esparta*. Por su parte, Catar ha alcanzado una enorme proyección regional gracias a su apuesta por una nueva política exterior basada en el empleo de la diplomacia para la resolución de los conflictos o la promoción de eventos culturales y deportivos, aunque su respaldo a los Hermanos Musulmanes y su patrocinio de Al Jazeera han generado frecuentes problemas con sus vecinos en los últimos años.

En su artículo sobre la política exterior de Arabia Saudí, Itxaso Domínguez de Olazábal y David Hernández analizan la vinculación existente entre la situación doméstica y los condicionantes externos desde el marco teórico del realismo subalterno. Hoy en día, el principal objetivo de la dinastía Saud consiste en garantizar la supervivencia de la monarquía preservando la naturaleza autoritaria y neopatrimonial del régimen frente a la amenaza que representa el modelo de los Hermanos Musulmanes y el expansionismo iraní. El texto reconoce que las revueltas antiautoritarias de 2011 representaron un punto de inflexión para la casa Saud, puesto que fueron percibidas como una amenaza a su posición hegemónica en el sistema árabe y les obligó a replantear por completo sus acciones dentro y fuera del reino. La respuesta saudí no tardó en llegar por medio de la denominada doctrina Salman, que intentaba vertebrar una alianza de carácter contrarrevolucionario entre las monarquías árabes e Israel con el objeto de frenar la influencia regional de Irán y los Hermanos Musulmanes en Oriente Próximo. En la delimitación de las prioridades de la política exterior saudí influye de manera determinante el príncipe heredero Mohamed bin Salman, que trata de revisar algunos pilares del sistema tradicional por medio de la introducción de profundas reformas que, a su vez, le sirven para reforzar su posición interna. Como señalan los autores, «las acciones emprendidas por Bin Salman se centran en reconstruir espacios de preponderancia en Oriente Próximo, utilizando recurrentemente el argumento sectario de la identidad árabe y sunní en contraposición a otros ejes políticos». No obstante, las medidas adoptadas en estos últimos años para tratar de reforzar la posición regional de Arabia Saudí, entre ellas la intervención en Yemen y el bloqueo de Catar, no solo no han cimentado su posición, sino que además han constatado las dificultades para proyectarse como la principal potencia de la península arábiga.

El artículo dedicado a Irán aborda las tres principales cuestiones sobre las que gravitó la política exterior iraní en la última década: la Primavera Árabe, las negociaciones nucleares y el bloqueo contra Catar. Partiendo del marco teórico del análisis de política exterior y el concepto de unidades de decisión autoritativas, Luciano Zaccara interpreta que el mecanismo de toma de decisiones iraníes no es monolítico, ya que en él intervienen actores individuales y grupos de actores. El autor considera que las decisiones adoptadas por el régimen islámico están orientadas, sobre todo, a satisfacer el objetivo principal de la política exterior iraní: convertir a Irán en una potencia regional capaz de

proyectar su influencia no solo en el Golfo, sino también en el conjunto de Oriente Próximo a través del apoyo a una serie de actores próximos a Teherán, entre ellos los regímenes sirio e iraquí, así como las milicias chiíes regionales sobre las que goza de una enorme ascendencia. Zaccara interpreta que, en los tres casos analizados, la política exterior iraní intentó maximizar beneficios en un contexto turbulento y se caracterizó por su largoplacismo. En todo caso, la delimitación de la política exterior iraní también es reflejo de las tensiones entre los diferentes sectores del régimen iraní, ya que los enfoques de los sectores reformistas y los conservadores no siempre coinciden, como ha quedado en evidencia en la respuesta a la Primavera Árabe o la gestión del programa nuclear.

El caso de Emiratos Árabes Unidos es analizado por Javier Guirado e Ignacio Gutiérrez de Terán. Su artículo aborda la transformación de la política exterior de los Emiratos tras la Primavera Árabe desde el marco teórico de la teoría de la dependencia y se centra en las posibles implicaciones regionales de una proyección militar que rebasa los límites de la región del golfo, hasta hace poco tiempo el principal ámbito de acción de la diplomacia emiratí. Como ya se ha mencionado, Emiratos comparte con Arabia Saudí diversos planteamientos, en particular la necesidad de neutralizar la corriente democratizadora emanada de las Primaveras Árabes y también la percepción de que el islam político y, en concreto, la vertiente representada por los Hermanos Musulmanes representa una potencial amenaza. Emiratos ha buscado extender su influencia en este escenario bajo la narrativa del antiislamismo, tratando de frenar a su principal contendiente en la región, Catar, que se ha consagrado como el principal apoyo de los Hermanos Musulmanes en la escena árabe. Al mismo tiempo, Emiratos ha demostrado un creciente interés por expandir su influencia más allá del golfo a través del establecimiento de bases en el golfo de Adén, el Cuerno de África e, incluso, el Mediterráneo, lo que evidencia que Emiratos ha abandonado la tutela saudí y dispone de su propia agenda exterior. Esta apuesta por el espartanismo le convierte en uno de los principales actores en un nodo cada vez más importante en las relaciones de poder globales.

Por último, el caso de la política exterior catarí es abordado por Ignacio Álvarez-Ossorio y Leticia Rodríguez. Partiendo del marco teórico del análisis de política exterior y la teoría de roles, el artículo se centra en el creciente papel jugado por Catar en la zona del golfo y Oriente Próximo gracias a su apuesta por una nueva política exterior puesta en práctica por el emir Hamad Bin Khalifa Al Thani a partir de 1995. Esta política exterior tenía como principales señas de identidad el empleo de la diplomacia para la resolución de los conflictos, la puesta en marcha del canal panárabe Al Jazeera, el apoyo a los Hermanos Musulmanes y la promoción de eventos culturales y deportivos dentro de un esfuerzo de *state branding*. Todas estas transformaciones pusieron a Catar en el mapa y emanciparon al emirato de la tutela de Arabia Saudí, a la que había estado sometida desde su independencia en 1971. La estrecha alianza establecida con Estados Unidos fue determinante para salvaguardar la soberanía del emirato y para que los diferentes intentos de deponer al emir Hamad o a su hijo el emir Tamim hayan fracasado, al menos por el momento. Los autores constatan que la Primavera Árabe marcó un punto de inflexión en la política exterior catarí, que

gradualmente abandonó el rol mediador-integrador para adoptar un rol más activo-independiente en el marco del cual las herramientas del *soft power* fueron sustituidas, de manera progresiva, por las del *hard power*. Este giro copernicano agravó las tensiones con Arabia Saudí y Emiratos Árabes Unidos, que en 2017 decidieron imponer un bloqueo sobre Catar, finalmente levantado en 2020 tras la victoria electoral de Joe Biden en las elecciones presidenciales en Estados Unidos.

AGRADECIMIENTOS

Esta sección monográfica es uno de los resultados del proyecto de investigación de I+D «Resiliencia del autoritarismo, choque de islamismos e intensificación del sectarismo en Oriente Medio y el Magreb» (CSO2017-86091-P), financiado por el Ministerio de Economía, Industria y Competitividad (MINECO), la Agencia Estatal de Investigación (AEI) y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).

Referencias

- Álvarez-Ossorio, Ignacio. 2019. «The Sectarian Dynamics of the Syrian Conflict», *The Review of Faith and International Affairs*, 17 (2): 47-58. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/15570274.2019.1608644>.
- Baabood, Abdullah. 2014. «Gulf Countries and Arab Transitions: Role, Support and Effects», *IEMed Mediterranean Yearbook*, 2014: 42-47.
- Bayat, Asef. 2017. *Revolution without revolutionaries. Making sense of the Arab Spring*. Stanford: Stanford University Press.
- Burns, Sean. 2017. *Revolts and the military in the Arab Spring. Popular uprisings and the politics of repression*. Londres: I. B. Tauris. Disponible en: <https://doi.org/10.5040/9781350987821>.
- Eisenstadt, S. N. 1973. «Post-Traditional Societies and the Continuity and Reconstruction of Tradition», *Daedalus*, 102 (1): 1-27.
- El Issawi, Fatima y Francesco Cavatorta (eds.). 2020. *The unfinished Arab Spring. Micro-dynamics of revolts between change and continuity*. Londres: Gingko. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/j.ctv12sdz5b>.
- Fergany, Nader. 2016. *Arab revolutions in the 21st century? Lessons from Egypt and Tunisia*. Londres: Palgrave. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/978-1-137-59094-7>.
- González del Miño, Paloma y Juan. C. Pastor Gómez. 2020. *La política exterior de Irán. Poder y seguridad en Oriente Medio*. Madrid: Catarata. Disponible en: <https://doi.org/10.15366/reim2019.27.012>.
- Hernández, David. 2020. *El reino de Arabia Saudí y la hegemonía de Oriente Medio*. Madrid: La Catarata.
- Kostiner, Joseph (ed.). 2000. *Middle East Monarchies: The Challenge of Modernity*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner.

- Lacroix, Stephane y Jean. P. Filiu. 2017. *Revisiting the Arab uprisings. The politics of a revolutionary moment*. Londres: Hurst.
- Mesa Delmonte, Luis. 2011. «Bahréin: Protestas populares, represión y conflicto latente», en Ignacio Gutiérrez de Terán e Ignacio Álvarez-Ossorio (eds.), *Informe sobre las revueltas árabes: Túnez, Egipto, Yemen, Bahréin, Libia y Siria*. Madrid: Ediciones del Oriente y el Mediterráneo.
- Peterson, J. E. 2005. *The Emergence of Post-Traditional Oman*. Durham Middle East Paper, nº 5; Sir William Luce Publications Series. University of Durham.
- Saldaña, Marta. 2014. *Rentierism and political culture in the United Arab Emirates: The case of UAE students* [tesis]. Planet Contreras, Ana I. y Marc Valeri (dirs.), Universidad Autónoma de Madrid.
- Soler, Eduard y Luciano Zaccara. 2012. «Saudi Arabia: Family, Religion, Army and Oil», en Ferrán Izquierdo (ed.), *Political Regimes in the Arab World. Society and the Exercise of Power*. Londres: Routledge.
- Szmolka, Inmaculada. 2013. «¿La quinta ola de democratización?: cambio político sin cambio de régimen en los países árabes», *Política y Sociedad*, 50 (3): 893-935. Disponible en: https://doi.org/10.5209/rev_POSO.2013.v50.n3.41350.
- Zaccara, Luciano. 2010. *La política exterior de Irán, de Jomeini a Ahmadineyad (1979-2009): un análisis de la composición de las élites y unidades de decisión* [tesis]. Feliu i Martínez, Laura y Gladys Lechini (dirs.), Universidad Autónoma de Madrid.
- Zaccara, Luciano. 2019. *Iran and the Intra-GCC Crisis: Risks and Opportunities*. IAI Papers, 19. Roma: Istituto Affari Internazionali.

IGNACIO ÁLVAREZ-OSSORIO

ialvarezossorio@ucm.es

Ignacio Álvarez-Ossorio Alvariño es profesor titular de Estudios Árabes e Islámicos en la Universidad Complutense de Madrid. Magíster en Relaciones Internacionales por la Fundación Ortega y Gasset (1997) y doctor en Estudios Árabes e Islámicos por la UAM (1999). Entre 1999-2019 fue profesor en la Universidad de Alicante, donde dirigió el Instituto Interuniversitario de Desarrollo Social y Paz (2017-2019). Sus líneas de investigación se centran en la historia contemporánea de Oriente Próximo y en los procesos de cambio político. Ha dirigido tres proyectos de investigación de I+D y publicado una decena de libros, como autor o coautor, centrados en la cuestión palestina, el conflicto sirio, la sociedad civil y la Primavera Árabe. Durante el curso 2008-2009 fue también *visiting scholar* en el Departamento de Historia de la University of California Los Angeles (UCLA). Entre 2015-2018 fue coordinador de Oriente Medio y Magreb en la Fundación Alternativas y, desde 2014, es vocal de la Junta Directiva del Comité Español de la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados Palestinos (UNRWA). Ha publicado artículos en diversas revistas de impacto como *The Review of Faith and International Affairs*, *Middle East Quarterly* y *Maghreb Machrek*, y capítulos en las editoriales Routledge, Palgrave y Edinburgh University Press.

La política exterior de Arabia Saudí: equilibrio entre factores domésticos y externos

*Saudi Arabia's foreign policy:
Striking a balance between domestic and external factors*

ITXASO DOMÍNGUEZ DE OLAZÁBAL

Universidad Carlos III de Madrid

DAVID HERNÁNDEZ MARTÍNEZ

Universidad Autónoma de Madrid

Cómo citar/Citation

Domínguez de Olazábal, I. y Hernández Martínez, D. (2021). La política exterior de Arabia Saudí: equilibrio entre factores domésticos y externos. *Revista Española de Ciencia Política*, 56, 21-47. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.56.01>

Resumen

Este artículo analiza la evolución de la política exterior de Arabia Saudí, con un énfasis particular en la situación tras los levantamientos antiautoritarios de 2011. Con el marco teórico del realismo subalterno como punto de partida, el objeto de estudio se centra en cómo la estrecha vinculación entre la situación doméstica y los condicionantes externos, en particular en el contexto del Golfo y Oriente Próximo, ha orientado la forma en que la Corona ha articulado y desarrollado la estrategia exterior del país. El objetivo último del reino, ayer y hoy, consiste en garantizar la estabilidad de la Corona y otorgar legitimidad a su mandato. El artículo se centra en diferentes dimensiones de la llamada Doctrina Salman y en el destacado papel que en ella juega su hijo Mohammed bin Salman, príncipe heredero y actual ministro de Defensa, y repasa las principales cuestiones de la agenda nacional y regional del régimen saudí.

Palabras clave: Arabia Saudí, Oriente Próximo, política exterior, wahabismo, Primavera Árabe, realismo subalterno, Mohammed Ayoob.

Abstract

This article explores the evolution of Saudi Arabia's foreign policy, with a particular emphasis on the context following the 2011 anti-authoritarian uprisings. Drawing on the theoretical framework of subaltern realism, the study focuses on the close link between the country's domestic situation and external constraints, predominantly in the context of the Gulf and the so-called Middle East, and the way it has commanded the crown's articulation and implementation of the

country's foreign strategy. The kingdom's ultimate objective, both yesterday and today, is to guarantee the House of Saud's stability and legitimacy. The text pays special attention to the different dimensions of the so-called 'Salman doctrine' and the key role played by Crown Prince Mohammed bin Salman, currently Defense minister. It also reexamines the main issues on the Saudi regime's national and regional agenda.

Keywords: Saudi Arabia, Middle East, foreign policy, Wahhabism, Arab Spring, subaltern realism, Mohammed Ayoob.

There is nothing exceptional about Saudi Arabia.
More nuanced research has explored the 'enigma' and reinserted
the country into the regional history of the Arab world and beyond.

(AL-RASHEED, 2018: 26)

INTRODUCCIÓN

Arabia Saudí es actualmente uno de los Estados centrales de Oriente Próximo y de la esfera musulmana. Su relevancia estratégica reposa sobre una combinación de factores religiosos, culturales, políticos y económicos, integrados en una estrategia exterior diseñada a lo largo de décadas. El régimen no es ajeno a las transformaciones y nuevas realidades, tanto en su entorno como a escala internacional, que repercuten sobre la cohesión de la nación saudí. Estas nuevas vicisitudes obligan a la casa Saud a reconfigurar su estrategia regional e implementar reformas en el ámbito doméstico. El objetivo final es preservar la estabilidad interna y salvaguardar los intereses de la Corona saudí como potencia regional y aliado destacado de actores externos a la zona.

Las protestas antiautoritarias de 2011, conocidas como Primavera Árabe, supusieron un punto de inflexión en Oriente Próximo y norte de África: introdujeron profundos cambios y derivaron en elevados niveles de tensión. Esta coyuntura ha evolucionado hacia una sucesión de conflictos, crisis y rivalidades crecientes, en las que diferentes agentes intentan proteger o imponer sus propios objetivos. Este cúmulo de acontecimientos pone de relieve la estrecha vinculación entre situaciones domésticas, circunstancias regionales y contexto internacional. Los dirigentes saudíes se ven enfrentados a un período marcado por retos que cuestionaban su legitimidad, tanto en el interior de sus fronteras como en aquellas áreas que consideraban prioritarias.

El trabajo parte de dos preguntas de investigación centrales. En primer término, analiza cuáles son los principales elementos y factores domésticos y externos que condicionan la política exterior de Arabia Saudí desde el 2011 hasta 2020. En segundo lugar, valora cuáles son las interpretaciones de los contextos internos y externos, así como los objetivos y principios de los dirigentes saudíes, que guían la formulación e implementación de esta política exterior.

Este artículo analiza la política exterior de Arabia Saudí entre 2011 y 2020 desde una perspectiva multidimensional que tiene en cuenta tres procesos simultáneos y que

se retroalimentan mutuamente. Por un lado, la situación interna y la necesidad dominante de la casa Saud de garantizar su supervivencia en el poder. Por otro, el panorama político de Oriente Próximo bajo un contexto de polarización y alianzas aparentemente antagónicas. En último término, la inferencia de las coyunturas abiertas en la comunidad internacional, sobre todo a través de las alianzas saudíes con potencias internacionales. El trabajo se inspira en la historia reciente del país para evidenciar que la estrategia exterior saudí se ve, tanto hoy como ayer, consecutivamente influida por necesidades domésticas. El texto pretende contextualizar cada acción y decisión del régimen en relación con los acontecimientos registrados dentro y fuera del reino.

La estructura del trabajo se divide en cinco partes. Tras la introducción, aparecen los aspectos teóricos y metodológicos de la investigación, con especial referencia al encuadre del realismo subalterno y el análisis de política exterior. En el apartado tres se realiza la exposición pormenorizada de los factores domésticos que influyen en la política exterior de Arabia Saudí. En el cuarto apartado se aborda la evolución de la acción regional del reino saudí tras la Primavera Árabe y las transformaciones en el entorno. En el epígrafe quinto se examina la estrategia seguida por el país árabe durante el reinado de Salman desde el 2015 y los objetivos de la llamada doctrina Salman. En la sección sexta se recogen las principales alianzas y rivalidades desarrolladas por Arabia Saudí en el contexto de Oriente Próximo. En el último apartado se presentan las conclusiones y reflexiones finales de la investigación.

MARCO TEÓRICO Y METODOLOGÍA

Marco teórico

La investigación se enmarca en el realismo subalterno, principalmente desarrollado por Mohamed Ayoob (2002), una de las primeras aproximaciones del pensamiento poscolonial a la teoría de las relaciones internacionales. El punto de partida lo representa el realismo clásico, con su énfasis en el Estado y la supervivencia de este como condicionante crítico de su acción exterior. El realismo subalterno cuestiona además el neorealismo y el neoliberalismo, y considera que los factores centrales para entender dinámicas internacionales son el proceso de construcción del Estado y, en íntima relación con este, la construcción de comunidades políticas. En el realismo subalterno, la estrategia exterior de un país, muy particularmente la regional, está íntimamente vinculada con su condición de Estado poscolonial parte del Sur Global, con características y aspiraciones no siempre similares a los Estados del Norte Global. El texto parte de que este es todavía el caso de Arabia Saudí, a pesar de que algunos datos macroeconómicos e indicadores sociales pudieran indicar justamente lo contrario.

La construcción del Estado de Arabia Saudí, todavía en curso, representa una tarea doméstica con una dimensión externa, por lo que equilibrios regionales de poder favorables benefician al proceso (Ayoob, 1998: 43) y «las cuestiones de orden nacional y orden internacional están inextricablemente entrelazadas, especialmente en el ámbito

del conflicto y la resolución de conflictos» (*ibid.*: 44). Ayoob pone particular énfasis en el concepto de *conflicto doméstico*, no necesariamente en referencia a la existencia de enfrentamientos corpóreos, sino a la vulnerabilidad del régimen a cargo de la construcción del Estado, celoso del mantenimiento de una cierta legitimidad que todavía reposa sobre cimientos inciertos, o al menos cuestionados. De acuerdo con dicho autor, los regímenes autoritarios utilizan la seguridad para subyugar a sus poblaciones, aunque con ello caen en una trampa de un *continuum* entre vulnerable y no vulnerable que también afecta a su legitimidad y les obliga a diseñar una narrativa securitizada en virtud de la cual elementos internos y externos representan amenazas al Estado (Ayoob, 1997: 130-131).

A diferencia de las vertientes realistas predominantes, desarrolladas en torno a países del Norte Global y basadas principalmente en la distribución del poder y la seguridad externa, el realismo subalterno parte de la importancia de las consideraciones domésticas para entender el surgimiento de conflictividad interestatal en distintas formas. Estos Estados, todavía en formación o consolidación —en el caso saudí, creado en 1932—, definen las amenazas a su seguridad y, en última instancia, a su supervivencia sobre la base de consideraciones externas e internas, conscientes de la sólida interconexión entre conflictos intraestatales e interestatales de diferentes intensidades, como consecuencia de fronteras trazadas por los poderes coloniales y la heterogeneidad étnica, religiosa y/o cultural (Ayoob, 2002: 38).

Los regímenes dedican importantes esfuerzos y recursos en sus relaciones con actores del entorno, especialmente donde perciben amenazas a su estabilidad (*ibid.*: 37). Esto no excluye su participación en dinámicas globales y búsqueda de aliados externos, siempre que refuercen la legitimidad del régimen. Por otro lado, estos Estados no persiguen, al contrario de lo que promulga la teoría neoliberal, intereses sociopolíticos o socioeconómicos; tampoco internacionales, sociopolíticos o económicos amplios e inclusivos más allá de salvaguardar los fines particularistas de las élites que construyen el país: por ejemplo, cuando se embarcan en procesos de integración regional, estos suelen ser con vistas a alcanzar exclusivamente objetivos nacionales.

Así, una de las amenazas críticas para la supervivencia del reino saudí se ve representada por aquellos elementos disruptivos —internos y externos— que cuestionan la legitimidad y estabilidad del régimen (Gause, 2003: 303). Los diferentes monarcas saudíes han perseguido la seguridad externa tomando en consideración objetivos de equilibrio doméstico (Nonneman, 2005: 318). Este marco ayuda a entender en profundidad que las sucesivas estrategias de política exterior de Arabia Saudí deben sopesar y explicar, al mismo tiempo y con el mismo peso, dinámicas externas e internas.

Metodología

El marco de análisis del estudio es el definido por la política exterior (Azaola, 2019), que establece una diferencia entre tres niveles de observación para evaluar el comportamiento de un Estado en las relaciones internacionales: el global, el regional/

subregional y el nacional. Además, en relación con la esfera doméstica saudí se hace necesario considerar la estrecha interrelación que existe entre las decisiones del monarca y las políticas del reino en un país donde la personalización y la patrimonialización del Estado caracterizan todo el proceso de toma de decisiones (Médard, 1990; Mouline, 2010; Hinnebusch, 2003: 110-120; Mabon, 2018: 3).

LA DIMENSIÓN DOMÉSTICA EN LA ARTICULACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR SAUDÍ

Desde la creación del Estado moderno saudí en 1932, el objetivo fundamental fue construir un nuevo país y mantener a los Saud en el poder, en una imbricación constante entre Corona, religión y nación. La configuración del reino se desarrolla según los objetivos del clan familiar. Los saudíes se encargaron de dotar inicialmente al régimen de un sentido político patrimonial, donde los recursos y todos los espacios de poder son copados por el rey y su familia (Charrad, 2011: 51-52). El resultado es que el Estado opera según una política nacional e internacional marcada directamente por las premisas del monarca y su círculo de mayor confianza. Los intereses nacionales no se distinguen de los fines e intereses de la dinastía real, rigiéndose la acción exterior según las apreciaciones de oportunidades y amenazas que existen para la monarquía.

El carácter patrimonial del régimen se produce por la extrema preocupación de la casa Saud por controlar todos los ámbitos políticos y sociales del Estado en construcción, lo que proporciona una elevada concentración de poder en la figura del rey. La estabilidad y seguridad representan dos elementos centrales de la política del reino. Arabia Saudí actúa como una potencia dentro del complejo de contexto regional multipolar de Oriente Próximo: las distintas acciones y decisiones y, por encima de todo, las líneas estratégicas se ven moldeadas por la percepción de amenazas a su seguridad y estabilidad en distintas formas y con distintos orígenes (Buzan y Waever, 2003; Chalk, 2004).

Los dirigentes saudíes comprenden que su porvenir político queda determinado tanto por las dinámicas domésticas como por lo que pueda ocurrir en su entorno. Un principio irrenunciable de la política exterior está en salvaguardar una posición de liderazgo en la región, el único mecanismo que les permite una cierta certidumbre ante fuerzas divergentes. El objetivo de mantener una posición predominante obligaba a perseguir activamente una cierta estabilidad que evite convulsiones o focos de conflicto en la región, que puedan derivar en tensiones y divisiones sociales dentro del reino. Se lograba asimismo garantizar el sosiego que representa para un Estado rentista el maná de la economía política de los hidrocarburos. En última instancia, también se conseguía conservar intacta la alianza con Estados Unidos, para la que Riad jugaba el rol de mediador privilegiado en un vecindario turbulento (Kamrava, 2013).

El primer ejemplo de reacción preventiva ante amenazas externas fue el sólido posicionamiento de Riad en la primera *guerra fría* regional entre regímenes republicanos y monárquicos en la década de los sesenta del pasado siglo, al mismo tiempo que

la Corona hacía frente a numerosos focos de oposición internos (Al-Rasheed, 2010: 103, 124). Otro caso destacable fue la primera guerra del Golfo en 1991, en particular la perturbación en el país por la presencia de tropas estadounidenses desplegadas en el territorio (*ibid.*: 171). La tercera evidencia surgió en el contexto posterior a los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001. El reino quedó en una situación delicada en el ámbito internacional, con una reputación y vínculo con Occidente marcadamente deteriorados, mientras que en el ámbito interno una campaña de terror se vio intensificada con la invasión de Irak en 2003 (*ibid.*: 233).

Son tres los mecanismos de los que Arabia Saudí se sirve primordialmente para su estrategia exterior, que arrojan luz sobre la fuerte relación que existe entre la dimensión externa y la dimensión interna: uno es la religión; otro el llamado «regionalismo *regime-boosting*», ambos considerados mecanismos de *soft power* (Gallarotti y Al-Filali, 2012), y un tercero son los hidrocarburos.

En lo que a la religión respecta, la alianza centenaria entre los Saud y el wahabismo, y la presencia de los dos lugares sagrados para el islam en territorio saudí, han permitido al régimen saudí servirse del islam para legitimar decisiones ante sus nacionales ejercer cierta influencia en gran parte del mundo árabe y musulmán. El papel de liderazgo que pretende protagonizar Arabia Saudí en todo Oriente Próximo y demás áreas con presencia del islam se justifica recurriendo a la cosmovisión wahabita que impregna la acción internacional de una retórica excepcionalista (Ottaway, 2011: 3-4). Los axiomas del wahabismo se erigen en cimientos de un panorama religioso y político en el que la casa Saud actúa como guía y defensor de la auténtica fe.

A partir de las décadas de 1950 y 1960, y en el marco de la guerra fría entre republicanos y monárquicos, el rey Faisal promovió la religión como ideología alternativa al nacionalismo árabe. En 1979, la revolución en Irán y el secuestro de la Gran Mezquita de la Meca, junto a una inestabilidad creciente en la Provincia Oriental, se perfilaron como amenazas significativas a la legitimidad doméstica e internacional del régimen. Esta época se erige como punto de inflexión para el refuerzo del liderazgo regional y las credenciales islámicas saudíes (Ahrari, 1989). El recurso a la religión explica el significativo papel que han jugado los ulemas en la política exterior, tanto en la arena propagandística interior como en actividades de proselitismo (*da'wa*) a lo largo de las últimas décadas (Hammond, 2018).

La creación de la Liga Mundial Musulmana (1962) y de la Organización para la Conferencia Islámica (1967) representan ejemplos de la instrumentalización de la religión y del llamado «regionalismo *regime-boosting*». El régimen saudí busca fortalecer su estatus y legitimidad, tanto en el ámbito internacional como a nivel nacional, sirviéndose de instituciones regionales (Söderbaum, 2010: 6). Arabia Saudí es miembro de un entramado de organizaciones internacionales, donde la prioridad es convertirlos en escenarios donde reafirmar su soberanía y liderazgo, utilizándolos como plataformas propagandísticas ante los ciudadanos y el resto de la comunidad internacional, y también como foros donde visibilizar diferencias discursivas entre países (*ibid.*: 8; Chabal y Daloz, 1999; Söderbaum, 2001: 192).

En este sentido, las rentas obtenidas de los hidrocarburos sirven de soporte financiero para las grandes iniciativas internacionales, así como importantes inversiones en el sector de la defensa para reforzar sus capacidades militares. Al mismo tiempo, gracias a las rentas del petróleo, la casa Saud cumple el contrato social *sui generis* que aún mantiene con sus súbditos (Campbell y Yetiv, 2017), siguiendo los principios de modelos rentistas neopatrimoniales, que redistribuyen los recursos de acuerdo con redes patrón-cliente (Bewlavi, 1990). Sin embargo, la aplicación de la teoría del Estado rentista en el caso de Arabia Saudí debe ser matizada en atención a su economía política, en la que los hidrocarburos son centrales y han sido explotados de acuerdo con principios capitalistas en procesos eminentemente globales de internacionalización de capital, a través de instrumentos como conglomerados activos en una variedad de sectores económicos controlados por familias estrechamente vinculadas con la familia gobernante y las estructuras estatales, lo que ha contribuido al éxito de la acumulación de capital (Hanieh, 2011).

EL RÉGIMEN SAUDÍ ANTE LA PRIMAVERA ÁRABE

Arabia Saudí frente a los cambios en el contexto regional

Las movilizaciones que se extendieron por numerosos países árabes representaron una doble brecha en el *statu quo* de los diferentes contextos domésticos y de la situación regional en su conjunto. Por un lado, evidenciaron la gran grieta concurrente entre las poblaciones y las clases dirigentes. Por otro, revitalizaron la fractura ideológica e intereses entre regímenes, propiciando un aumento de incertidumbre e inseguridad. La inestabilidad en diferentes puntos de la zona abocó a que distintos actores estatales plantearan cambios profundos en sus estrategias. Riad fue un ejemplo destacado.

Arabia Saudí actuó durante este período bajo una lógica contrarrevolucionaria, que intentó liderar el bloque que refrenaba corrientes de cambio. Los esfuerzos de la monarquía se focalizaron en reducir las posibilidades de movimientos de contestación dentro del reino (Gause, 2011: 7-9), al mismo tiempo que buscaban adaptar sus respuestas a los complejos acontecimientos regionales. Las diferentes crisis en el entorno afectaron notablemente a los intereses de la monarquía. Arabia Saudí se encontró en una posición más frágil que antes de que estallaran las protestas de 2011, obligada a hacer frente a numerosos desafíos y diferentes resistencias a su estatus preeminente (Dalacoura, 2012: 77-78). El Estado saudí inició una fase de redefinición de su forma de intervención en el entorno para preservar sus intereses.

La percepción entre los dirigentes saudíes era que la inestabilidad ayudó a mejorar la posición de sus competidores en la región. El régimen wahabita encaró importantes obstáculos a la hora de implementar una agenda regional que le permitiera continuar siendo el punto referencial (Al Tamamy, 2012: 154). Sus preocupaciones están en la evolución de los conflictos de Yemen y Siria, así como las dinámicas internas en el Líbano, Egipto o Irak. No obstante, los riesgos más excepcionales los representaban

el protagonismo creciente de Irán y las divisiones en el seno del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG), muy particularmente la rivalidad creciente con Qatar.

Las diferentes crisis regionales supusieron un doble desafío para el liderazgo de Arabia Saudí, que explica su faceta de elemento contrarrevolucionario y, al mismo tiempo, propulsor de nuevos actores en terceros países, como su apoyo a milicias rebeldes en Siria (Mabon, 2016: 180-185). En términos generales, la presencia creciente de movimientos contestatarios en el entorno es percibidos por los Saud como una amenaza directa a su modelo político. Riad se vio abocada a ayudar a aquellos regímenes afines, mientras respaldaba a facciones opositoras y rebeldes con las que compartía unos objetivos similares, todo ello con el propósito de contrarrestar tanto la influencia iraní como agendas programáticas alternativas a las de Arabia Saudí.

La preocupación de la casa Saud por proteger a otras dinastías reales se extiende más allá de los contornos del Golfo. Jordania y Marruecos son dos casos destacados de la acción saudí a escala regional e internacional en torno a la esfera musulmana. El apoyo y protección a estos regímenes deviene de un doble interés: en primer término, salvaguardar la monarquía como el modelo político idóneo para la zona, defendiendo la «excepcionalidad monárquica» frente los profundos cambios en el entorno (Yom y Gause, 2012: 76-78) En segundo lugar, ampliar los márgenes de influencia de Arabia Saudí, consolidando sus relaciones con aquellos dirigentes con los que comparte cierta proximidad de intereses y que podrían formar parte del eje suní promovido desde Riad.

En la respuesta saudí a los cambios regionales destacan dos etapas, que muestran visiones distintas dentro de la casa Saud sobre la forma de abordar la complicada realidad política. En primer término, la gestión realizada por el rey Abdalá se caracterizó por una línea centrada en preservar la estabilidad interna y de bajo perfil exterior. En contraposición, a partir de 2015, el rey Salman y el príncipe heredero Mohammed bin Salman (conocido por su acrónimo MbS) introdujeron una estrategia que sigue una línea de acción más proactiva en el escenario doméstico e internacional.

El rey Abdalá hizo frente a los cambios en la región desde una visión cautelosa y comedida, bajo el principio de aislar al reino de las posibles coyunturas de cambio emergentes (Steinberg, 2014: 15-16). Esta decisión permitió al régimen saudí controlar y reducir el alcance de las transformaciones dentro del reino, superando los instantes de mayor virulencia de las reivindicaciones. No obstante, la percepción desde algunos círculos de poder de Riad fue que los años en los que se priorizó la agenda nacional incidieron negativamente en el papel de Arabia Saudí en las principales crisis regionales, alentando la ascensión de otros bloques y agentes competidores.

A pesar de diferencias especificadas, los monarcas Abdalá y Salman muestran continuidad en priorizar determinados apoyos en el entorno. La respuesta saudí a los cambios regionales consistió en respaldar decididamente a sus aliados: el caso de las intervenciones militares en Bahréin en 2011 y en Yemen a partir de 2015, o bien de las ayudas económicas al régimen egipcio de Abdel Fattah Al Sisi tras el golpe de Estado contra el presidente Mohammed Morsi en 2013. Siria representó el único espacio de Oriente Próximo en el que los saudíes se decantaron por respaldar a facciones opositoras para intentar reducir la influencia iraní.

El impacto de las protestas en el orden interno

El régimen saudí tenía que actuar ante los diversos acontecimientos tras las revueltas de 2011, consciente del riesgo de contagio en su territorio (Kamrava, 2011: 99). Los objetivos fundamentales eran prevenir el caos (*fitna*) en los regímenes aliados y defender la legitimidad de la monarquía como sistema de gobierno en el mundo árabe. Aunque no existía una sociedad civil consolidada en Arabia Saudí, consecuencia de amplios mecanismos de represión, surgieron brotes de insatisfacción que el régimen logró contener gracias a una meditada combinación de coerción y dádivas (Al-Rasheed, 2015a). El argumento aducido fue que los conflictos del entorno representaban una seria amenaza para la propia cohesión territorial y supervivencia del país.

Sin embargo, entre los diferentes tipos de contestación interna al poder de los Saud pueden destacarse por su incidencia histórica las reivindicaciones de la población chií del este del país y las diversas corrientes y plataformas dentro del islam político en el reino.

El dilema de la Provincia Oriental

Gran parte de la atención del régimen en 2011 se focalizó en la Provincia Oriental, una zona de enorme valor estratégico en la que reside una significativa minoría chií. Esta parte de la población saudí ha sido durante décadas discriminada por su condición religiosa, lo que derivó en un conflicto interno que nada tenía de sectario en un primer momento (Matthiesen, 2014). El régimen se sirvió de esta colisión para erigir a la comunidad chií en chivo expiatorio, ya que actuarían supuestamente influenciados por Irán (Al-Rasheed, 2017: 150). Las autoridades saudíes acusaban a Teherán de tratar de sembrar el caos dentro del reino, y ponían como ejemplo las movilizaciones ocurridas en Baréin en los primeros meses de 2011 (Matthiesen, 2012: 658).

El marco de amenaza iraní utilizado por Riad para justificar ante el resto de sus súbditos la represión en la Provincia Oriental (aunque también se puso en marcha una estrategia de *palo y zanahoria*) sirvió para deslegitimar las razones —compartidas por un importante número de saudíes— que habían llevado a diversas microrrevueltas y, por lo tanto, pacificar también a aquellos ciudadanos que habían sido protagonistas en su descontento (Al-Rasheed, 2014: 357). Con la intervención militar de la Fuerza Escudo del Consejo de Cooperación del Golfo en Bahrein, Arabia Saudí dejó claro que no permitiría ningún tipo de desestabilización en el ámbito regional (Ulrichsen, 2014).

En enero de 2016, la ejecución del jeque chií Nimr Baqir al-Nimr, líder de las protestas de 2011, representó la interrelación entre consideraciones domésticas y externas y la instrumentación política de las divisiones sectarias (Alamer, 2016). Un importante número de ciudadanos suníes aplaudieron la decisión: según el wahabismo oficial, el clérigo chií representaba una herejía religiosa y política (Gengler, 2017). La reacción externa implicó tanto severas condenas por parte de Occidente

como una escalada de tensiones con Irán. La ejecución tuvo lugar en un momento en el que la Corona saudí necesitaba desviar la atención de la trayectoria desfavorable de la guerra en Yemen y de algunas medidas fiscales y económicas controvertidas.

La «amenaza» del islam político

El régimen saudí ha recurrido a la religión como fuente de legitimidad para promover los intereses del Estado, en oposición a reivindicaciones foráneas de influencia islámica y regional (Halliday, 2005: 218). No obstante, este liderazgo religioso también puede representar en ocasiones una debilidad para los gobernantes saudíes, ya que implica una serie de limitaciones en el proceso de adopción de determinadas estrategias, así como un punto de crítica a la que se atienen sus rivales (Gause, 2003; Nuruzzaman, 2017).

La relación especial entre los Saud y el wahabismo no siempre ha impedido que algunos actores cuestionen las credenciales islámicas del régimen, acusándolo de haber traicionado los fundamentos del movimiento wahabita del siglo XVIII. Estas críticas al régimen ponen en peligro la estabilidad interna, además de debilitar de las relaciones entre la monarquía y varios de sus aliados extranjeros. La necesidad de erradicar estos grupos sobre el terreno y cercenar sus capacidades financieras se han convertido en uno de los pilares centrales de la estrategia de seguridad planteada por MbS.

La existencia del Dáesh (las siglas en árabes del Estado Islámico en Iraq y el Levante) constituye una amenaza para la estabilidad doméstica: algunos islamistas saudíes mostraron simpatía hacia el discurso antichuí de la formación y se perpetraron diversos ataques terroristas entre 2014 y 2016. La situación es también peligrosa para la imagen exterior de Arabia Saudí. Sin embargo, las acciones yihadistas parecieron fortalecer la narrativa del régimen, apoyada por la creación de una coalición internacional contra el terrorismo, con la cual el Estado saudí se presenta como una víctima y no uno de los espacios de apoyo a grupos radicales (Al-Rasheed, 2018: 15).

La complicada relación entre Arabia Saudí y los movimientos islamistas es otra importante dimensión que enlaza la estrategia doméstica y exterior de instrumentalización del islam como vector discursivo de legitimidad. Arabia Saudí, de hecho, no siempre ha visto a los Hermanos Musulmanes como una amenaza regional, sino que en ocasiones se sirvió de ella para contrarrestar la popularidad del panarabismo y el comunismo, además de para construir el Estado moderno gracias a profesores e ingenieros egipcios, que encontraron refugio en territorio saudí.

El auge del movimiento *al-sahwa al-islamiyya* (en árabe, despertar islámico) o simplemente Sahwa, representó una fase de considerables cambios, impulsados por representantes de la Hermandad en la década de los sesenta, aunque posteriormente terminara desligándose de dicha organización. La tensión entre el régimen y la corriente islamista surgió a partir de la invitación de Arabia Saudí al despliegue de tropas extranjeras con ocasión de la guerra del Golfo en 1991. Sahwa lanzó una campaña nacional en contra de la decisión, formulando una serie de demandas

sociopolíticas. Estas actitudes fueron duramente reprimidas y se intensificaron tras los ataques terroristas del 11S, asociándolo a la una campaña mundial contra el terrorismo.

Los impulsores e ideólogos de Sahwa, en particular Salman al-Awda, vieron en los levantamientos de 2011 una oportunidad renovada para exigir reformas políticas. El régimen saudí volvió a considerar a los Hermanos Musulmanes como una seria amenaza, tanto dentro como fuera de sus fronteras. Ese fue el caso de Egipto, donde los líderes saudíes no podían tolerar una alternativa de democracia de inspiración islámica. Arabia Saudí apoyó el golpe de Estado que derrocó a Mohammed Morsi en julio de 2013 (Al-Rasheed, 2014: 373), y en 2014 designó a la Hermandad como organización terrorista, iniciando una campaña de persecución contra la organización a escala regional.

La sucesión del rey Abdullah por el rey Salman dio lugar a una cierta distensión con el movimiento islamista. En 2015, el reino recibió a varios líderes vinculados a la cofradía: Rachid Ghannouchi, del partido tunecino Ennahda; Abdula Majeed Zindani, de la formación yemení al Islah, o Khaled Meshaal, exlíder de Hamás. Sin embargo, la distensión con estos grupos políticos fue limitada. El príncipe MbS retomó medidas represivas en el interior del país contra religiosos adscritos a Sahwa. En el extranjero, puso en marcha una campaña junto con Emiratos Árabes Unidos en contra de la influencia creciente de tendencias islamistas en Oriente de Próximo, Norte de África o el Sahel. De hecho, la crisis con Qatar tiene entre sus principales causas los vínculos de la dinastía Al Thani con diferentes polos islamistas en la región.

CAMBIOS Y CONTRADICCIONES EN EL REINADO DE SALMAN

La Doctrina Salman en la política saudí para Oriente Próximo

La llegada al poder del rey Salman conllevó notables cambios institucionales en Arabia Saudí. El componente más destacado fue la acumulación de poder del príncipe heredero Mohammed bin Salman. Una de sus grandes apuestas fue implementar un enfoque más proactivo y multidimensional en política exterior. El príncipe parece muy consciente de los peligros a los que se enfrenta el proceso de construcción estatal todavía sin consolidar del país (Ayoob, 2002), y en este sentido ha dirigido sus esfuerzos tanto a sofocar conflictos domésticos como a servirse de conflictos regionales para reforzar la legitimidad del régimen. Abandona, así, el enfoque de Abdalá que consideraba insuficiente, priorizando la presencia saudí creciente y simultánea en varios escenarios.

La doctrina Salman abarca la totalidad de la política exterior saudí, aunque su centro de acción está en Oriente Próximo. Sin embargo, el reino busca fortalecer alianzas no solo en el entorno cercano, sino también en otras áreas de influencia musulmana como el Magreb, África Subsahariana, Asia Central y la cuenca del Pacífico. La nueva estrategia saudí contó con el respaldo de la Administración Trump, que

intentó vertebrar un eje con la mayoría de las monarquías árabes y el Estado de Israel para hacer frente a la amenaza iraní (Ahmadian, 2018: 141-143). La complementariedad con las tesis del presidente Donald Trump motivan que el régimen wahabita se sienta menos presionado que durante la presidencia de Barack Obama.

La política exterior saudí reciente ha estado condicionada por la brecha de confianza entre la Administración estadounidense y la casa Saud. La estrategia para Oriente Próximo de Barack Obama estuvo condicionada por el interés de *pivotar* hacia Asia (Krieg, 2016: 105-107), disminuyendo las acciones en este entorno a pesar de la Primavera Árabe. El apoyo limitado a regímenes aliados y el diálogo con Irán provocó un intenso malestar entre los dirigentes saudíes. La histórica alianza quedó gravemente erosionada, evidenciándose la disparidad de intereses entre las partes. La decisión de Donald Trump de enmendar sustancialmente la política de su predecesor supone un reencuentro con las tesis saudíes y la perspectiva adoptada por MbS.

Bajo esta doctrina, Riad también se desvincula de algunos aspectos de su política exterior que representa más inconvenientes que beneficios, como es la causa palestina. A lo largo de las décadas, consciente de su potencial utilitario para erigirse como mediador y líder regional y su peso simbólico en el mundo árabe, la casa Saud mantuvo cierto compromiso con la cuestión palestina. Sin embargo, este interés político no le ha impedido reforzar progresivamente sus relaciones con Israel en numerosos ámbitos y siempre de forma no oficial, reforzado por percepciones de amenazas compartidas, como la actitud de Irán o el contexto post-2011.

La aproximación con la Administración de Donald Trump no impidió que desde Arabia Saudí se continuara fortaleciendo los vínculos políticos y económicos con otras potencias internacionales, debido al interés de la Corona saudí por diversificar sus relaciones en el escenario mundial. La relación con China se remonta a finales de la década de los ochenta del pasado siglo, aunque ha aumentado exponencialmente a lo largo del siglo XXI, acorde con la creciente presencia del régimen comunista en puntos clave de Oriente Medio. La asociación entre Pekín y Riad se vertebra principalmente sobre aspectos comerciales y sectores energéticos (Gater-Smith, 2018: 94-95), aunque también se abordan otras cuestiones como acuerdos de armamento y equipos militares.

Rusia es la potencia internacional que ha tenido unas relaciones más distantes con Arabia Saudí en las últimas décadas. El interés saudí por apoyar a determinadas facciones y grupos islamistas en las regiones del Cáucaso y Asia Central interfiere con los objetivos securitarios de Moscú. Sin embargo, el papel protagonista que está adquiriendo el Kremlin en algunas de las principales crisis de Oriente Medio, como la guerra en Siria, está motivando un acercamiento sin precedentes entre la casa Saud y el Gobierno de Vladimir Putin. Ambos regímenes buscan espacios de cooperación política para atender los grandes problemas regionales, reduciendo las tensiones y discrepancias entre los dos países, mientras impulsan los intercambios e inversiones comerciales.

Arabia Saudí ha reactivado su presencia en aquellos puntos que considera críticos para la estabilidad de la región y para consolidar su posición de liderazgo. El propósito de la estrategia consiste en no perder espacios de influencia en el entorno y, al mismo

tiempo, contrarrestar el ascenso de otras potencias y, sobre todo, hacer frente al Estado iraní. Esta apreciación de circunstancias actuales conduce a la Corona saudí a aumentar su rol en escenarios tan diversos como Líbano, Irak, Yemen o Siria, en los que la debilidad de los respectivos regímenes le permite salvaguardar sus intereses.

El mecanismo preferente es el apoyo político y económico a aquellos actores con los que la Corona saudí tiene una mayor afinidad ideológica. La canalización de este tipo de asociación se da en relación directa con regímenes, como Bahreín o Egipto, o bien con agentes con presencia política y religiosa en las disputas internas de sus países, como el movimiento suní Al-Hal en Irak o el partido de Saad Hariri, Tayyar Al-Mustaqbal, en el Líbano. El Estado saudí se convierte en el gran valedor internacional de facciones suníes en diferentes franjas de Oriente Próximo (Jayamaha *et al.*, 2019), con lo que busca contrarrestar la presencia del eje iraní y seguir siendo un actor decisivo en los principales escenarios de la agenda regional.

El otro componente destacado de la doctrina Salman lo representa la variedad de recursos utilizados para alcanzar sus objetivos. Arabia Saudí optó en el pasado por recurrir a mecanismos de índole cultural, diplomático y económico. Esta nueva fase se ve caracterizada por la militarización de su acción exterior (Nuruzzaman, 2019: 43-45). Las Fuerzas Armadas dejan de tener un carácter puramente defensivo y vinculado al orden interno, y son desplegadas en territorios extranjeros para defender los intereses del reino. La finalidad es convertirlas en una herramienta útil para garantizar su preponderancia en el vecindario y, en este sentido, la estabilidad en países aliados.

La nueva estrategia del príncipe MbS destaca por su carácter ofensivo y proactivo. En el pasado, la casa Saud buscó construir un multilateralismo eficaz en Oriente Próximo y en la esfera musulmana, donde Riad figurara como principal protagonista, pero siempre bajo el consenso con los demás regímenes. Sin embargo, la actual doctrina ejerce una autoridad más beligerante y coercitiva, que no aspira a grandes espacios de conformidad, sino establecer una fuerte polarización regional entre lo que considera su bloque y las potencias ajenas al mismo.

La figura de MbS en la política nacional del reino

a) Saudi Vision 2030 y el *síndrome McKinsey*

El *boom* del petróleo en 2003 prorrogó la necesidad de hacer frente a los desafíos internos. Sin embargo, los levantamientos antiautoritarios de 2011 pusieron de manifiesto los paralelismos entre los desequilibrios socioeconómicos en otros países y en el reino. El recurso del *palo y la zanahoria* no era sostenible en el medio plazo. El régimen saudí siguió el esquema de sus vecinos en el Golfo, con una estrategia de modernización elaborada por consultoras extranjeras. En 2016, MbS presentó Saudi Visión 2030, que planteaba hacer frente al déficit presupuestario y reducir el gasto público, la diversificación económica, *saudización* del empleo y privatización del sector productivo, además de otras iniciativas educativas (Al-Kibsi *et al.*, 2015).

Estos proyectos de modernización no representan el paso a una economía globalizada de una economía previamente cerrada, sino que se replican las líneas maestras de la estrategia saudí en el plano económico internacional a lo largo de décadas, basada en un proceso de acumulación e internacionalización de capital, de acuerdo con políticas económicas neoliberales centradas en el mercado, que buscan convertir el CCG en un núcleo tanto regional como internacional (Hanieh, 2011). No obstante, las líneas de actuación planteadas por la Corona saudí no repercuten seriamente en la naturaleza neopatrimonial de su modelo político y económico. Un sistema aún predominante en la región (Bank y Richter, 2010: 6-8), marcado por una fuerte naturaleza rentista y clientelar, con una limitada participación política y preservando los mecanismos de concentración de poder en torno al rey y a una élite nacional. Las reformas introducidas van encaminadas a preservar esos elementos de poder estructurales, mientras modifican solamente los aspectos que permitan a la economía saudí competir y destacar en el entorno y en el contexto mundial.

Saudi Vision 2030 no es realmente una medida novedosa dentro del régimen de Arabia Saudí, ya que a lo largo de la breve historia del Estado saudí se han ido introduciendo reformas, principalmente en materia económica, para asegurar la pervivencia de su particular modelo autoritario. La monarquía de los Saud pasó progresivamente de un sistema patrimonial a uno de carácter neopatrimonial, por medio de lo cual se ha logrado establecer instituciones y Administraciones burocráticas propias de un Estado moderno (Bach, 2011: 276-278), mientras se mantiene la autoridad incuestionable del rey, el estatus privilegiado de la familia real y su presencia dominante en todas las esferas políticas y sociales de responsabilidad, así como un predominio de relaciones de poder basado en lealtades personales y redes clientelares.

Las reformas no intentan romper con estas dinámicas estructurales, sino modificar los aspectos más frágiles del régimen. Saudi Vision 2030 presenta una estrategia de modernización centrada en la arena doméstica, al tratar de aplacar el conflicto intraestatal. Una primera arista la constituye la necesidad de transparencia y un menor rol del Estado, algo que no parece fácil en Arabia Saudí. Por un lado, el régimen muestra inquietud por permitir que la sociedad internacional conozca las complejidades del régimen. Por otro, un menor protagonismo del Estado podría inducir la reversión de procesos de nacionalización, menor margen de la familia real y mayor apertura política. Sin embargo, la economía política saudí de las últimas décadas evidencia que el alineamiento con las tendencias globales en el ámbito financiero y macroeconómico tendría como objetivo final afianzar el modelo de Estado rentista neopatrimonial autoritario, no un posible desmantelamiento progresivo (Baumann, 2019).

También resulta interesante el ejemplo de Neom, una ciudad ultramoderna en construcción al norte del país, entre Arabia Saudí, Egipto y Jordania, en la que el reino tendrá todas las competencias en materia de defensa y seguridad como ejemplo de su comportamiento regional (Mabon, 2018). La diversificación económica que encomienda Saudi Vision 2030 también se vería acompañada por la proliferación de aliados en el plano económico y comercial, en particular en lo referido al continente

asiático, tanto en países de mayoría musulmana como en países no musulmanes, como China y Japón.

Saudi Visión 2030 aspira a la creación de un Estado sostenible posdependencia del petróleo. No obstante, los hidrocarburos siguen siendo claves para el régimen, tanto para cumplir con su parte del contrato social como para financiar su política exterior. A finales de 2014, Arabia Saudí bloqueó las exigencias de miembros de la OPEP de recortar la producción para detener la caída de los precios mundiales. Su objetivo consistía en conservar su cuota de mercado e, incluso, con este fin articuló a finales de 2016 con Rusia el conocido grupo OPEP+ con el fin de mantener artificialmente elevados los precios del petróleo. En el momento de redacción de este artículo, sin embargo, Arabia Saudí ha declarado una *guerra* al mercado energético mundial, basada en una estrategia marcadamente bajista, que busca contrarrestar a otros productores y mantener a flote la demanda de hidrocarburos saudíes¹.

b) La divergencia entre realidad y propaganda

La estrategia de modernización capitaneada por MbS reposaba sobre un pilar económico y social, pero también exigía que el resto del mundo fuera consciente de los objetivos y aspectos positivos del plan. Este propósito se perfilaba complicado en vista al interés renovado de la comunidad internacional por los derechos humanos en Oriente Próximo en el periodo post-2011. Conscientes de las contrariedades internas que simboliza Arabia Saudí, las autoridades contrataron a compañías estadounidenses de *marketing* y comunicación política. Estas diseñaron un plan destinado a que Gobiernos e inversores internacionales apoyaran no solo las reformas, sino también la figura de MbS, hasta aquel momento desconocido y percibido con desconfianza.

Un primer paso fue las publicitadas visitas de MbS a Estados Unidos entre 2017 y 2018, de la mano de anuncios espectaculares sobre avances en la esfera de libertad en el reino. A esto se han ido añadiendo acciones de *sports-washing* (organización de competiciones deportivas para promocionar la imagen internacional del régimen) y otros instrumentos de *softpower*, como la contratación de blogueros para promocionar el turismo al país. Este tipo de propaganda es tanto de consumo doméstico como exterior, y se ha mostrado útil a la hora de desviar la atención mediática de la represión en el reino, en particular en lo referido al asesinato del periodista Jamal Khashoggi en el consulado saudí en Turquía y el balance negativo de la guerra en Yemen.

c) MbS y el fin del consenso en la formulación de la política exterior

Las protestas de 2011 y los conflictos posteriores motivaron que la Corona adquiriera un papel cada vez más complejo y expansivo. El principio de liderazgo se encuentra

1. Gregory Brew, «Saudi Arabia's Weaponization of Oil Abundance», *Middle East Research and Information Project*, 20-3-2020. Disponible en: <https://cutt.ly/tmaaah1>.

tensionado por un contexto menos propicio para los intereses del régimen saudí. La preeminencia del poder de Arabia Saudí fue vertebrada durante décadas bajo un espacio de relaciones jerarquizado que situaba al reino como el polo protagonista sobre el resto de los actores regionales. El *statu quo* imperante hasta la Primavera Árabe era enormemente propicio a los intereses de los príncipes saudíes. El reino ocupaba una posición central en la región. No obstante, las circunstancias actuales limitan la influencia de la casa Saud en el entorno, ya que existen mayores resistencias a su poder.

La llegada al trono de Salman propició nuevas fricciones y divisiones en el seno del clan saudí. Su designación como príncipe heredero (Wolff, 2018) representaba un salto en la línea sucesoria y marginaba al Comité de Lealtad, que era la institución supuestamente encargada de tomar tales decisiones. En una primera fase, el régimen procuró proyectar una sólida imagen de cohesión en la casa Saud. No obstante, bajo el liderazgo de MbS se hacen cada vez más patentes las señales de despatriotización extrema del Estado, proceso en virtud del que un importante número de responsabilidades y capacidades decisorias se concentrarían en el círculo de confianza del príncipe heredero, con el fin último de apuntalar su llegada al trono (Mabon, 2018).

La dinámica de concentración del poder ha contribuido a una considerable erosión de prácticas establecidas del Estado saudí relativas al sistema de equilibrios y consenso entre clanes de la familia real (Karim, 2017), lo que aumenta la tensión doméstica que influye en el comportamiento de Arabia Saudí fuera de sus fronteras (Ayoob, 1997). El único contrapeso que el joven dirigente ha mantenido en vigor es la aparición en público de la figura venerada del rey Salman cuando son adoptadas decisiones excesivamente impopulares para la ciudadanía saudí o la comunidad internacional, como el inmovilismo oficial frente a la decisión de Donald Trump de trasladar la embajada estadounidense en Israel o el asesinato de Jamal Khashoggi.

ALIANZAS Y RIVALIDADES EN EL ESCENARIO REGIONAL

La estrategia de Arabia Saudí para Oriente Próximo

La presencia de Arabia Saudí en Oriente Próximo se desarrolla en un marco de rivalidad por mayores cotas de poder e influencia, primordialmente focalizado en Irán. Ambos regímenes apelan a narrativas que aluden al islam, pero el antagonismo real radica en la divergencia de intereses: desde la revolución de 1979, los ayatolás proyectan una visión política que apela a la autoridad y poder iraní en el entorno (Al-Rasheed y Abdolmohammadi, 2018: 5-6), lo que directamente perturba las pretensiones de la casa Saud, que considera el liderazgo regional como pilar central de su supervivencia.

El Plan de Acción Integral Conjunto (JCPoA, siglas en inglés) suscrito en julio de 2015 por Irán con EE. UU., China, Rusia, Alemania, Francia, Reino Unido y la Unión Europea, permitió a Teherán recobrar cierto reconocimiento internacional. La estrategia del presidente Barack Obama generó una crisis sustancial con Riad, quienes estimaron esta decisión como una falta de compromiso con sus aliados árabes. Las

relaciones volvieron a mejorar con Donald Trump, quien compartió la visión beligerante de Arabia Saudí o Israel sobre Irán (Parsi, 2017: 377-379). La crisis en el estrecho de Ormuz en 2019, junto al asesinato del general iraní Qasem Sulemani en enero de 2020, remarca un repunte de la escalada de tensión contra el Estado iraní en la zona.

La rivalidad creciente entre Irán y Arabia Saudí encuentra otro vector principal en los acontecimientos tras la Primavera Árabe. El régimen iraní aprovechó las circunstancias para ampliar su influencia, consolidada a través de alianzas con actores estatales y no estatales en distintos países (Kausch, 2017: 38-39). Los saudíes se enfrentan a una fuerza en ascenso que aspira a superarles como potencia regional. La rivalidad todavía no se traduce en una confrontación militar directa, ni parece que sea la voluntad real de ningún de los dirigentes por el momento. Las posiciones contrapuestas, empero, impiden retomar niveles mínimos de estabilidad en Oriente Próximo.

Las diferencias entre Irán y Arabia Saudí se trasladan a otros contextos de enfrentamiento, entre los que destaca la crisis emergida en el seno del CCG como consecuencia de disonancias entre las familias reales de los Saud y los Al Thani. Estas desavenencias devienen del periodo anterior a las revueltas árabes de 2011. Desde Doha se comenzó a articular, a mediados de la década de los noventa, una política exterior ambiciosa caracterizada por una agenda propia que prescindía abiertamente de la tutela saudí (Ulrichsen, 2014: 68-70). Catar pretende implementar una estrategia separada de las grandes líneas marcadas por Arabia Saudí, que siempre ha considerado al resto de miembros del Consejo como partes intrínsecas de su zona natural de influencia.

Los incidentes de los últimos años ponen de manifiesto las disimilitudes entre los miembros de la organización regional y, sobre todo, las divergencias entre cataríes y saudíes. La falta de complementariedad entre las estrategias de cada Estado se ha traducido en objetivos distintos, incluso contrarios, en espacios como Egipto, Siria o Yemen. El bloqueo económico y político impuesto por el llamado Cuarteto Árabe liderado por Arabia Saudí desde 2017 contra el emirato catarí representa una brecha excepcional en el otrora eje de monarquías árabes (Naheem, 2017: 266-267).

Catar no parece dispuesta a renunciar a ninguno de sus intereses nacionales, ni a ceder parte de su soberanía. La acción catarí se presenta como alternativa a los espacios polarizantes que Arabia Saudí e Irán pretenden constituir. Doha intenta destacar en una coyuntura regional marcada por la volatilidad de las alianzas líquidas, en las que se conforman bloques no por un objetivo común, sino por las percepciones compartidas de una misma amenaza (Soler i Lecha, 2017), que varían según las circunstancias. Catar aspirara a establecer redes de interdependencia flexibles, que le permitan ampliar sus espacios de influencia y preservar sus intereses de forma independiente.

La acción saudí tiene corolarios en otros lugares de Oriente Próximo, utilizando terceros actores o *proxy actor*, facciones políticas o religiosas financiadas y apoyadas por Arabia Saudí (Marshall, 2016: 183-185). Este tipo de maniobra fue implementada en Siria. Bashar Al Asad es un estrecho aliado de Irán, motivo principal por el que potencias como Arabia Saudí, Turquía o EAU intentaron transformar la guerra en una disputa global. Los príncipes saudíes apoyaron a las principales facciones de la

oposición (Álvarez-Ossorio, 2015: 169-170), pero la falta de entendimiento con el resto de las potencias generó un desequilibrio en la contienda. Con el respaldo de rusos e iraníes, el régimen sirio ha logrado recuperar gran parte del control territorial.

Las inferencias saudíes también son reseñables en países como Líbano o Irak. En el caso libanés, Arabia Saudí persiste en apoyar a los partidos de carácter suní para contrarrestar la fuerte presencia chií. No obstante, esta carencia sectaria se ha visto superada por las multitudinarias protestas de 2019, lo que precipitó la caída del Gobierno de Saad Hariri y erosionó la imagen de las formaciones tradicionales. En la misma línea, la arena política iraquí se ha convertido en foco de disputa entre potencias. El régimen saudí ha estrechado vínculos no solo con facciones suníes iraquíes, sino también con el Gobierno Regional del Kurdistán (KRG), con el propósito de intentar condicionar las dinámicas internas del país y buscar aliados sobre el terreno.

El militarismo en las acciones regionales se ha convertido en otro elemento central de la estrategia de Arabia Saudí para Oriente Próximo. El rey Abdalá estableció un precedente securitario al acudir en asistencia de la familia Al Jalifa en Bahréin en 2011, amparándose en la aplicación del Escudo de la Península del CCG (Matthiesen, 2013: 50-53). No obstante, el gran paso se da en Yemen en 2015 con la Operación Tormenta Decisiva lanzada por la coalición liderada por Arabia Saudí, que cuenta con el respaldo de sus principales aliados regionales. Esta intervención representó la primera vez que los saudíes establecían una campaña militar tan prolongada en otro país.

Las resistencias al liderazgo saudí son más diversas que antes de 2011, motivos por los que el reino se habría visto obligado a renunciar a un posicionamiento absoluto y a centrarse en la constitución de un eje suní que le permita seguir erigiéndose en referente frente a bloques que considera díscolos y revolucionarios. Riad buscaría extender la aplicación del axioma *primus inter pares* (Ehteshami, 2012: 264-265) no únicamente en el seno del CCG, sino en todo un conjunto de socios de Oriente Próximo, Magreb y demás zonas de tradición musulmana. Una coalición que tenga como centro Arabia Saudí y como aglutinador el antagonismo hacia otras potencias. La síntesis de la estrategia regional radicaría, por tanto, en contener el deterioro de las posiciones saudíes y, para ello, restituir un frente bajo el liderazgo de Riad, que garantice suficiente estabilidad y legitimidad al clan familiar dentro y fuera del reino.

Condicionantes internos para la nueva estrategia regional

a) Un nuevo nacionalismo saudí

La creación del Estado moderno saudí se llevó a cabo «sin una memoria histórica de unidad o patrimonio nacional» (Al-Rasheed, 2010: 3). El régimen se constituyó sobre la base de legitimidad de la dinastía, el wahabismo y poderosas alianzas con tribus locales. En Estados del Golfo como Arabia Saudí ha predominado estos últimos años un nuevo componente definido como *nacionalismo militarizado* (Ardemagni, 2019), que cuenta entre sus objetivos consolidar el proceso de construcción del Estado

y limitar conflictos domésticos (Ayoob, 1998). La Corona saudí intenta promocionar una identidad nacional homogénea, sirviéndose de mecanismos de diplomacia pública y *soft power*, o incluso de ingeniería social. Así, por ejemplo, se ha puesto énfasis en permitir que sea estudiada la historia preislámica del territorio, lo que constituye una decisión sin precedentes.

La estrategia saudí de diversificación económica cuenta entre sus fines dar forma a una nueva ciudadanía nacional. MbS es consciente de la importancia de forjar vínculos de pertenencia más fuertes en torno a un nuevo pacto social. De acuerdo con la nueva narrativa, los ciudadanos tendrán a su disposición nuevas formas de prosperar, tanto en el ámbito económico, gracias a la *saudización* del empleo y la puesta en marcha de planes para el emprendimiento y potenciación del sector privado, como en el ámbito social con medidas que multiplican sus posibilidades de entretenimiento. Esta narrativa habría contribuido al aumento de popularidad —incluso culto a la personalidad— del príncipe heredero, que aspira a representar a la nueva generación de saudíes.

Numerosos instrumentos de propaganda han sido desplegados para convencer a los saudíes de las bondades de la estrategia de modernización del reino, tanto en lo que respecta a demandas locales frente a la corrupción o la desigualdad como a acciones en la región (Al-Rasheed, 2018: 3). El régimen potencia la creencia de que la corona está destinada a desempeñar un papel de liderazgo regional, presentando como un éxito las acciones llevadas a cabo en el entorno. Dentro de la dinámica de combinación de nacionalismo y sectarismo, un creciente número de saudíes apoyarían en este sentido la intervención en Yemen, convencidos de la amenaza sectaria (presentada como «expansión safaví») impulsada por la República Islámica de Irán, aún más peligrosa si se tiene en cuenta que tiene lugar en el *patio trasero* de Arabia Saudí (Al-Rasheed, 2015b: 19).

La marcada militarización de la acción exterior, con el ejemplo destacado de Yemen, es acompañada de un mayor militarismo interno, a pesar de que el Ejército era una institución menor en Arabia Saudí. Se intenta trasladar a la sociedad saudí que su estabilidad no puede depender de ningún aliado externo, sino únicamente de la Corona (Gaub, 2016: 1). Esta militarización es, además, reflejo de la mayor concentración de poder de MbS, quien en un esfuerzo por consolidar su Gobierno ha realizado una profunda reestructuración de las agencias de seguridad (Ardemagni, 2019).

b) La sectarización de la política nacional saudí

A partir de 2011, el Gobierno saudí describió el islam como «el factor más importante que afecta a la determinación de las prioridades de la política exterior del Reino» (Saudi Arabian Ministry of Foreign Affairs, 2011). El régimen saudí recurrió a su identidad islámica con ocasión de los levantamientos antiautoritarios, intensificando su relación con los países musulmanes suníes, a los que invitó a poner en marcha, por ejemplo, ejercicios militares conjuntos. Estas iniciativas tenían como objetivo reforzar los vínculos entre regímenes y plantear una especie de cordón sanitario contra Irán.

Riad comenzó a poner en obra la narrativa de sectarización que había resultado productiva en referencia a su población chií en la Provincia Oriental, y que también revivieron tras 2011 (Al-Rasheed, 2017), en un nuevo ejemplo de política exterior dictada tanto por los aspectos domésticos como por los condicionantes externos (Ayoob, 2002).

La instrumentalización política de las divisiones sectarias se ha convertido en dinámica habitual en Oriente Próximo y, en menor medida, el norte de África. Los respectivos regímenes desestiman las demandas de sus poblaciones y alegan la necesidad de un autoritarismo paternalista que proteja a los ciudadanos de amenazas externas que, en ocasiones, también afectan a la arena doméstica. Gengler habla de «economía política del sectarismo», con un énfasis particular en el Golfo, en atención a los incentivos que encuentran los respectivos monarcas en la explotación de tensiones sectarias para cultivar fuentes de legitimidad no económicas y garantizar suficiente apoyo al régimen (Gengler, 2017). Estos gobernantes habían basado su legitimidad durante décadas en la pertenencia a un particular clan y no a una determinada secta, pero utilizaron una narrativa simplista y útil en la clasificación de seres humanos como pertenecientes a «unidades primordiales y eternas», tanto de cara a parte de sus ciudadanos como de la comunidad internacional (Al-Rasheed, 2017: 155-156). De esta forma, el sentimiento de adscripción identitaria diseñado tiene el objetivo de «homogeneizar [...] sujetos y moldearlos en una única entidad» (Al-Rasheed, 2015c).

El conflicto intrasunní con Catar —el único país que también sigue la tradición wahabita en la región— ofrece evidencias de que Arabia Saudí hace un uso selectivo de la estrategia de sectarización (Lynch, 2017). La instrumentalización de la pertenencia sectaria parece condenar a los regímenes involucrados a sostener, y en ocasiones profundizar, su participación en conflictos regionales. Así lo demuestra el avivamiento por parte de Arabia Saudí del conflicto —discursivo, pero también corpóreo— por delegación con Irán en el marco de la llamada Guerra Fría de Oriente Próximo. Uno de los daños colaterales más evidentes de la estrategia de sectarización parece haber sido la consolidación de rivalidades en la península arábiga, erosionando así una identidad *jaliyi* (en árabe, natural del Golfo) cultivada durante años (Ardemagni, 2019).

c) «Regionalismo *regime-boosting*»

La estrategia de Arabia Saudí también representa un ejemplo destacado de «regionalismo *regime-boosting*». La definición es aplicable a la continuidad de organizaciones deterioradas como la Liga Árabe, la Organización para la Cooperación Islámica y el Consejo de Cooperación del Golfo. Todas ellas se han convertido en medios para reforzar la postura de Arabia Saudí en la región y ante la comunidad internacional. La presidencia saudí del G20 en noviembre de 2020 también se perfiló como ejemplo de esta estrategia desde un punto de vista propagandística, en contraposición a la adopción de decisiones significativas en el seno del foro económico.

En 2020 se daba forma a un nuevo caso de regionalismo utilitarista para reforzar la legitimidad y estabilidad del régimen saudí: es el caso del Consejo del Mar Rojo y el

Golfo de Adén, cuyo objetivo declarado principal consiste en mejorar la cooperación política, económica y de seguridad entre sus miembros² en torno a una zona de creciente competencia entre potencias regionales como son el mar Rojo y el Cuerno de África. La organización cuenta como miembros a Egipto, Jordania, Eritrea, Yemen, Sudán, Djibouti y Somalia. La configuración inicial de la organización fue inicialmente perfilada para centrarse en una serie de temas como la cooperación económica, los intercambios culturales y los problemas ambientales, pero bajo el liderazgo de Arabia Saudí ha centrado su atención en los problemas de seguridad.

CONCLUSIONES

Este artículo ha intentado demostrar que la política exterior de Arabia Saudí es resultado tanto de los acontecimientos regionales e internacionales como de las circunstancias internas del país. La estrategia exterior de Arabia Saudí responde a la necesidad de supervivencia y estabilidad de la Corona y, por tanto, a las percepciones que esta tiene de las amenazas a su legitimidad. Su papel de referente regional se erigió durante años como garantía de estabilidad y seguridad. El texto reconoce que las revueltas antiautoritarias de 2011 representaron un punto de inflexión para la casa Saud, que había conseguido moldear un orden regional con el que se sentía cómodo, lo que la condujo a reconstituir sus acciones dentro y fuera del reino.

El principal reto para la dinastía Saud sigue consistiendo en preservar la naturaleza autoritaria y neopatrimonial del régimen frente a unos escenarios doméstico y exteriores caracterizados por la incertidumbre. Las estrechas vinculaciones entre los dos niveles determinan las percepciones de amenaza y oportunidad de los dirigentes saudíes. La irrupción de la figura de MbS no representa un elemento coyuntural o accidental, puesto que su ascenso al poder y la forma de ejercerlo representan una nueva fase evolutiva del reino. El príncipe heredero intenta reconfigurar ciertos pilares del sistema, la política de seguridad e internacional, en lo que él mismo denomina «cuarto Estado saudí», aunque en muchas ocasiones, como es el caso de la economía política, ha recuperado dinámicas que en el pasado garantizaron la consolidación del régimen, fiel a un cierto *gatopardismo*: «Cambiar todo para que nada cambie».

Las transformaciones en el contexto regional obligan a Arabia Saudí a ir más allá de la mera gestión del orden preestablecido y, por tanto, a adoptar posturas abiertamente proactivas. Las presiones internas y externas parecen inducir a que la Corona saudí tenga que replantear algunas de sus premisas más elementales para asegurar su liderazgo en el entorno y la naturaleza política de su régimen. Las acciones emprendidas por MbS se centran en reconstruir espacios de preponderancia en Oriente Próximo, utilizando recurrentemente el argumento sectario de la identidad árabe y

2. Abdel Aziz Aluwaisheg, 2020. «Council of Red Sea and Gulf of Aden to play critical role», *Arab News*, 13-1-2020. Disponible en: <https://www.arabnews.com/node/1612471>.

suní en contraposición a otros ejes políticos. Esta estrategia le lleva a revitalizar un tipo de nacionalismo vinculado a una perspectiva militarista en el orden interno, al mismo tiempo que introduce progresivas reformas en el país, aunque sin alterar el *statu quo* prevaleciente. Estas respuestas pueden resultar insuficientes para sus intereses si la correlación de fuerzas a escala regional se mantiene propensa a cambios más profundos.

Una de las características del marco teórico del realismo subalterno consiste en que los regímenes implementan cambios en su política exterior que podrían ser beneficiosos para su posición en el corto plazo, sin por ello ser ventajosos en el largo plazo (Ayoob, 1997, 1998, 2002). La prioridad absoluta la representa la consolidación del proceso de construcción de Estado y, como elemento central, la legitimidad del régimen y élite a cargo de este. El artículo presenta algunos de estos supuestos en el caso de Arabia Saudí, como por ejemplo la guerra de Yemen o el bloqueo a Catar. Además, permite entender algunas decisiones recientes que apuntarían a una cierta reflexividad y menor agresividad de Riad, confrontada con la posibilidad de que estallara otro conflicto en el vecindario. La evolución de los acontecimientos dirá si se trata de un cambio total de estrategia o una modificación estrictamente coyuntural.

Referencias

- Ahmadian, Hassan. 2018. «Iran and Saudi Arabia in the Age of Trump», *Survival. Global Politics and Strategy*, 60 (2): 133-150. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/00396338.2018.1448579>.
- Ahrari, Mohammed E. 1989. *The Gulf and International Security: The 1980s and beyond*. Londres: Palgrave. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/978-1-349-10864-0>.
- Alamer, Sultan (ed.). 2016. *Fi tarikh al-Uruba*. Beirut: Jusour.
- Al-Kibsi, Gassan, Jonathan Woetzel, Tom Isherwood, Jawad Khan, Jan Mischke y Hassan Noura. 2015. *Saudi Arabia beyond Oil: The Investment and Productivity Transformation*. Londres; Dubai: McKinsey Global Institute. Disponible en: <https://cutt.ly/LmaP0Go>.
- Al-Rasheed, Madawi. 2010. *A History of Saudi Arabia*. Londres: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511993510>.
- Al-Rasheed, Madawi. 2014. «Saudi Internal Dilemmas and Regional Responses to the Arab Uprisings», en Fawaz Gerges (ed.), *The New Middle East. Protest and Revolution in the Arab World*. Londres: Cambridge: Cambridge University Press.
- Al-Rasheed, Madawi. 2015a. *Muted Modernists. The Struggle Over Divine Politics in Saudi Arabia*. Oxford: Oxford University Press.
- Al-Rasheed, Madawi. 2015b. *Is It Always Good to Be King? Saudi Regime Resilience After the 2011 Arab Popular Uprisings*. London School of Economics Middle East Centre Papers, 12. Disponible en web: <http://eprints.lse.ac.uk/64749/>.
- Al-Rasheed, Madawi. 2015c. «How united is the GCC?», *Al-Monitor*, 3-4-2015. Disponible en: <https://cutt.ly/WmaAdEJ>.

- Al-Rasheed, Madawi. 2017. «Sectarianism as Counter-Revolution: Saudi Responses to the Arab Spring», en Nader Hashemi y Danny Postel (eds.), *Sectarianization. Mapping the New Politics of the Middle East*. Oxford: Oxford University Press.
- Al-Rasheed, Madawi (ed.). 2018. *Salman's Legacy. The Dilemmas of a New Era in Saudi Arabia*. Oxford: Oxford University Press.
- Al-Rasheed, Madawi y Pejman Abdolmohammadi. 2018. *Saudi Arabia and Iran: Beyond Conflict and Coexistence?* Workshop Proceedings. LSE Middle East Centre Report. Agosto de 2018. Disponible en: <https://cutt.ly/0maAGHv>.
- Al Tamamy, Saud Mousaed. 2012. «Saudi Arabia and the Arab Spring: opportunities and challenges security», *Journal of Arabian Studies: Arabia, the Gulf, and the Red Sea*, 2 (2): 143-156. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/21534764.2012.734117>.
- Álvarez-Ossorio, Ignacio. 2015. «El enroque autoritario del régimen sirio: de la revuelta popular a la guerra civil», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 109: 157-176.
- Ardemagni, Eleonora. 2019. *Gulf Monarchies' Militarized Nationalism*. Carnegie Endowment for International Peace. Disponible en: <https://carnegieendowment.org/sada/78472>.
- Ayoob, Mohammed. 1997. «Defining Security: A Subaltern Realist Perspective», en Keith Krause y Michael C. Williams (eds.), *Critical Security Studies: Concepts and Cases*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Ayoob, Mohammed. 1998. «Subaltern Realism: International Relations Meets the Third World», en Stephannie Neuman (ed.), *International Relations Theories and the Third World*. Nueva York: St. Martin's Press.
- Ayoob, Mohammed. 2002. «Inequality and Theorizing in International Relations: The Case for Subaltern Realism», *International Studies Review*, 4 (3): 27-48. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1521-9488.00263>.
- Azaola, Bárbara. 2019. «The foreign policy of post-Mubarak Egypt and the strengthening of relations with Saudi Arabia: Balancing between economic vulnerability and regional and regime security», *The Journal of North African Studies*, 24 (3): 401-425. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13629387.2018.1454650>.
- Bach, Daniel. 2011. «Patrimonialism and neopatrimonialism: Comparative trajectories and readings», *Commonwealth and Comparative Politics*, 49 (3): 275-294. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/14662043.2011.582731>.
- Bank, André y Thomas Ritcher. 2010. «Neopatrimonialism in the Middle East and North Africa: Overview, critique and alternative conceptualization». *Conference: Workshop Neopatrimonialism in Various World Regions*, at the GIGA German Institute of Global and Area Studies, Hamburg.
- Baumann, Hannes. 2019. «The transformation of Saudi Arabia's rentier state and "the international"», *Globalizations*, 16 (7): 1165-1183. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/14747731.2019.1573870>.
- Beblawi, Hazem. 1990. «The rentier state in the Arab world», en Giacomo Luciani (ed.), *The Arab state*. Berkeley: University of California Press.

- Buzan, Barry y Ole Waever. 2003. *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511491252>.
- Campbell, Evan y Steve A. Yetiv 2017. «Realpolitik and Religion: The Twin Sources of Saudi Arabia's Foreign Policy», en Jack Covarrubias (ed.). *Strategic Interests in the Middle East. Opposition or Support for US Foreign Policy*. Londres: Routledge.
- Chabal, Patrick y Jean Pascal Daloz. 1999. *Africa Works: Disorder as Political Instrument*. Oxford: James Currey.
- Charrad, Mounira. M. 2011. «Central and local patrimonialism: state-building in Kin-based societies». *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 636: 49-68. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0002716211401825>.
- Chalk, Peter. 2004. «Non-Military Security in the Wider Middle East», *Studies in Conflict and Terrorism*, 26: 197-214. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/10576100390211428>.
- Dalacoura, Katerina. 2012. «The 2011 uprisings in the Arab Middle East: Political change and geopolitical implications», *International Affairs*, 88 (1): 63-79. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2346.2012.01057.x>.
- Ehteshami, Anoushiravan. 2012. «Security and strategic trends in the Middle East», en David Held y Kristian Coates Ulrichsen (eds.), *The transformation of the Gulf. Politics, economics and the global order*. Londres: Routledge, Taylor and Francis Group.
- Gallarotti, Giulio y Isam Y. Al-Filali. 2012. «Saudi Arabia's soft power», *International Studies*, 49: 233-261. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0020881714532707>.
- Gater-Smith, Philp. 2018. «Complex interdependence in the China-Saudi-US triangle. Assessing shifts in the issue area linkages between energy trade and security ties», en Anoushiravan Ehteshami y Niv Horesh (eds.), *China's presence in the Middle East. The implications of the one belt, one road initiative*. Nueva York: Routledge, Taylor and Francis Group. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9781315185736-7>.
- Gaub, Florence. 2016. «Saudi Arabia and the Islamic Alliance», *EUISS Brief*, 5-2-2016. Disponible en: <https://cutt.ly/UmaDhXG>.
- Gause, F. Gregory. 2003. «Balancing What? Threat Perception and Alliance Choice in the Gulf», *Security Studies*, 13 (2): 273-305. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/09636410490521271>.
- Gause, F. Gregory. 2011. «Is Saudi Arabia really counter-revolutionary?», en *The Saudi Counter-Revolution*. Arab uprisings. POMEPS Briefings, 5. Disponible en: <https://cutt.ly/hmaDJvX>.
- Gengler, Justin. 2017. «The Political economy of Sectarianism: How Gulf Regimes exploit identity Politics as a Survival Strategy», en Frederic Wehrey (ed.). *Beyond Sunni and Shia. The Roots of Sectarianism in a Changing Middle East*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/oso/9780190876050.003.0009>.
- Halliday, Fred. 2005. *The Middle East in International Relations: Power, Politics and Ideology*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511790829>.

- Hammond, Andrew. 2018. «Producing Salafism: From Invented Tradition to State Agitprop», en Madawi Al-Rasheed (ed.), *Salman's Legacy. The Dilemmas of a New Era in Saudi Arabia*. Oxford: Oxford University Press.
- Hanieh, Adam. 2011. *Capitalism and Class in the Gulf Arab States*. Palgrave MacMillan. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/9780230119604>.
- Hinnebusch, Raymond A. 2003. *The International Politics of the Middle East*. Manchester: Manchester University Press.
- Jayamaha, Buddhika, Kevin S. Petit, Jahara Matisek, William Reno, Matthew A. Rose y Molly Jahn. 2019. «The Great Saudi-Iranian proxy game», *Middle East Quarterly*, 26 (4): 1-10.
- Kamrava, Mehran. 2011. *The Arab Spring and the Saudi-Led Counterrevolution*. Foreign Policy Research Institute. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.orbis.2012.10.010>.
- Kamrava, Mehran. 2013. *Mediation and Saudi Foreign Policy*. Foreign Policy Research Institute. Disponible en: <https://cutt.ly/xmaFoDK>.
- Karim, Umer. 2017. «The Evolution of Saudi Foreign Policy and the Role of Decision-making Processes and Actors», *The International Spectator*, 52 (2): 71-88. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/03932729.2017.1308643>.
- Kausch, Kristina. 2017. «State and non-state alliances in the Middle East», *The International Spectator*, 52 (3): 36-47. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/03932729.2017.1347250>.
- Krieg, Andreas. 2016. «Externalizing the burden of war: the Obama Doctrine and US foreign policy in the Middle East», *International Affairs*, 92 (1): 97-113. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1468-2346.12506>.
- Lynch, Mark. (ed.). 2017. «The Qatar Crisis», *POMEPS Briefings*, 31-10-2017. Disponible en: <https://cutt.ly/FmaFxhe>.
- Mabon, Simon. 2016. *Saudi Arabia and Iran. Power and rivalry in the Middle East*. Londres: I. B. Tauris.
- Mabon, Simon. 2018. «It's a family affair: Religion, geopolitics and the rise of Mohammed bin Salman», *Insight Turkey*, 20 (2): 51-66. Disponible en: <https://doi.org/10.25253/99.2018202.04>.
- Marshall, Alex. 2016. «From civil war to proxy war: past history and current dilemmas», *Small Wars and Insurgencies*, 27 (2): 183-195. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/09592318.2015.1129172>.
- Matthiesen, Toby. 2012. «A "Saudi Spring"?: The Shi'a Protest Movement in the Eastern Province 2011-2012», *Middle East Journal*, 66 (4): 628-659. Disponible en: <https://doi.org/10.3751/66.4.14>.
- Matthiesen, Toby. 2013. *Sectarian Gulf. Bahrain, Saudi Arabia, and the Arab Spring that wasn't*. Stanford Briefs. Stanford. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9781107337732>.
- Matthiesen, Toby. 2014. *The Other Saudis: Shiism, Dissent, and Sectarianism*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9781107337732>.

- Médard, Jean Francois. 1990. «L'État patrimonialisé», *Politique africaine*, 39: 25-36.
- Mouline, Nabil. 2010. «Power and Generational Transition in Saudi Arabia», *Critique Internationale*, 46. Disponible en: <https://doi.org/10.3917/criti.046.0125>.
- Naheem, Mohammed Ahmad. 2017. «The dramatic rift and crisis between Qatar and the Gulf Cooperation Council (GCC) of June 2017», *International Journal of Disclosure and Governance*, 14 (4): 265-277. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/s41310-017-0025-8>.
- Nonneman, Gerd. 2005. «Determinants and Patterns of Saudi Foreign Policy: "Omnibalancing" and "Relative Autonomy" in Multiple Environments», en Paul Aarts y Gerd Nonneman (eds.), *Saudi Arabia in the Balance: Political Economy, Society, Foreign Affairs*. Londres: Hurst and Company.
- Nuruzzaman, Mohammed. 2017. «Conflicts in Sunni Political Islam and Their Implications», *Strategic Analysis*, 41(3): 285-296. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/09700161.2017.1295612>.
- Nuruzzaman, Mohammed. 2019. «Chasing the dream: the Salman Doctrine and Saudi Arabia's bid for regional dominance», *Insight Turkey*, 21 (3): 41-51. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/S41310-017-0025-8>.
- Ottaway, David. 2011. *Saudi Arabia in the Shadow of the Arab revolt*. Occasional Paper Series. Summer 2011. Middle East Program. Woodrow Wilson International Center for Scholars. Disponible en: <https://cutt.ly/8maGqe9>.
- Parsi, Trita. 2017. *Losing an enemy. Obama, Iran, and the triumph of diplomacy*. Londres: Yale University Press.
- Saudi Arabian Ministry of Foreign Affairs. 2011. «The Foreign Policy of the Kingdom of Saudi Arabia». Disponible en: <https://cutt.ly/xmaGyOv>.
- Söderbaum, Fredrik. 2001. «African Regionalism and EU-African Interregionalism», en M. Telò (ed.), *European Union and New Regionalism. Regional Actors and Global Governance in a Post-Hegemonic Era*. Farham: Ashgate.
- Söderbaum, Fredrik. 2010. «With a Little Help from My Friends: How Regional Organizations in Africa Sustain Clientelism, Corruption and Discrimination». Paper, *Political Science Association's Annual Meeting*, Gothenburg, 30 de septiembre-2 de octubre, 2010.
- Soler i Lecha, Eduard. 2017. «Alianzas líquidas en Oriente Medio». *Anuario Internacional CIDOB*, 2016: 148-155. Disponible en: <https://cutt.ly/qmaHy0q>.
- Steinberg, Guido. 2014. *Leading the counter-revolution: Saudi Arabia and the Arab Spring*. SWP Research Paper. Disponible en: <https://cutt.ly/FmaHlc7>.
- Ulrichsen, Khristian Coates. 2014. *Qatar and the Arab Spring*. Londres: Oxford University Press.
- Wolff, Michael. 2018. *Fire and Fury: Inside the Trump White House*. Londres: Little Brown.
- Yom, Sean L. y F. Gregory Gause. 2012. «Resilient royals: how Arab monarchies hang on», *Journal of Democracy*, 23 (4): 74-88. Disponible en: <https://doi.org/10.1353/jod.2012.0062>.

Presentado para evaluación: 20 de octubre de 2020.

Aceptado para publicación: 27 de mayo de 2021.

ITXASO DOMÍNGUEZ DE OLAZÁBAL

dominguez.itxaso@gmail.com

Coordinadora del Panel de Oriente Próximo y Norte de África de la Fundación Alternativas y profesora asociada de Estudios Internacionales en la Universidad Carlos III de Madrid. Es doctora en Estudios Árabes e Islámicos por la Universidad Autónoma de Madrid e investigadora del TEIM (Taller de Estudios Internacionales Mediterráneos) de la misma universidad, así como del Grupo para el Estudio de las Sociedades Árabes y Musulmanas (GRESAM) de la Universidad de Castilla-La Mancha. Sus principales áreas de especialidad son, desde una perspectiva de estudios críticos, las relaciones de poder pasadas y presentes en la Palestina histórica, las dinámicas en el golfo Pérsico y los procesos de transición y transformación en Oriente Próximo y el norte de África.

DAVID HERNÁNDEZ MARTÍNEZ

david.hernandez@inv.uam.es

Miembro del Taller de Estudios Internacionales Mediterráneos (Universidad Autónoma de Madrid). Profesor en Cooperación Internacional y Relaciones Internacionales en la Universidad Camilo José Cela. Colaborador honorífico del Departamento de Relaciones Internacionales e Historia Global (Universidad Complutense de Madrid). Doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid. Miembro del grupo de investigación Seguridad, Desarrollo y Comunicación en la Sociedad Internacional (Universidad Complutense de Madrid). Sus principales áreas de especialidad son las dinámicas regionales en el golfo Pérsico, política y sociedad en Oriente Próximo y el norte de África, política exterior de España hacia el mundo árabe y política de vecindad de la Unión Europea.

The Iranian foreign policy in turbulent times: The Arab uprisings, the nuclear deal and the GCC crisis

*La política exterior iraní en tiempos turbulentos:
las revueltas árabes, el acuerdo nuclear y la crisis del CCG*

LUCIANO ZACCARA

Gulf Studies Center, Qatar University

Cómo citar/Citation

Zaccara, L. (2021). The Iranian foreign policy in turbulent times: The Arab uprisings, the nuclear deal and the GCC crisis. *Revista Española de Ciencia Política*, 56, 49-70. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.56.02>

Abstract

Using the Foreign Policy Analysis framework and the concept of Authoritative Decision Units, this article analyzes three cases that required an Iranian response: the Arab Uprisings, the nuclear negotiations, and the 2017 GCC Crisis. The article argues that it was not a single actor taking the foreign policy decisions in those cases, but a combination of individual and collective actors that formed the decision units that designed and implemented Iranian foreign policy. It also contends that those decisions were in line with the overall Iranian foreign policy objective—which is to convert Iran into a regional power—and, to that aim, variations of non-alignment strategies were implemented.

Keywords: Iranian foreign policy, foreign policy analysis, JCPOA, Arab uprisings, GCC crisis.

Resumen

Utilizando el marco teórico del análisis de política exterior y el concepto de unidades de decisión autoritativas, este artículo analiza tres casos que requirieron la respuesta iraní: la Primavera Árabe, las negociaciones nucleares y la crisis del CCG de 2017. El artículo argumenta que no ha sido un actor individual, sino la combinación de actores individuales y colectivos los que tomaron las decisiones, conformando las unidades de decisión que diseñaron e implementaron la política exterior. También se sostiene que las decisiones tomadas se alineaban con el objetivo principal de la política exterior iraní, que es la de convertir a Irán en una potencia regional, para lo cual se implementaron diversas variaciones en las estrategias de no alineamiento.

Palabras clave: política exterior iraní, análisis de política exterior, acuerdo nuclear iraní, Primavera Árabe, crisis del CCG.

INTRODUCTION

The literature on Iranian foreign policy often claims that a single and omnipresent actor, the Leader of the Islamic Republic, takes decisions arbitrarily¹. However, Foreign Policy Analysis, a sub-discipline of International Relations provides the necessary tools to describe and analyze how decisions are taken within the “black box”² of foreign policymaking. In the Iranian case, individuals, agencies, and departments form the “foreign policy complex” (Entessar and Afrasiabi, 2017: 96) that intervenes in the design and implementation of foreign policy, and those individuals and organizations do not always share the same values, political orientations and objectives. This article aims to demystify the individuality of the Iranian foreign policymaking by claiming that the “authoritative decision units” (ADU), as defined by Margaret Hermann (2001: 88), are formed within the formal and informal political structure of the state, to address one particular foreign policy problem. In order to do that, this piece focuses on three particular situations that needed a response by Iranian foreign policymakers. Those who were able to mobilize the needed resources and influences shaped the ADU that responded to these particular situations, whether policymakers agreed or even disagreed with other actors within the foreign policy complex.

The three cases examined in this article are the Iranian response to the Arab Uprisings of 2011, the nuclear negotiations that ended with the signing of the JCPOA in 2015, and the Iranian position on the 2017 Gulf Cooperation Council (GCC) that drove to a blockade against Qatar until December 2020. In order to properly address the three cases, it is necessary to understand how the Iranian foreign policy is designed and implemented, and who are the internal actors that shape the ADU. It is also necessary to know the Iranian foreign policy strategies that were implemented to achieve those objectives. This article argues that Iran has a long-term foreign policy objective, which is to convert Iran into a regional power. This objective existed since the times of Shah Reza Pahlavi (1941-1979), and after the establishment of the Islamic

-
1. According to article 109 of the Iranian Constitution, the Leader of the Islamic Republic is the head of the state, and this position should be occupied by a person who has the following qualifications: “1. scholarly qualification for issuing religious ruling (fatwa) concerning various discussions in jurisprudence; 2. required justice and piety in leading the Islamic community; 3. sound political and social perspective, prudence, courage, sufficient administrative capability, and power for leadership”. Article 107 established Ayatollah Ruhollah Khomeini as the first person to occupy that position. After his death in June 1989, Ayatollah Ali Khamenei was chosen as the second Leader by the Assembly of Experts.
 2. Term borrowed by International Relations from the discipline of Computer Science to refer to the foreign policy decision mechanisms that exist in every state. A black box is a system that can be viewed in terms of its inputs and outputs without any knowledge of its internal workings. This way, International Relations adapted its analysis to an opaque system in which only inputs and outputs were visible, but not the way in which the mechanism works.

Republic in 1979. The foreign policy strategies, both pre- and post-revolution, were in line with this objective although with different tools and ideological justification, and the cases discussed in this article demonstrate how the responses given aimed at complying with that long-term foreign policy objective of making Iran a regional power (Zaccara, 2016: 187).

This article does not aim at establishing a complete chronology of the different types of ADUs that can be identified along Iran's republican history. Instead, it aims at using the concept of ADU to demystify the often-erroneous assumption that Iran is run by a single omnipresent figure or a homogenous, reduced and unchangeable elite at the top of the political regime. The ADUs serve to explain how decisions were taken and how policies were defined in the three cases this article deals with. Thus, the article is divided into seven sections, apart from introduction and conclusions. The first one describes the function of the authoritative decision units. The second one deals with the Iranian foreign policy making mechanisms. The third and four ones discuss Iranian regional power status and foreign policy objectives and strategies. The fifth, six and seven sections examine three case studies: the Arab Uprisings; the nuclear negotiations and the GCC crisis.

FOREIGN POLICY ANALYSIS AND AUTHORATIVE DECISION UNITS

This article uses the theoretical-methodological framework of Foreign Policy Analysis (FPA), an International Relations sub-discipline that emerged in the 1950s, in the Cold War context between the United States and the Soviet Union, with the predominance of political realism as the main theoretical trend at that time. Realism was more interested in looking at the outputs of foreign policy rather than how decisions were taken, because states were considered "single rational actors". The black box in which decisions were made was not, therefore, a preoccupation for realist theorists (Nonneman, 2005: 7). Because of that, realists and neo-realists tended to disregard internal factors, "neglect of ideology and belief systems, a minimization of factors internal to states and societies, inadequate attention to economics, and, of special importance for the misrepresentation of the Middle East, a view of inter-state relations as marked by timeless, recurrent, patterns" (Halliday, 2005: 25). As a result, realism has been losing ground in FPA in the decades following the Cold War. However, it still influences the discipline in one of its underlying theoretical assumptions: that states are the main actors in foreign policy, and that political elites tend to maximize the autonomy and security of the state (Hinnebusch, 2002: 1).

Further developments in the theoretical approaches of FPA focused on the decision-making processes, the national actors involved in them, and the contexts influencing those processes (Hudson, 2008: 13-15). Thus, the performance of state bureaucracies in the decision making processes (Halperin-Clapp, 2006: 4-6) as well as the "national role" perceptions of those elites involved in the decision making (Holsti, 1970: 245-246) became the most relevant features of FPA from the 1970s onwards.

In addition, the constructivist current within the FPA provided more weight to “social factors” in determining the national interest and world politics (Checkel, 2008: 75).

A halfway approach to the abovementioned ones was provided by the definition of the “authoritative decision unit” (ADU) in foreign policy (Herman, 2001). According to this approach, authority is exercised by different national entities such as monarchs, presidents, prime ministers, party leaders, cabinets, and bureaucracies. Depending on the nature of the foreign policy problem and the structure of government, individuals or groups of actors organize in a way so they can mobilize the needed resources in order to overcome the problem and to decide upon which policies to implement. Those individuals and groups of actors form the ADU that shapes foreign policy decision-making (*ibid.*: 88). Herman identifies three different types of ADU:

- Predominant Leader: A single individual who has the ability to stifle all opposition and dissent as well as the power to make a decision alone, if necessary.
- Single Group: A set of individuals, all of whom are members of a single body, who collectively select a course of action in consultation with each other.
- Coalition of Autonomous Actors: The necessary actors are separate individuals, groups, or representatives of institutions which, if some or all concur, can act for the government, but no one of which by itself has the ability to decide and force compliance on the others; moreover, no overarching authoritative body exists in which all these actors are members (*ibid.*: 57).

The existence of one ADU type at a specific moment does not mean it will last in the same format, rather it is related to the particular circumstances in which it was created to address one precise foreign policy problem. How these units are shaped depends on the formal and informal governmental structure, the type of leadership, and the existence of individual actors with the capacity to commit the needed resources. Different situations, circumstances, and historical periods favor other types of ADU. For instance, and still according to Herman, Iran passed through the “Coalition of Autonomous Actors” (CAA) ADU type during the times of President Mohammad Khatami (1997-2005) and during the US Embassy hostage crisis of November 1979. In both cases, neither did any of the individual actors or groups have absolute control over the foreign policy decision making, nor did they share the same line of action, driving to a series of contradictory foreign policy outputs that generated internal political crises (*ibid.*: 58-61).

THE IRANIAN FOREIGN POLICY MAKING

The scholarly literature on Iranian foreign policy-making often starts by asserting that the Leader of the Islamic Republic has the last word in every decision; therefore, he is considered the only decision-maker in Iran. However, a more in-depth analysis of the different periods the Islamic Republic passed through as well as the foreign

policy situations and problems addressed by the authorities at those times provides enough evidence to assert that the Leader is neither an absolute or unique autocrat nor that the foreign policy decisions were taken only by him throughout the 40 years of republican history. Instead, a combination of the three ADU types has occurred from 1979 until today, with specific periods when a “predominant leader” (PL) was able to impose his principles and determine actions, as well as other periods when the cohabitation of different political tendencies in the government was the leading feature (CAA). Besides, there were several periods when all members of the same political group shared the same ideas and positions within the foreign policy-making complex (Single Group, SG).

The abovementioned argument can be sustained by the description of the foreign policy complex within the Iranian political structure in which decisions are made. This complex is constituted by formal and informal institutions and groups that influence the policy-making process. The ADUs were shaped in a different manner depending on the strength of the political-religious figure that occupied a particular position in each period combined with internal and external determining factors. For instance, immediately after the Islamic Revolution of 1979, the power struggle between the different revolutionary groups favored the CAA type, while once the revolution consolidated after 1983, the SG type was the most prevalent one. Ruhollah Khomeini, the founder of the Islamic Republic, exercised the PL type on many occasions, for instance regarding the decisions taken around the continuation of the Iran-Iraq war and the acceptance of the 1988 cease-fire, as well as the decision around the 1989 fatwa against Salman Rushdie.

Hence, the Iranian foreign policy complex is composed of many governmental organizations that, according to the constitution, are responsible for the state’s external policies. Apart from the Leader of the Islamic Republic—who establishes the general ideological and political guidelines—the head of the Executive Power—the elected president—and the Ministry of Foreign Affairs are the figures in charge of designing and implementing foreign policy. In addition, according to the constitution and practice over forty years, collective institutions such as the Supreme National Security Council (SNSC) and the Expediency Council (EC) had and have a determining role in external affairs. Composed by ex-officio and appointed members variably, the SNSC has most of the time been in charge of the nuclear dossier; its chairman has therefore been the most visible face during international negotiations. Hassan Rouhani, the current president of Iran, became a worldwide known figure while occupying that position. The same can be said about the EC, chaired by Hashemi Rafsanjani (1997-2017), when making critical decisions in foreign policy during the rapprochement process with the EU or the Taliban crisis in 1998. The last formal group that, according to the constitution, has a say in foreign policy matters is the Foreign Policy and Security Committee of the Islamic Consultative Assembly (Majlis, or parliament).

Other governmental institutions influence the implementation of Iranian foreign policy, and sometimes its design, depending on the period or situation. These include,

first, the ministries of Defense; Intelligence; Culture and Islamic Guidance; the Chief Commander of the Islamic Revolutionary Guard Corps (Sepah-e Pasdaran, IRGC); the Chief Commander of the regular Army (Artesh); and the Foreign Policy Council—formed by the former foreign ministers. Moreover, other groups, forces, and institutions can influence the foreign policy decisions, such as the Ministry of the Interior, several think tanks and news media groups, and semi-formal factions and political as well as religious associations.

All the above-mentioned individuals and organizations participate in one way or another in the foreign policy complex, in form of one of the diverse ADUs previously identified, and in order to address the foreign policy problems and actions needed throughout the forty years of existence of the Islamic Republic. It is therefore possible to track the existence of those ADUs in the three cases analyzed in this article. The cases comprise a period ranging from 2011 until 2017. In that period, there was only one leader of the Islamic Republic, Ali Khamenei, but two different presidents—Mahmoud Ahmadinejad until August 2013 and Hassan Rouhani afterwards—, as well as two different foreign ministers—Ali Akbar Salehi and Mohammad Javad Zarif. Moreover, there were also two different heads of the Expediency Council—Hashemi Rafsanjani until his death in January 2017, and Mahmoud Hashemi Shahroudi since then—and two National Security Council chairpersons—Saeed Jalili, until September 2013, and Ali Shamkhani later on. The combination of all these personalities provide different inputs to the “foreign policy complex” in charge of the decision making process that can explain the decisions taken in the three cases.

IRAN AS A “REGIONAL POWER”

Iran has long competed for power and influence with other countries in the Middle East, before and after the 1979 Islamic Revolution. It is a competition characterized by territorial conflict, cultural differences, and, since the creation of the Islamic Republic, ideological contention. A recurrent element in much of the literature on Iranian foreign policy analysis is the assumption that the permanent objective of Iran is to become a “regional power” in the region, not just in the Persian Gulf, but also the greater Middle East and Central Asia. Works on Iran’s foreign policy have generally agreed with the characterization of its significant role in the broad Middle East region. Ruhollah Ramazani—for sixty years the most prominent analyst of Iranian foreign policy— ascribed Iran the characteristic of a “medium power” able “to create and maintain a favorable regional environment while aspiring to global political stature”; a feature that the late Shah Mohammad Reza Pahlavi (1941-1979) had achieved, and which was continued by the authorities of the Islamic Republic (Ramazani, 2013: 86-87). Following a similar reasoning, Ehteshami and Hinnebusch also attributed Iran the characteristic of a “middle power” due to the geographical range and scope of its foreign policy and its capabilities. Within this range, a regional middle power can exert a credible deterrent capability and resist a coalition of other

regional actors, mainly when an exogenous great power penetrates the regional system and threatens its sovereignty, which applies in the Iranian case (Ehteshami and Hinnebusch, 1997: 6-7).

Beyond foreign policy objectives, capabilities, and resources, scholars note that a fundamental element for the categorization of a state as a regional power is the acceptance of its status by those states with which it shares a regional system or subsystem, as well by those great powers that control or determine the rules of the game of the international system. Along that line, Nolte includes Iran in the “regional power” category, recognizing that in order to reach the status of a great power it is necessary to have not only the corresponding material resources but also the acceptance and formal recognition of this status by other great powers as well as an identifiable impact on the behavior of other regional states and great powers (Nolte, 2010: 886). Thus, a regional power is such because it can exercise its capacity to influence at the regional level, although it may also intend to project power on the international level. In this sense, Iran’s foreign policy objectives generally align with its resources and capabilities, and on occasion, it intends to carry out political and diplomatic initiatives beyond the region.

Based on the abovementioned, the Iranian regional power aspiration had, depending on the regional and systemic context, supporters and detractors. US president Richard Nixon’s foreign policy doctrine included the “twin pillars” policy that counted with both Iran and Saudi Arabia as the main regional allies in the Middle East to counter the expansion of Communism in the region (Hooglund, 1992: 322). Thus, under his presidency (1969-1974), and with Shah Mohammad Reza Pahlavi in power, Iran exerted its regional influence with the official acceptance of one of the great superpowers. President James Carter (1977-1981) continued with this recognition in his foreign policy doctrine when stressing that any attempt by external powers to seize the Persian Gulf and its oil would be considered against US interests. Consequently, Carter provided unconditional support to Iran until the Islamic Revolution of February 1979, and therefore the Shah Pahlavi had free hands to exert his influence on the region using mainly hard power tools, including indirect intervention and direct military action (Hunter, 2019). In the 1960s and 1970s, Iranian forces, actively participated in regional conflicts such as the Dhofar war in Oman —supporting Sultan Qaboos bin Said—, and the conflict between North and South Yemen in support of the northern royalists. Furthermore, Iranian officials intervened in the Indo-Pakistani conflict, and airplanes from the Royal Iranian Air Force participated in the Vietnam War in support of the US war effort. Iran also intervened in the Iraqi Kurdish rebellion, forcing the Baathist government to reach a border agreement on the Shatt al Arab strait that benefited Iran and left Iraq without a direct way to the Persian Gulf or a seaport (Halliday, 1979: 270-272). Saudi Arabia, the other pillar of the US’ “twin pillar” policy, also supported all these actions and even participated in some of them jointly with Iran, such as in Yemen and Oman. Therefore, not only the US but also the Iranian neighbors recognized the Iranian aspiration of becoming an important regional actor.

The situation drastically changed after the Islamic Revolution, and this acceptance of the Iranian regional role disappeared. The confrontation with the US, aggravated by the US Embassy hostage crisis³, ended with Carter's administration cutting diplomatic ties with Iran on April 7th, 1980; a situation that lasts until today. The same happened with Saudi Arabia and other regional actors that perceived the new Iranian revolutionary regime as a direct threat to their stability and survival. Shortly after the revolution, Iraq invaded Iran on September 22nd, 1980 and thus set off an eight-year long war between the two countries. The Iran-Iraq war acted as a catalyst to consolidate the Islamic Republic and forced the Iranian revolutionary regime to aspire to a revolution that transcended its borders, to convert Iran into a model for other Muslim states, and to resist foreign interference in Iran's internal affairs. During Mir Hussein Mousavi's tenure as prime minister (1981-1989), the "export of the revolution" policy was implemented, with the creation of a worldwide Islamic front to fight against imperialism—and all its variants—based on the ideological-religious principles of the Islamic Republic (Ramazani, 1990b: 40-45). This new policy—which was combined with anti-American and anti-Soviet imperialism, anti-Zionism and the liberation of the oppressed peoples of the Third World—, directly confronted Saudi Arabia in the arena of religious legitimacy for two reasons. Firstly, because Saudi Arabia had the role of protector of the holy places of Mecca and Medina, which granted the kingdom the capacity to decide on the entry of pilgrims from all over the world. Secondly, due to the religious character of the founding Saudi-Wahhabi alliance that enabled the creation of the kingdom in 1932.

By definition, the anti-monarchism of the Iranian Republic, together with the abovementioned religious legitimacy challenge, extended the confrontation between Saudi Arabia and Iran beyond their bilateral relation, reaching all the regional scenarios where both states had the chance to influence both governments and peoples. Therefore, areas in the Middle East region with a majority Shi'a population, including Saudi provinces, became the focus of a longer struggle for regional influence and hegemony between both states (Chubin and Tripp, 1996: 10-15). Since 1979 until today, many regional developments intensified that struggle for religious legitimacy and regional hegemony between Iran and Saudi Arabia, such as the Palestine Peace Process (1990); the Gulf War (1991); the Afghanistan War (2001); the fall of Saddam Hussein (2003); the Arab Uprisings (2011); the emergency of ISIS (2014); the Syria civil war (2011); the Yemen war (2015); and the blockade against Qatar (2017), among others. In each one of these events, Iran tried to exert its influence over regional developments to maximize its gains, in order to achieve the long-term objective of

3. On November 5th 1979, a group of students stormed the US Embassy in Tehran and held most of its personnel hostage for 444 days until their release. The attackers belonged to the Followers of the Imam's Line, and presumably, the tacit approval of Imam Khomeini made it possible the storming against the provisional Prime Minister Mehdi Bazargan' will, who resigned as a result of the takeover.

becoming a regional power, to the equal detriment of the US as well as other regional actors, mainly Saudi Arabia.

IRANIAN FOREIGN POLICY PRIORITIES AND STRATEGIES

Following those aspirations, Iran has implemented several foreign policy strategies aimed at achieving its overall foreign policy goal, both before and after the establishment of the Islamic Republic in 1979. Already in 1848, the then Prime Minister Mirza Taqi Khan, known as Amir Kabir, introduced the concept of “third power strategy” as a mechanism to remain equidistant from the Russian and British empires without falling into their control, when the Qajar dynasty started to show weakness facing the demands from the then great powers. A similar approach, labeled as “negative equilibrium”, was popularized by Prime Minister Mohammad Mossadeq, when assuming power and nationalizing the Anglo-Iranian Oil Company in 1951; as well as implementing an equidistant policy towards both the United States and the Soviet Union. A reinforced Shah Pahlavi also instated both the “positive nationalism” and the “independent national policy” as foreign policy strategies to keep Iran independent from external powers as well as to convert Iran into a regional power (Ramazani, 1975).

Under Khomeini, “non-alignment” was implemented as the primary strategy that followed the same policy goal, but justified with a very different ideological framework and a combination of hard and soft power foreign policy tools, that derived from the different approaches that the various revolutionary groups had. With Khomeini exerting his ideological influence over the recently established political system, “neither East nor West, but the Islamic Republic” —in a clear reference to both the United States and the Soviet Union— and the “export of the revolution” became the most salient aspects of the Iranian foreign policy until he died in 1989 (Ramazani, 1990a: 74). In the 1990s, president Hashemi Rafsanjani (1989-1997) implemented “pragmatism” and “pragmatic regionalism” as the primary strategic mechanisms to reinsert Iran in the international order, which contributed to reaching out to the European Union, the GCC states and the post-Soviet Central Asian countries (Afrasiabi 1994: 31-33). This pragmatism contributed to Iran remaining neutral during the First Gulf War (1990-91) and Iran was therefore able to avoid sharing the same fate as the regime of Saddam Hussein.

The presidency of Mohammad Khatami (1997-2005) applied a soft power diplomatic approach towards the Muslim World as well as to the rest of the world through the “Dialogue among Civilizations” initiative. This strategy aimed at fortifying the Iranian position in the region by adhering to international law, and at the same time, reducing the Iranian confrontation with the United States based on common regional interests (Ehteshami, 2003: 125). Mahmoud Ahmadinejad, in the presidential office from 2005 to 2013, implemented a more confrontational policy towards the West, with a neoconservative ideological approach, to maximize territorial gains and fortify the resistance against “imperialism”, especially concerning the nuclear program and

Israel. Finally, Hassan Rouhani's administration (2013-2021) implemented an "accommodationist" approach that made a rapprochement with the United States and the signing the nuclear deal (JCPOA) possible, but without abandoning the non-alignment and regionalism from previous administrations or the long-term foreign policy goal of converting Iran into a "regional power" in the Persian Gulf and the Middle East (Zaccara, 2016: 194-196).

In each of these periods in which foreign policy goals, strategies, and tools were designed and implemented, a different combination of personalities, capacities, and resources was committed, settling the ADU able to shape the overall Iranian foreign policy. The following sections present the three specific cases in which Iran had to make crucial decisions and how the corresponding ADUs were shaped accordingly.

IRAN AND THE ARAB UPRISINGS

The so-called "Arab Spring" that started in Tunisia at the end of 2010 represented an ideological and strategic challenge for Iran. With the ashes of the Iranian "Green Movement" protests of 2009 still hot, the uprisings obliged Iranian authorities and politicians to pronounce themselves about the events, resulting in a new confrontational arena between the government and the opposition, as well as within the governmental structure.

While the lessons and failures of the Green Movement indirectly helped to organize the logistics of the demonstrations of the Arab Uprisings, (Kurzman, 2012: 164), a twofold debate also arose about whether the Green Movement served as an ideological and democratic inspiration for the revolts and whether the Islamic Republic provided a model for political organization. This debate generated different attitudes and actions by the government and the opposition regarding what has been called the "dual strategy of contestation and appropriation" (Mir-Hosseini, 2012). Reformist leader Mir-Hussein Mousavi unequivocally linked both anti-government movements—the Green Movement and the Arab Uprisings—"stating that the starting point of the events we are witnessing in the streets of Tunis, Sana'a, Cairo, Alexandria, and Suez must be sought in the massive demonstrations of June 14, 17 and 19 [2009] of Tehran. On those days, people took to the streets with the slogan of 'Where is my vote?' to peacefully demand their trampled rights"⁴. On the contrary, Khamenei declared that "today's events in North of Africa, Egypt, Tunisia, and certain other countries have another sense for the Iranian nation [...]. This is the same as 'Islamic Awakening', which is the result of the victory of the big revolution of the Iranian nation"⁵, asserting the unequivocal and perennial influence of the 1979 Islamic

4. Mousavi, Mir-Hussein. 2011. *Mousavi Official Facebook page*. Available at: <http://facebook.com/Mousavi>.

5. Khamenei, Ali. 2011. *Leader Official Webpage*. Available at: <https://cutt.ly/4mE0AmC>.

Revolution on the Arab revolts. Paradoxically, both rationales coincided in their support for the movements in Tunisia and Egypt, with the opposition calling for demonstrations on February 14th, 2011. However, this ended with the reform leaders Mousavi and Mehdi Karroubi being placed under house arrest since February 24th —although no formal charges have been filed against them— until today⁶. Nonetheless, the government harshly criticized the regimes of Hosni Mubarak in Egypt, Ali Abdullah Saleh in Yemen, Moamar Gaddafi in Libya, and Hamad bin Khalifa in Bahrain, vindicating Arab peoples' right to choose their rulers and overthrow dictatorships, whether republican or monarchical. However, this narrative was not repeated with Syria, whose government was explicitly supported, except for 2012, when the Ahmadinejad government began to distance itself a bit, recommending the Assad government to be more flexible and negotiate with the opposition. Iranian support was justified based on the country's anti-Israeli and anti-American foreign policy, not shared by the other states where anti-government uprisings occurred (Zibakalam, 2011).

The difference of narratives was also visible between the leadership and the presidency. While Khamenei considered the “Middle East developments [...] derived from the Islamic Revolution of Iran and [...] largely of a religious and Islamic nature, though they have been manifested through economic and social demands”, Ahmadinejad stated that the “upheavals are a result of a United States-Israeli conspiracy aiming at dividing and undermining the Muslim world” (Haji Yousefi, 2012: 24). While for the leader, the revolts were an “Islamic Awakening”, Ahmadinejad initially used “American Awakening” or “Human Awakening” to define the events that he considered were linked to the United States' agenda of interference in the Middle East.

Later on, Ahmadinejad repeated three times “long live this Spring” during his speech at the United Nations General Assembly in September 2012⁷, and on the 34th anniversary of the Islamic Revolution, he expressed “viva Spring” (Jedinia, 2013) from the podium. Moreover, Ahmadinejad stated that “the only solution to the crisis in Syria is building a national consensus and holding *free elections*”⁸, a position that the Leader did not share, nor Ahmadinejad's successor to the presidency, Hassan Rouhani.

The coexistence of different political views within the Iranian establishment and the foreign policy complex prevented a clear and unified response to the challenges posed by the Arab Uprisings in scenarios such as Libya, Bahrain, and Syria. Iran was surprised by the “unexpected unity of the GCC and its unusual decisiveness in response to developments in Bahrain. Clearly, under Saudi leadership, the GCC had decided to ‘draw the line’ in Bahrain” (Chubin, 2012: 22). With Hassan Rouhani as

6. BBC. 2011. “Iran: Mir Hossein Mousavi and Mehdi Karroubi ‘arrested’” *BBC*, 28-2-2011. Available at: <http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-12599837>.

7. Dehghan, S. 2013. “Ahmadinejad's new pet phrase ‘spring’ infuriates Iranian establishment”, *The Guardian*, 13-3-2013. Available at: <https://cutt.ly/ZmE63uy>.

8. Ahmadinejad, Mahmoud. 2012. *Iran President Official Webpage*. Available at: <http://president.ir/en/42678/preview?term=Syria>.

president, that discrepancy disappeared, since he sided with the official leadership position. It became more evident with the emergence of Daesh in both Iraq and Syria when Iran started to commit many more resources to support its allies in both countries to prevent their fall. Defeating Daesh became imperative since both Syria and Iraq were considered an integral part of Iran's strategic defense. Failing to defeat Daesh on Syrian or Iraqi soil could have led to a direct confrontation along the Iranian borders, or even within the country. The actual threat that this represented was shown by several terrorist attacks that Iran suffered on its soil in 2017 and 2018. By this time, however, it had become evident that President Rouhani's control over Iranian foreign policy towards these two scenarios in Syria and Iraq was minimal, and instead, were under the direct control of the IRGC, mainly General Qasem Soleimani.

During the initial period of the "Arab Uprisings" there were different —and confronted— approaches and interpretations of the revolts, but any of the components of the foreign policy complex had by itself the capacity to mobilize all the necessary resources. The Iranian reaction to the "Arab Uprisings" therefore demonstrates that the ADU that shaped the foreign policy decisions along this initial period varied due to the diversity of approaches within the several institutions that formed part of the decision-making process, and the personal capacities of those occupying those positions. While Ahmadinejad was in office, the ADU type was a "Coalition of Autonomous Actors", whereas once Rouhani assumed power and the IRGC got directly involved in the implementation of the Iranian foreign policy, then the "Single Group" ADU type was in place. The line of action was also in line with the overall Iranian aspiration of becoming a regional power by supporting revolts that would reshape the regional order to the benefit of Iran and to the detriment of its adversaries, mainly the US and Saudi Arabia.

IRAN AND THE NUCLEAR NEGOTIATIONS

Before Hassan Rouhani's victory in the presidential elections in June 2013, secret backchannel talks took place between high-level Iranian and American officials in Muscat. There were five more meetings after the June elections, which led to the renewed negotiation efforts that ended with the signing of the "Joint Comprehensive Plan of Action" (JCPOA) in 2015. While it is clear that the secret talks started during Ahmadinejad's term, it is not that clear whether it was him or Khamenei who authorized this direct interaction with the United States⁹.

The first official landmark took place on September 27th 2013, with a phone conversation between president Rouhani and his counterpart president Obama, at the

9. Hashemi Rafsanjani mentions during a speech that the Supreme Leader was the primary architect of the new approach towards the nuclear issue before Rouhani's election as he wanted to resolve the issue diplomatically. Available at: <https://www.youtube.com/watch?v=SwwutJkMyI>.

end of the United Nations General Assembly. The official statements regarding that phone conversation were carefully negotiated to avoid backlash in both the U.S and Iran¹⁰. The result of this big step was the signing of the November 2013 provisional deal in Geneva, followed by the implementation of the six-month deal starting on January 20th 2014, and the release of some 500 million dollars in frozen assets in February 2014. Previously, the inspections of the IAEA certified that Iran had complied with the suspension required in the Geneva deal. Iran was guaranteed its right to develop a full cycle of nuclear energy and the promise of sanctions lifted, in exchange for suspending its uranium enrichment activities, reducing the number of centrifuges, impoverishing the already enriched uranium and reducing its stockpile as well as accomplishing complete transparency and supervision of the whole program for a 25 year period time.

It is worth mentioning that for the first time since the Islamic Revolution, an American administration recognized a political-religious statement issued by the Leader as binding for the foreign policy behavior in such a way that it guarantees Iran's fulfillment of the signed deal. On April 2nd, Obama stated that: "This deal offers the prospect of relief from sanctions that were imposed because of Iran's violation of international law. Since Iran's Supreme Leader has issued a fatwa against the development of nuclear weapons, this framework gives Iran the opportunity to verify that its program is, in fact, peaceful"¹¹.

The fatwa, issued by Khamenei in August 2005, considered it un-Islamic and forbidden to produce, use and stockpile nuclear weapons¹².

The provisional deal was renewed for another six months while the negotiations continued during 2014 in Geneva. Finally, on April 2nd, 2015, the European Union Foreign Policy Representative —Federica Mogherini— and Iranian Foreign Minister —Mohammad Javad Zarif— announced the JCPOA in a joint declaration. The JCPOA was endorsed on July 14th, 2015 in a long-awaited official ceremony attended by all representatives from Iran, the EU, the United States, Russia, the United Kingdom, France, China, and Germany. The 159-pages document, including the core text and five technical annexes, set the limitation of nuclear activities in a range of 15 to 25 years, as well as a "snap back" mechanism that would allow the UN/SC to quickly reinstate the sanctions in case Iran would not fulfill its obligations towards the deal. The JCPOA established the calendar of implementation and sanctions release

10. See: The White House Office of the Press Secretary. Statement by the President, September 27th, 2013 (available at: <https://cutt.ly/smRqpoZ>) and متن کامل سخنان رییس جمهور در جمع خبرنگاران. October 3rd, 2017 (available at: <https://cutt.ly/6mRqfLl>).

11. Obama, Barack. 2015. "Statement by the President on the Framework to Prevent Iran from Obtaining a Nuclear Weapon", *The White House President Barack Obama*, 2-4-2015. Available at: <https://cutt.ly/ymE9kaJ>.

12. Excerpts from the original oral fatwa are cited literally at the official Khamenei's website, at the fatwa section in Farsi, English and Spanish languages. Available at: <https://farsi.khamenei.ir/treatise-content?id=228#2790>.

upon the IAEA inspector's confirmation of the Iranian fulfillment of all conditions imposed by the deal. Both the US Congress and the Iranian Majlis ratified the JCPOA as prescribed in the deal.

The JCPOA represented a serious Iranian commitment *vis à vis* the international community, with the renouncement of previous achievements, the freezing of the nuclear program for 25 years, and a robust transparency and safety conditionality. In exchange, Iran achieved for the first time international recognition of its right to develop a nuclear program under the Non-Proliferation Treaty and AIEA supervision. Iran also was promised the lifting of sanctions, and more importantly, the promise of no more new sanctions imposed on the nuclear program.

Both, the US and Iran, were aware that the nuclear deal was a necessary step to reduce tensions in the region, even though none of the parties (or signatories) was one hundred percent satisfied with the terms of the deal. Obama recognized that this was "a deal between states that are not friends", a "deal based in verification and not in trust"¹³, whereas Zarif recognized that "it was not a perfect deal"¹⁴. Both sides had to make concessions to reach an agreement.

A combination of factors facilitated a collective decision made within the Iranian political structure that ended with the JCPOA and the Iranian commitment with the international community as well as direct negotiations with the US. A "Single group" ADU style was in place, since different groups and actors, within the Majlis, the presidency, the leadership, and other collective institutions, shared the same need to sign the JCPOA. Even though the deal was harshly criticized by the system's hardliners, the foreign policy complex supported the line of action marked by Rouhani and Zarif. The deal was authorized by the leader and supported by the National Security Council—chaired by Ali Shamkhani—, the Expediency Council—led by Hashemi Rafsanjani— and the Parliament—chaired by Ali Larijani and controlled by the moderates and reformists since the February 2016 legislative elections. Although from a different political faction than Rouhani, Larijani, as chair of the Majlis, played a crucial role in guaranteeing the parliamentary approval of the JCPOA¹⁵. Nonetheless, the ADU changed its composition after the demise of Hashemi Rafsanjani in January 2017. This event unbalanced the situation in favor of the conservatives, with Sadeq Larijani chairing the Expediency Council, and some legislative decisions indirectly related to the JCPOA paralyzed by the council¹⁶.

13. BBC. 2015. "Obama: 'Iran nuclear deal not based on trust'", *BBC*, April 4-4-2015. Available at: <https://cutt.ly/MmRqSvl>.

14. Jay, M. 2015. "The hidden agendas of Iran deal. Daily Sabah", 23-7-015. Available at: <https://cutt.ly/QmRqJ4t>.

15. Tasnim News Agency. 2018. "توضیح لاریجانی درباره 'تصویب ۲۰ دقیقه‌ای برجام در مجلس'. Available at: <https://cutt.ly/imRqCWJ>.

16. The Financial Action Task Force (FATF) requested Iran to pass legislation to prevent money laundering and the financing terrorism. While Parliament passed the legislation in October 2018, it was delayed and finally rejected by the Expediency Council in February 2020.

The signing of the JCPOA was also consistent with the Iranian long-term foreign policy objective. As abovementioned, the official US recognition of Iran's right to a nuclear program under the supervision of the IAEA represented a clear acceptance of the Iranian role in the regional context (Zaccara and Haghirian, 2020: 73). While the recognition of the Iranian right of having a nuclear program was explicit through the signature of the JCPOA and Obama's words, the recognition of Iran regional power was implicit, due to the weight of belonging to the list of countries with nuclear capacity has in terms of actual power. This last was evident with the negative reception the deal had in some GCC states and Israel, since it was conceived as disrupting the regional equilibrium on the benefit of Iran, with enough available resources to extent its influence in the broader Middle East region¹⁷. Therefore, the line of action taken by Iran on the nuclear negotiation was successful in achieving that goal of becoming a regional power, despite the rejection from regional actors.

The Iranian decision was also consistent with the pre-existing alliance with Russia. The sanctions implemented since 2006 by the United Nations Security Council on the nuclear program exempted the construction of the Bushehr nuclear power reactor by the Russian Rosatom. The contract had been signed in 1995, and it was completed by 2016, when the Iranian Nuclear Power Production and Development Company (NPPD) received the operating license for the reactor from the Russian national nuclear regulator. Although Russia conditioned its support of the sanctions to the exemption, it delayed the delivery of feasible material to the nuclear plant until the JCPOA was signed. In the Chinese case, nuclear cooperation with Iran stopped in 1997 due to the pressure from Washington, that forced Beijing and other capitals to cancel their preexisting agreements with Iran to avoid being penalized by the US Iran-Libya Sanction Act implemented by the Clinton administration in 1996. In that regard, the signature of the JCPOA opened the door for a closer collaboration with Russia in expanding the Bushehr project. It also unlocked the nuclear collaboration with China paralyzed since 1997. With the visit of the Chinese President Xi Jinping to Tehran in January 2016 and the signature of the Comprehensive Strategic Partnership that included the Iranian incorporation of the Chinese Belt and Road Initiative, and moreover, since the signature of the 25-year Strategic Plan the prospect for nuclear cooperation became more feasible than ever before.

Chinese and Russian support for the JCPOA was therefore justified by their strategic but also commercial interest in providing Iran with the needed nuclear technology to develop the outdated energy infrastructure. In this regard, Iranian decision

17. Al Jazeera. 2015. "Why Saudi Arabia and Israel oppose Iran nuclear deal", 14-1-2015 (available at: <https://cutt.ly/5mRq9vq>); BBC. 2015. "Israel's Netanyahu warns US against 'paving way to Iran bomb'", 3-3-2015 (available at: <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-31716684>); Riedel, Bruce. 2016. "What the Iran deal has meant for Saudi Arabia and regional tensions", *Brookings*, 13-7-2015 (available at: <https://cutt.ly/amRwsjL>); Plett Usher, B. 2015. "Iran deal could start nuclear fuel race. Saudi Arabia", *BBC*, 16-3-2015 (available at: <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-31901961>).

to engage in the nuclear deal was also in line with the general foreign policy objectives and the privileged position that Tehran had in Moscow and Beijing.

IRAN AND THE GCC CRISIS

On June 5th, 2017, an air, land, and sea blockade was imposed on Qatar by the Arab quartet including Saudi Arabia, Bahrain, the United Arab Emirates and Egypt, which marked the onset of a Gulf Cooperation Council (GCC) crisis. The rift erupted soon after the reelection of Hassan Rouhani in Iran on May 19th, and only a few days after the “Arab Islamic American Summit” had been held in Riyadh on May 21st. During his two-day visit to the Kingdom, President Donald Trump sought to strengthen ties between the United States and Saudi Arabia and also to increase the pressure on Iran. In this context, Trump introduced the Middle East Strategic Alliance (MESA or “Arab NATO”) as a military defense agreement against the perceived Iranian threat (Farouk, 2019). Trump accused Iran of fueling sectarian conflicts and terrorism in the region by providing a “safe harbor, financial backing, and the social standing needed for recruitment” by the terrorists¹⁸. While Iran engaged in denouncing Trump’s speech at the Summit, an unprecedented crisis spiraled between Qatar and the Saudi led quartet because of a hacking of the state-run Qatar News Agency. The hacked news quoted the Qatari Emir Sheikh Tamim Al Thani as calling Iran an “Islamic power” and criticized the Gulf States’ heightened tensions with Iran. Not surprisingly, the first of the thirteen demands issued on 23 June by the blockading quartet to end the crisis demanded Qatar to cut diplomatic ties with Iran: “Scale down diplomatic ties with Iran and close the Iranian diplomatic missions in Qatar, expel members of Iran’s Revolutionary Guard and cut off military and intelligence cooperation with Iran. Trade and commerce with Iran must comply with US and international sanctions in a manner that does not jeopardize the security of the Gulf Cooperation Council”¹⁹.

Thus, Iran was instrumentalized as scapegoat to orchestrate a diplomatic rift with Qatar by the blockading Arab states.

Qatar-Iran relations were not at their best at the onset of the Arab Uprisings since the two engaged with opposing factions in regional conflicts across the region. While Qatar maintained that Hezbollah, backed by Iran²⁰, was a terrorist organization, Iran shared the Saudi accusation regarding Qatar’s sponsorship of extremist groups in

18. Trump, Donald. 2017. “President Trump’s Speech to the Arab Islamic American Summit”, *The White House*, 21-5-2017. Available at: <https://cutt.ly/BmE9Tkw>.

19. Al Jazeera. 2017. “Arab states issue 13 demands to end Qatar-Gulf Crisis”, 12-7-2017. Available at: <https://cutt.ly/BmRwRl0>.

20. Naylor, H. 2016. “In jab at Iran, Gulf Arab states declare Hezbollah, a terrorist group”, *Washington Post*, 2-3-2016. Available at: <https://cutt.ly/7mRwAjE>.

Syria that were fighting against the Iranian backed Assad regime. This includes for instance, the Al Nusra Front, which was somehow recognized by Qatar —although presumably stopped doing that²¹. Qatar has often been perceived by Tehran as a country hostile to, or at least not friendly to, Iranian interests, even though Iran tolerated Qatar's deference towards Saudi Arabia —for instance in participating officially in the Saudi led coalition in the war in Yemen or reducing diplomatic relations in 2016 after the Saudi embassy storming in Tehran. Howbeit, the Iranian government immediately sided with Qatar in the crisis. The GCC crisis's outbreak gave Iran the opportunity to prioritize its confrontation with Saudi Arabia by supporting Qatar.

In this context, there were several direct communications between Iranian and Qatari officials, which not only made the Iranian support explicit but also accelerated bilateral relations. On August 23rd, Qatar announced that its Ambassador to Iran would be sent back to Tehran with the “aspiration to strengthen bilateral relations with the Islamic Republic of Iran in all fields”²². This took place soon after a phone call between the two Foreign Ministers, Sheikh Mohammed bin Abdulrahman Al-Thani and Mohammed Javad Zarif. During the conversation, they discussed “bilateral relations and means of boosting and developing them as well as a number of issues of common concern”. At the end of August, Rouhani had a phone call with Sheikh Al-Thani, and expressed Iran's willingness to strengthen the bond among Muslim countries of the region and expressed that “the Islamic Republic of Iran believes that what is being imposed on Qatar is unjust and it leads to more tension among countries of the region”²³. The Iranian government's support for Qatar went beyond its declaration at the political level. Since the beginning of the crisis, Iran showed staunch support and expressed its willingness to prevent the blockade from affecting Qatar, its economy, and its population. Tehran swiftly set up new time slots to expedite the use of the Iranian airspace for Qatar Airways flights, which due to the air ban, needed to use alternative air routes²⁴. Moreover, Iran sent planes carrying tons of food to Qatar to overcome the problems posed by the quartet's boycott and blockade.

There was also a surge in trade between Qatar and Iran as Iranian businesses began to tap into growing opportunities in Qatar, which sought for non-oil trading partners to replace the trade links broken with Saudi Arabia and Emirates. Besides, Iranian producers and business delegations visited Doha since June 2017 intending to establish permanent links with the Qatari market. In November 2017, bilateral ministerial,

21. Middle East Eye. 2017. “Qatar ‘maybe’ supported al-Qaeda in Syria, says former PM”. *Middle East Eye*, 30-10-2017. Available at: <https://cutt.ly/RmRwFT4>.

22. MOFA. 2017. “Qatar Announces Return of its Ambassador to Tehran”, *Qatar Ministry of Foreign Affairs*, 23-8-2017. Available at: <https://cutt.ly/WmE2IrW>.

23. MFA. 2017. “President Rouhani held a phone conversation with Qatar Emir Al Thani”. Available at: <https://cutt.ly/AmE04sQ>.

24. According to a technician at Hamad International Airport, the standard time allocated between aircrafts to cross the Iranian airspace was three minutes, which the Iranian authorities reduced to 2 minutes to accommodate Qatar's needs.

as well as chamber of commerce meetings were held²⁵. Data from the Iran Customs Administration show that Iran exported 139 million dollars' worth of non-oil goods to Qatar during seven months until October 22nd, 2017 —a timeframe covering both pre- and post-boycott periods. That was a 117.5% increase compared to the same period a year earlier²⁶.

According to a survey conducted by the Social and Economic Survey Research Institute at Qatar University, the Qatari perceptions of Iran had drastically improved due to the helping hand lent to Qatar by Iran during the initial days of the blockade and even later as it continued (SESRI, 2018).

The Qatar-Gulf crisis 2017 provided Iran a chance to convey to Qatar and to the rest of the Gulf and Arab that Saudi Arabia was the real threat to their independence and sovereignty, while Iran was there to help when a neighboring state was in need to overcome an unfair and illegal blockade. Threat perceptions shifted towards Saudi as a regional hegemon seeking dominance over smaller Gulf States within the GCC. Despite the Iranian concerns regarding Qatari support for groups opposed to Iranian interests in regional scenarios, Iran sided with Qatar, using a pragmatic approach that prioritized the long-term confrontation with Saudi Arabia. Iran showed readiness to help in any possible way and swiftly expressed its strong support to the Qatari Emir and mobilized all productive forces to guarantee the provision of fresh goods in the first weeks of the blockade. The crisis also helped Iran to move away from conventional sectarian narratives by strengthening its relations with Doha and Ankara despite their rivalries in the Syrian crisis and other regional issues, as well as the more long-term differences at the ideological and religious level.

Nonetheless, Qatar is hosting the Al Udeid base, the regional headquarters for the US Central Command that allocates almost seven thousand soldiers, and puts both states in a susceptible situation amid the increased tension between Tehran and Washington. Also sensitive is the fact that the re-imposed US sanctions on Iran are definitively having an impact on Qatar-Iran relations, although not to such extent as to force Qatar to break its ties with Iran. It is undeniable that US-Qatar relations are essential for the survival of the Emirate at the military level. It is also true that the GCC states continued to arm themselves heavily, spending on military and defense equipment in response to the perceived threat of Iranian military strength (Jarzabek, 2016). In addition, it is evident that the Qatari government would not risk losing it because of their lack of compliance with the US restrictions.

The generalized perception within the Iranian establishment was of pragmatic decision-making aimed at maximizing the gains of an internal rift among GCC member states. The leadership, the presidency, the commercial sector as well as the

25. IFP News. 2017. "Iran FM, Qatari Minister Call for Promotion of Business Ties", *Iran Front Page News*, 26-11-2017. Available at: <https://cutt.ly/pmReqAg>.

26. Dudley, Dominic. 2017. "How Qatar Is Being Pushed into The Arms of Iran By Saudi Arabia And Its Allies. *Forbes*, 27-11-2017. Available at: <https://cutt.ly/VmRetzd>.

military apparatus, supported Iran's approach to the GCC crisis, siding with the most profitable partner within the Persian Gulf context apart from Iraq. While Khamenei's involvement in the decision was not evident, and all the diplomatic contacts were held by Rouhani's administration, his tacit support for the Iranian approach was visible in the tone of his official declarations, speeches, and meetings. The decision was also consistent with the long-term foreign policy goal. By intervening in the intra-GCC spat, Iran demonstrated its capacity to exert influence in the regional context, balancing the existent alliances in the region, and performing its role in a way that could have been praised by other regional and external actors as stabilizing rather than destabilizing. In this last case, the "Single group" ADU type was in charge of the policy action taken. The President and Foreign Ministry as well as the Leader and the chairmen of the Majlis and other councils shared a similar approach of prioritizing the bilateral relations with Qatar²⁷.

CONCLUSIONS

Following the theoretical framework of the Foreign Policy Analysis and the Authoritative Decision Units approach established by Hermann, this article aimed at explaining the Iranian decision-making process. First, it detailed how the Iranian foreign policy complex works, with a combination of several individuals and collective actors involved in the design and implementation of the foreign policy. Second, it described the recurrent primary foreign policy goal before and after the Islamic Revolution, converting Iran into a regional power. Third, it established the Iranian foreign policy strategies implemented throughout the 20th and 21st centuries, which focused on maintaining a non-aligned and independent position within the international system, with the final aim of achieving that primary goal. Finally, the article focused on three recent events that posed a challenge for the Iranian foreign policy complex: the 2011 Arab Uprisings, the nuclear negotiations 2013-15, and the GCC crisis that provoked blockade against Qatar in 2017.

The analysis of the three Iranian responses has shown that there was not a single actor deciding any of them, but instead, a combination of actors or groups of actors. Those eventually agreed on the foreign policy objectives, but also disagreed on some other issues. While pragmatism seemed to be behind the rationale that materialized in such decisions, this pragmatism seems to be the result of collective negotiations, rather than a single actor's unilateral decision. The arbitrariness of the Iranian foreign policy

27. Al Jazeera. 2017. "Iran: Hassan Rouhani condemns 'siege of Qatar'", 25-6-2017 (available at: <https://cutt.ly/2mRefCd>); Middle East Eye. 2017. "Iranian foreign minister calls out Qatar blockade", 27-6-2017 (available at: <https://cutt.ly/vmRelh6>); Financial Tribune. 2018. "Larijani Urges Negotiated Solution to Regional Conflicts", 9-7-2018 (available at: <https://cutt.ly/1mRevzq>).

attributed by some analysis is not sustained by the evidence, which proved otherwise. Iran reacted towards the Arab Uprisings as a reflection of the diversity of ideological and political approaches existing within the establishment. Only when the authoritative decision units coincided with the same approach, it was reflected in a more coherent foreign policy. The same happened with the signing of the JCPOA after the nuclear negotiations, since the different groups that were able to mobilize resources shared the same necessity to end the nuclear controversy. Similar considerations served the Iranian position on the blockade against Qatar. In none of the three cases was the decision taken by a single actor, but rather, by a combination of actors that shaped the authoritative decision units within the Iranian foreign policy complex.

Furthermore, the decisions made in the three cases were consistent with the long-term Iranian foreign policy objective of becoming a regional power in the Persian Gulf and the Middle East. The foreign policy actions taken fell within the strategies designed by the foreign policy complex, and each of them aimed at maximizing Iran's benefits in the regional context to achieve that regional power goal.

References

- Afrasiabi, Kaveh. 1994. *After Khomeini. New Directions in Iran's Foreign Policy*. Boulder; San Francisco; Oxford: Westview Press.
- Checkel, Jeffrey. 2008. "Constructivism and foreign policy", in Steve Smith, Amelia Hadfield and Tim Dunne (eds.), *Foreign Policy. Theories, Actors, Cases*. Oxford: Oxford University Press.
- Chubin, Shahram. 2012. *Iran and the Arab Spring: Ascendancy Frustrated*. GRC Paper. Gulf Research Center. Available at: https://carnegieendowment.org/files/Iran_and_Arab_Spring_2873.pdf.
- Chubin, Shahram and Charles Tripp. 1996. *Iran Saudi Arabia Relations and Regional Order*. London: Oxford University Press.
- Ehteshami, Anoush. 2003. "Iran-Iraq Relations Alter Saddam", *The Washington Quarterly*, 26 (4): 115-129. Available at: <https://doi.org/10.1162/016366003322387145>.
- Ehteshami, Anoush and Raymond Hinnebusch. 1997. *Syria and Iran: middle powers in a penetrated regional system*. London; New York: Routledge.
- Entessar, Nader and Kaveh Afrasiabi. 2017. *Iran Nuclear Accord and the Remaking of the Middle East*. Lanham: Rowman and Littlefield Publishers.
- Farouk, Yasmine. 2019. "The Middle East Strategic Alliance Has a Long Way to Go", *Carnegie Endowment for International Peace*, 8-2-2019. Available at: <https://cutt.ly/YmE1M03>.
- Haji-Yousefi, Amir. 2012. "Iran and the 2011 Arab Revolutions: Perceptions and Actions", *Discourse: An Iranian Quarterly*, 10 (1-2): 23-60.
- Halperin, Morton and Priscilla Clapp. 2006. *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*. Washington: Brookings Institution.
- Halliday, Fred. 1979. *Iran, dictatorship and development*. New York: Penguin Books.

- Halliday, Fred. 2005. *The Middle East in International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hermann, Margaret. 2001. "How Decision Units Shape Foreign Policy", *International Studies Review*, 3 (2): 47-81. Available at: <https://doi.org/10.1111/1521-9488.00234>.
- Hinnebusch, Raymond. 2002. "Introduction: The Analytical Framework", in Raymond Hinnebusch and Anoushiravan Ehteshami (ed.), *The Foreign Policies of Middle East States*. London: Lynne Rienner.
- Holsti, Kal. 1970. "National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy", *International Studies Quarterly*, 14 (3): 233-309. Available at: <https://doi.org/10.2307/3013584>.
- Hooglund, Eric. 1992. "The Persian Gulf", in Peter J. Schraeder (ed.), *Intervention into the 1990s. U. S. Foreign Policy in the Third World*. Boulder: Lynne Rienner.
- Hudson, Valerie. 2008. "The history and evolution of foreign policy analysis", in Steve Smith, Amelia Hadfield and Tim Dunne (eds.), *Foreign Policy. Theories, Actors, Cases*. Oxford: Oxford University Press.
- Hunter, Shireen. 2019. "The Persian Gulf Crisis: Beyond the Carter Doctrine", *Lobe Log*, 23-9-2019. Available at: <https://cutt.ly/LmE0hlp>.
- Jarzabek, Jaroslaw. 2016. "GCC. Military Spending in the Era of Low Oil Prices", *Middle East Institute*, 8-8-2016. Available at: <https://cutt.ly/VmE0vfZ>.
- Jedinia, Mohammad. 2013. "Ahmadinejad Declares 'Viva Spring' in Iran", *Al Monitor*, 13-2-2013. Available at: <https://cutt.ly/rmE0YaD>.
- Kurzman, Charles. 2012. "The Arab Spring: Ideals of the Iranian Green Movement, Methods of the Iranian Revolution", *International Journal of Middle East Studies*, 44, 162-165. Available at: <https://doi.org/10.1017/S0020743811001346>.
- Mir-Hosseini, Ziba. 2012. "Iranian responses to the 'Arab spring': appropriation and contestation", *Open Democracy*, 9-2-2012. Available at: <https://cutt.ly/bmE2ge7>.
- Nolte, Detlef. 2010. "How to compare regional powers: analytical concepts and research topics", *Review of International Studies*, 36 (4): 881-901. Available at: <https://doi.org/10.1017/S026021051000135X>.
- Nonneman, Gerd. 2005. "Analyzing the Foreign Policies of Middle East and North Africa: A Conceptual Framework", in G. Nonneman (ed.), *Analyzing Middle East Foreign Policies and the Relationship with Europe*. London: Routledge. Available: <https://doi.org/10.4324/9780203008829>.
- Ramazani, Ruhollah. 1975. *Iran's Foreign Policy, 1941-1973. A Study of Foreign Policy in Modernizing Nations*. Charlottesville: University of Virginia Press.
- Ramazani, Ruhollah. 1990a. "Iran's export of the revolution: politics, ends and means", in John L. Esposito (ed.), *The Iranian Revolution. Its Global Impact*. Miami: Florida International University Press.
- Ramazani, Ruhollah. 1990b. "Iran's Resistance to the U. S. Intervention in the Persian Gulf", in Nikki R. Keddie and Mark J. Gasiorowski (eds.), *Neither East nor West. Iran, the Soviet Union and the United States*. New Haven: Yale University Press.
- Ramazani, Ruhollah. 2013. *Independence without Freedom: Iran's Foreign Policy*. Charlottesville: University of Virginia Press.

- SESRI. 2018. *Qatar against the Blockade*. SESRI Omnibus Survey, 1-8-2018. Available at: <https://cutt.ly/TmE9mlJ>.
- Zaccara, Luciano. 2016. "Iran's permanent quest for regional power status", in Jacqueline Anne Braveboy-Wagner (ed.), *Diplomatic Strategies of Leading Nations in the Global South: Asia, Africa, Latin America, and the Middle East*. New York: Palgrave Macmillan. Available at: https://doi.org/10.1057/978-1-137-45226-9_7.
- Zaccara, Luciano and Mehran Haghirián. 2020. "Rouhani, the Nuclear Deal, and New Horizons for Iran-US Relations", in Luciano Zaccara (ed.), *The Foreign Policy of Iran under President Hassan Rouhani First Term (2013-2017)*. Singapore: Palgrave Macmillan. Available at: https://doi.org/10.1007/978-981-15-3924-4_4.
- Zibakalam, S. 2011. "Syria spoils the Iranian victory", *Bitterlemons International*, 31 (9): 27.

Presented for evaluation: October 20th, 2020.

Accepted for publication: May 21st, 2021.

LUCIANO ZACCARA

luciano.zaccara@qu.edu.qa

ORCID: 0000-0002-7429-0886

Research Assistant Professor in Gulf Politics at the Qatar University, Gulf Studies Center; Visiting Assistant Professor at the Georgetown University in Qatar, and Director of the Observatory on Politics and Elections in the Arab and Muslim World, Spain. PhD in Arab and Islamic Studies from Autonomous University of Madrid, Spain and BA in Political Science from National University of Rosario, Argentina. Post-doctoral fellow at Autonomous University of Barcelona; Visiting Researcher at Exeter University, Institute for Arab and Islamic Studies; and Visiting Researcher at Princeton University, Center for Iran and Persian Gulf Studies. His research interests are Iranian Politics and Foreign Policy; Gulf Politics; International Relations in the Persian Gulf; and Electoral Systems in MENA region. His latest publication is "Foreign Policy of Iran under President Hassan Rouhani's First Term (2013-2017)", Zaccara, Luciano (ed.), Palgrave Macmillan, 2020.

Emiratos Árabes Unidos en Oriente Medio. Antiislamismo, militarismo y estrategia de presión múltiple

*The United Arab Emirates in the Middle East.
Anti-islamism, militarism, and multiple-pressure strategy*

JAVIER GUIRADO

Georgia State University

IGNACIO GUTIÉRREZ DE TERÁN

Universidad Autónoma de Madrid

Cómo citar/Citation

Guirado, J. y Gutiérrez de Terán, I. (2021). Emiratos Árabes Unidos en Oriente Medio. Antiislamismo, militarismo y estrategia de presión múltiple. *Revista Española de Ciencia Política*, 56, 71-96. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.56.03>

Resumen

La política exterior de los Emiratos Árabes Unidos (EAU) ha experimentado un cambio sustancial desde el inicio de la denominada Primavera Árabe en 2011. Este artículo describe las características y razones principales de esta transformación, así como las posibles consecuencias de una proyección militar que rebasa los límites del golfo Árabe/Pérsico, hasta hace poco el principal ámbito de acción de la diplomacia emiratí. El enfoque toma en consideración, en primer lugar, la vinculación tradicional de EE.UU. con EAU y el cambio de percepción de las últimas Administraciones estadounidenses sobre la seguridad regional en el Golfo; la consagración del emir Mohammad ben Zayed como máximo dirigente de facto en el país y su alianza con el príncipe heredero saudí, Mohammed ben Salman; el ánimo de neutralizar la corriente democratizadora emanada de las revoluciones árabes y, a partir de ahí, la percepción emiratí de que el islam político, y en concreto la vertiente representada por los Hermanos Musulmanes, se estaba convirtiendo en el principal beneficiado de la erosión del régimen árabe tradicional. El artículo también propone que, a pesar de la convergencia con Arabia Saudí en numerosos escenarios, EAU ha mantenido una política exterior independiente basada en sus propios intereses, lo que ha reforzado su rol como principal contendiente en Oriente Medio.

Palabras clave: Emiratos Árabes Unidos, política exterior, Primavera Árabe, islam político, Golfo, Mohammed ben Zayed.

Abstract

The United Arab Emirates' (UAE) foreign policy has experienced substantial changes since the beginning of the so-called Arab Spring in 2011. This paper describes the characteristics and main reasons of this transformation, as well as the possible consequences of a visible militaristic projection that goes beyond the limits of the Gulf region, the main scenario of Emirati diplomatic action until recently. Our framework takes into account, first of all, the traditional link between the United States and the UAE and how recent US administrations changed their perception about security in the Gulf; how Emir Mohammed bin Zayed has secured his grip over the country, and the relevance of his alliance with the Saudi Crown Prince Mohammed bin Salman; the aim of neutralizing the democratic stream that emerged from the Arab revolutions and, from there on, the Emirati perception about how political Islam and particularly the current best represented by the Muslim Brotherhood was becoming the main beneficiary of the erosion of the traditional Arab regime. Moreover, this paper proposes that despite the convergence with Saudi Arabia in a number of scenarios, the UAE has kept a foreign policy based on its own interests, which strengthened its increasing role as a regional main contender in the Middle East.

Keywords: United Arab Emirates, foreign policy, Arab Spring, political Islam, Arab/Persian Gulf, Mohammed bin Zayed.

INTRODUCCIÓN

Las revueltas de 2011 en los países árabes cambiaron el escenario político de la región. La contestación popular a regímenes y las protestas centradas en la corrupción promovieron fuerzas políticas a nivel regional entre las que el islamismo político gozó de gran auge. Este trabajo pretende demostrar cómo este escenario ha provocado que EAU potencie su presencia en la región defendiendo una agenda explícitamente anti-islamista, en un marco que incluye factores como la progresiva retirada de Estados Unidos (EE. UU) de Oriente Medio, la apuesta de Catar por los partidos islamistas o la frecuente convergencia de intereses con Arabia Saudí, a pesar de que EAU ha desarrollado una política independiente del reino wahabí.

Para ello, el artículo propone un *process tracing* de la actuación de EAU dividido cronológicamente en tres partes. La primera parte estudia los orígenes de la doctrina exterior emiratí en relación con la independencia del imperio británico, Irán o la influencia de conflictos como la guerra del Golfo. La segunda parte analiza la progresiva militarización de la política exterior emiratí durante la última década y media en el marco de la Administración Obama, las relaciones con Rusia y China, la creciente hostilidad hacia el islam político y la expansión de la influencia de EAU a nivel económico y de *soft power*. El tercer apartado estudia la intervención y actitud de EAU en Bahréin, Siria, Libia, Yemen, Egipto, Catar, el Cuerno de África, Palestina y la normalización con Israel, demostrando a través de las convergencias y divergencias con Arabia Saudí que EAU ha desarrollado una política exterior independiente

basada en sus propios incentivos a nivel económico y político y, particularmente entre 2016 y 2020, dentro de una firme alianza con la Administración Trump. El principal objetivo del artículo es demostrar que EAU se ha convertido en un actor de primer nivel en la región del Golfo, con una línea de actuación propia que sigue unas coordenadas no siempre ajustadas a los intereses principales de la gran potencia regional, Arabia Saudí.

MARCO TEÓRICO, DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN Y METODOLOGÍA

El trabajo se fundamenta en una metodología cualitativa basada en el *process-tracing*. Como señala Collier (2011), el *process-tracing* es una herramienta para extraer mecanismos causales a través de evidencias basadas en una secuencia de eventos, como forma de abrir la caja negra para explicar dichas actuaciones. Goertz y Mahoney señalan el enorme potencial del *process-tracing* para estudios de caso desde un enfoque cualitativo (2012: 87), mientras que Owen (1994), en su trabajo sobre paz entre democracias liberales, se centra en los mecanismos causales a través de varios casos históricos. Esta metodología permite mostrar las implicaciones de la hipótesis como una secuencia temporal observable. El objetivo de este estudio es explicar si la política exterior de EAU está determinada por el temor a la expansión del islam político en Oriente Medio. La hipótesis de partida es que, tras el ascenso de Mohammed bin Zayed (MbZ) como príncipe heredero, y sobre todo tras las revueltas en el mundo árabe de 2011, la federación ha entendido que el islamismo podía extenderse también en EAU y constituir una fuerza de oposición contra el liderazgo de la familia Al Nahyan. Por ello, en un juego de espejos entre política interior y exterior, EAU se ha centrado en intentar eliminar cualquier fuerza islamista en Oriente Medio siguiendo lo que hemos denominado *doctrina MbZ*. Tangencialmente a esta hipótesis, el trabajo también propone que la política exterior de EAU no está determinada por Arabia Saudí, en tanto que variable de control que se examina en cada caso, y que pese a ser aliado en numerosos escenarios ha participado en bandos opuestos en casos como el de Yemen.

La secuencia de eventos que se estudia para comprobar la hipótesis comienza por los orígenes de la política exterior emiratí desde la independencia en 1971. Después, el trabajo se centra en el contexto circundante a las revueltas árabes de 2011 y a los factores regionales e internacionales que han motivado esta creciente independencia frente a su aliado Arabia Saudí. Finalmente, la secuencia temporal termina con la evolución de los escenarios regionales en los que EAU ha estado involucrado.

A nivel teórico, el trabajo se enmarca en la reformulación de la teoría de la dependencia de Hanieh (2019), que propone que el Golfo supone un nodo fundamental en una estructura reticular de dependencias en el sistema internacional, mostrando además la relación entre política exterior y economía política dentro

del marco del Estado. Hanieh cuestiona, por tanto, la dicotomía centro/periferia, y plantea que la estructura de dependencias no es binaria (norte/sur, centro/periferia, primer/tercer mundo, etc.), sino reticular, tejida en torno a nodos con más o menos conexiones y roles distintos en el sistema, también con distintos componentes geográficos. En este sentido, según los modelos clásicos de dependencia (Amin, 1974; Wallerstein, 2004), los países centrales son Estados industrializados, mientras que la periferia son países que fundamentalmente exportan materias primas que los países centrales demandan. El sistema crea una serie de dependencias de la periferia hacia el centro. Esta aproximación ha recibido diversas críticas que apuntan a que el comportamiento de los actores a nivel internacional, aun dentro del marco de la dependencia, adquiere muy distintas formas (Hey, 1993). Otras formulaciones teóricas apuntan en una dirección similar, como el realismo subalterno de Ayoob (2002), que subraya la importancia de la expansión del neoliberalismo a la hora de definir la estructura de dependencias internacionales y que vincula el orden doméstico e internacional. En un tono similar, Hanieh (2019) establece que esta estructura de relaciones es multinivel, y que por ello el Estado sigue siendo un actor válido a la hora de analizar las dinámicas en las que participa.

Este artículo se inserta en este debate y sugiere que el Golfo constituye un nodo de particular importancia en el actual sistema internacional, en el que el modelo político que representa EAU busca armonizar sus intereses nacionales con las coordenadas actuales de la globalización en su zona de influencia. La acumulación de capital y el exceso de liquidez provoca que actores que en modelos clásicos de dependencia serían periféricos tengan incentivos para asumir una mayor iniciativa en aspectos políticos e incluso militares, y adquirir así un protagonismo creciente. Este rol remite de nuevo al modelo reticular si se tiene en cuenta que ha sido fomentado también por EE. UU. a través de su estrategia en los países en los que interviene EAU, como Siria o Yemen, y coordinando acciones diplomáticas, como con los acuerdos de normalización con Israel. Por todo ello, EAU constituye un actor fundamental en un nodo de creciente importancia, con cada vez más estrechas conexiones con el resto del mundo y con Oriente Próximo, y que además se encuentra en un momento en el que varios actores disputan su preeminencia.

Frente a aproximaciones binarias, el Golfo supone un ejemplo de nodo que *coconstituye* el tejido global de poder político y económico, influyendo en los demás actores y regiones a la vez que estos influyen en él, cada uno en función de sus sistemas económicos y políticos. Para el caso de EAU importan especialmente los vínculos con EE. UU. y cómo ha cambiado su rol como exportador de petróleo y su creciente influencia en Oriente Próximo. Este trabajo contribuye, por tanto, al modelo de la dependencia demostrando que las relaciones económicas y políticas de EAU con el resto del mundo árabe siguen un patrón de expansión al apoyar a bloques antiislamistas, ya sea a nivel militar cuando se encuentra un conflicto abierto como en Yemen, a nivel político como en Egipto, o a nivel económico como con Israel.

LA POLÍTICA EXTERIOR DE EAU TRAS LA INDEPENDENCIA

Los tres pilares: alineamiento con Arabia Saudí, dependencia militar de EE. UU. y política de contención en el Golfo

Tras la independencia de Gran Bretaña en 1971, la alianza de los siete emiratos que componen los EAU adoptó una diplomacia de tono moderado basada en tres aspectos: mantener la estabilidad regional, fortalecer sus vínculos con el resto de países de la península arábiga y desarrollar una política común, en gran medida influida por Arabia Saudí (Salame, 1981: 336). Salvando excepciones puntuales relacionadas con el expediente palestino o la cuestión iraní, EAU ha actuado durante décadas en consonancia con Arabia Saudí en casos como Iraq (1991), Bahrein (2011) o en la aproximación a los talibanes en Afganistán y, posteriormente, la inclusión en la alianza internacional forjada por EE. UU. en 2001 para derrocarlos. Sin embargo, las controversias territoriales históricas de Arabia Saudí con EAU y otras monarquías locales, en especial el sultanato de Omán, han sido frecuentes, como sucedió hasta 1974 con los territorios alrededor del oasis de Buraimi (Pike, 1994: 197-198).

Por su parte, EE. UU. se comprometió desde 1971 a defender a los Estados de la península arábiga, desprovistos de ejércitos e industrias militares competentes, frente a las amenazas externas, ya emanasen del bloque comunista o de las reclamaciones históricas de Irán o Iraq. Por ello, en el contexto de la Guerra Fría la cuestión de la seguridad en el Golfo se convierte ante todo en un asunto militar enmarcado en una política basada en dos pivotes: Israel y el Irán anterior a la Revolución islámica de 1979. Así, Washington ha tendido a disociar la seguridad de las petromonarquías de la del resto de Oriente Próximo, en un compromiso dictado por los «intereses y no los valores» y sustanciado en la protección de los yacimientos de hidrocarburos y las rutas comerciales desde la región hacia el mar Rojo y el océano Índico, así como una actitud complaciente ante el deficiente desempeño de estas monarquías en materia de derechos humanos y avances democráticos (Sadeq Shurab, 1987: 170-171). La caída del régimen del Shah en 1979 desajustó este enfoque estadounidense, que a partir de entonces incidió en la militarización del Golfo. Aprovechando su relevancia geoestratégica con acceso a los golfos Pérsico y de Omán y al océano Índico, EE. UU. ha establecido bases militares tecnológicamente muy avanzadas como Jebel Ali o Al Dhafra. EAU es, además, el segundo mayor cliente de material militar estadounidense¹. Algunos amagos por parte de Irán de cerrar el estrecho de Ormuz, por donde transita un 35% del comercio marítimo de crudo, han puesto de manifiesto la relevancia de esta estrategia².

1. Luck, Taylor. 2019. «New Arab military force to reckon with as “Little Sparta” rises», *The Christian Monitor*, 28-2-2019. Disponible en: <https://cutt.ly/XmdbidM>.
2. Iddon, Paul. 2018. «A history of Iranian threats to blockade Gulf oil exports», *The New Arab*, 13-12-2018. Disponible en: <https://cutt.ly/QmdbgkG>.

La relación de EAU con Irán, sin embargo, es más compleja. Por un lado, algunas fricciones territoriales ya existían antes de 1979 y se sumaron a la crisis regional, como la disputa por la soberanía de las islas de Tunb al-Kubra, Tunb al-Sugra y Abu Musa (Hellyer, 2001: 167). Por otro, las diferencias respecto de la presencia estadounidense en la zona o sobre el papel del islam político no han impedido que emiratos como Dubai deban en buena medida su florecimiento mercantil y financiero a sus robustos vínculos con la economía iraní, y que el Gobierno central no haya renunciado nunca a un canal de intermediación con Teherán. Recientemente, con la crisis originada por la COVID-19, EUA envió ayuda sanitaria a Irán, en un gesto que no fue secundado por otros Estados del Golfo. Del mismo modo, EAU ha intentado mantenerse al margen de una hipotética escalada de tensión entre iraníes y estadounidenses alentada por la Administración Trump.

EAU y el Consejo de Cooperación del Golfo

Los EAU desempeñaron una función primordial en el diseño y gestación del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG, rebautizado posteriormente como Consejo de Cooperación para los Estados del Golfo), constituido en 1981, precisamente en Abu Dhabi. El CCG, conformado por Arabia Saudí, EUA, Catar, Bahrein, Kuwait y Omán, tenía una vocación económica y social. El emir Zayed ben Sultán, primer presidente de EAU, abogó durante años por una mayor integración entre los países socios, en ámbitos como el nacional y el político. Sin embargo, el CCG no ha dado pasos sustanciales en tal dirección; tampoco ha acometido transformaciones radicales en el ámbito comercial, bancario o monetario, y permanece como un proyecto siempre en «continuo desarrollo», con diferencias a nivel arancelario o en los sectores bancario y de inversiones (Kazzi, 2017: 150-151). Sumado a las diferencias políticas, el CCG comenzó a dibujar dos bloques: uno representado por Arabia Saudí, EAU y Bahrein; otro por Qatar, cuyos posicionamientos sobre las revoluciones árabes y sus conexiones con los Hermanos Musulmanes (HH. MM.), Hamás y Turquía suscitaban polémicas continuas. El posterior embargo impuesto por esos tres países a Catar en 2017 demostró la falta de unanimidad en el seno del CCG: Omán y Kuwait se mantuvieron al margen y abogaron por una solución negociada «entre hermanos».

El CCG tampoco muestra unanimidad sobre el modo de obrar con Irán. Aunque su documento fundacional se refería a necesidades políticas y económicas, sin mencionar expresamente a la Revolución islámica, el temor a una posible expansión islamista chií estaba en su propio origen. Así, con el estallido de la guerra irano-iraquí en 1980, Teherán acusó a las monarquías del Golfo de azuzar a Bagdad contra Irán. Sin embargo, algunos Estados como Omán nunca dejaron de mantener relaciones amistosas con Irán, lo que se constató en su capacidad de mediación entre Irán y el G5+1 en torno al uso de su programa nuclear (2013). Catar, por su parte, desarrolló proyectos económicos conjuntos, incluida la explotación del campo de gas «septentrional», el mayor del mundo. Los mismos EAU, a pesar de la hostilidad oficial hacia

la república islámica, se han beneficiado de florecientes proyectos de inversión: los intercambios comerciales entre el emirato de Dubai e Irán representaban en 2017 el 90% del volumen comercial iraní con el mundo árabe; en 2013, el 96,7% de las exportaciones de la península a Irán procedían de EAU, con transacciones valoradas en 15 000 millones de dólares, a pesar de las sanciones estadounidenses a Irán³.

EUA ante los grandes conflictos regionales en el Golfo

La región del Golfo ha sido testigo de tres grandes conflictos bélicos entre 1981 y 2003. En el primero, protagonizado por Iraq e Irán (1980-1988), EAU comenzó apoyando a Iraq por «medios políticos», aportando financiación y cobertura diplomática siguiendo las directrices estadounidenses (Sadeq Shurab, 1987), si bien su diplomacia defendió una postura neutral. La progresiva ambivalencia de Washington hacia los dos bandos en litigio deparó numerosas fluctuaciones y la sensación, compartida por iraquíes e iraníes, de que los estadounidenses perseguían una guerra prolongada de desgaste. Saddam Husein despertaba casi tantas reticencias como la nueva república islámica debido a sus escauceos con la Unión Soviética y las proclamas expansionistas, especialmente inquietantes para el gobierno kuwaití. La asistencia prestada por EAU y otras monarquías permitió que Iraq sostuviera el pulso al ejército iraní, mucho más voluminoso y mejor entrenado desde la época del Shah. El buen hacer diplomático emiratí contribuyó a favorecer la imagen de mal menor a favor de Saddam Husein ante numerosos Estados occidentales, y al finalizar la contienda ayudó a la reconstrucción del país prestando dinero. Al mismo tiempo, Irán pudo acceder a las armas y la liquidez negados por los embargos internacionales gracias a que los conductos financieros y comerciales siguieron abiertos con EAU, sobre todo a través de Dubai (Adib-Moghaddam, 2007).

En el segundo gran conflicto, generado por la invasión iraquí de Kuwait en 1990, EAU sustentó la opción saudí de una gran coalición internacional liderada por EE. UU., aportando contingentes aéreos. Bagdad los acusó de participar en la *guerra sucia* entablada por Kuwait contra Iraq a través de la bajada de los precios del crudo y la exigencia de que los iraquíes devolviesen las deudas contraídas durante el conflicto. La intervención armada expulsó a los iraquíes de Kuwait y dio paso a las sanciones económicas contra Iraq, que supusieron el declive de su poderío militar. Esto produjo a su vez la emergencia de Irán como primera potencia regional y la asunción por parte de EAU de desarrollar sus fuerzas armadas. El tercer gran conflicto se plasmó en la invasión de Iraq en 2003 por parte de EE. UU., que contó con menor respaldo árabe e internacional en comparación con la intervención de 1991. EAU, al igual que sus vecinos del Golfo, permaneció en un discreto segundo plano, si bien aportó generosa

3. Financial Tribune. 2017. «Upward Trend in Iran-UAE Trade Transactions», 23-5-2017. Disponible en: <https://cutt.ly/wmdnefm>.

cobertura económica y apoyo diplomático a Washington en foros regionales como la Liga Árabe.

En suma, durante las primeras décadas posteriores a la independencia, la política exterior de EAU estuvo fundamentalmente centrada en cuestiones que afectaban de manera directa al propio país o al Golfo, y en caso de participar en dinámicas regionales siguió las líneas marcadas por EE.UU. y las conveniencias saudíes. En esta primera etapa, por tanto, EAU no supone un nodo intervencionista en el tejido de relaciones global o regional como sucederá tras las Primaveras Árabes de 2010-2011.

ESPARTANISMO, ISLAM POLÍTICO Y DESPERTAR DE LA FUERZA MILITAR

La adecuación a la Administración Obama (2009-2017)

El 4 de junio de 2009, el presidente Obama anunció en un discurso en El Cairo las directrices de la que iba a ser su política exterior, abogando por un menor intervencionismo militar en oposición a la política exterior de George W. Bush, caracterizada por la guerra contra el terrorismo y la intervención en Iraq como ejemplo de imperialismo en el siglo XXI. A pesar de reconocer el potencial transformativo de las Primaveras Árabes de 2010-2011, la Administración Obama no se pronunció sobre la brutal represión en las protestas en Bahrein, la intervención de Arabia Saudí en Yemen, el colapso de Libia o la involución democrática en Egipto. Ante esta falta de claridad, contrariado además porque se hubiera dejado caer a Mubarak, Mohammed bin Zayed (MbZ), príncipe heredero desde 2004, definió a Obama como un presidente en quien no se podía confiar (Lynch, 2015).

La notable actividad de Yousef al-Otaiba, embajador emiratí en Washington desde 2008, ha sido determinante en la adecuación de la política exterior de EAU a la de EE. UU., haciendo que el mensaje de MbZ contra el islam político de grupos como al-Islah en los propios EAU, los HH. MM. en Egipto, Hamás en Palestina y en general los grupos apoyados por Qatar, permease en los círculos políticos de EE. UU., no solo en el Partido Republicano (Krieg, 2019: 103). Para EAU, las acciones y las consecuencias de la política exterior estadounidense influyeron de manera determinante a la hora de configurar su propia agenda. La *doctrina Obama* en Egipto y Túnez supuso la caída de dos dictaduras y la victoria electoral de los islamistas; en Libia, la desestabilización del país, en la que también colaboraron las fuerzas emiratíes, abrió camino para la aparición de milicias yihadistas; en Siria, la incapacidad para responder a las líneas rojas que había establecido Obama favoreció asimismo al yihadismo y dejó espacio a Rusia para marcar la agenda. Por otro lado, al-Otaiba llama la atención sobre las aportaciones de EAU a las campañas militares estadounidenses en Afganistán, Somalia, Libia o Siria e Iraq (guerra contra el Estado Islámico) o a las misiones de paz (Balcanes o Líbano), en aplicación de una máxima de la diplomacia emiratí de hoy: que el «Oriente Próximo moderado actúe» (al-Otaiba, 2014).

La militarización y el proyecto de Esparta

La progresiva retirada de EE. UU. de Oriente Próximo y las protestas en los países árabes a partir de 2011 motivaron un reforzamiento de la presencia de los países del Golfo en la zona. Arabia Saudí, EAU y Catar tenían el capital, el poder militar y la voluntad de intervenir para expandir su radio de acción. EAU optó por la militarización, lo cual llevó al general James Mattis, secretario de Estado de Defensa entre 2017 y 2019, a referirse a EAU como «la pequeña Esparta», por su apuesta por la presencia militar en países que ahora considera trascendentales. Las bases de Berbera o Asaab, por ejemplo, que reproducen las posiciones del imperio omaní en África del Este, ilustran esta política⁴.

Krieg (2019: 92) señala que esta progresiva militarización comenzó en los años noventa del pasado siglo como parte de un plan más amplio de modernización y desarrollo que tuvo su punto de inflexión con el ascenso al poder de MbZ tras el infarto de su hermano Jalifa en 2014, y compara los casos de Qatar y Abu Dhabi: mientras que la estrategia del primero se asocia al desarrollo de una política de *soft power*, el segundo opta por la securitización. Oficiales del ejército egipcio asesoraron a los líderes emiratíes en esta estrategia, que incluía una creciente presencia de la *mujabarat* o policía secreta (*ibid.*: 96). A partir de 2014, MbZ se convirtió en el dirigente de facto de EAU: concentró en sus manos las tres grandes carteras (Defensa, Exteriores e Interior) y consagró el definitivo ascenso de Abu Dhabi sobre Dubai, debilitado por la crisis financiera de 2008. Para afianzar su posición, creó una fuerza militar autónoma de 60 000 efectivos y servicio militar obligatorio desde 2014, y promovió su propio plan de desarrollo integral, denominado Ghadan 21 y dotado con 5000 millones de dólares, en un contexto de incremento exponencial en la compra de material militar⁵. Algunos movimientos de MbZ, sin embargo, han despertado suspicacias en Washington, como los intentos de evitar una implicación directa en un enfrentamiento militar entre EE. UU. e Irán o la incorporación a la guerra de precios en los hidrocarburos de los saudíes contra los rusos en la primavera de 2020, que resultó contraproducente para el sector petrolífero estadounidense.

La influencia de las relaciones con Rusia y China

La relación entre Rusia y EAU está definida por los intereses comunes en Oriente Medio y tiene claras motivaciones económicas. Así, la visita del presidente Vladimir Putin y de una delegación de oficiales del Gobierno y empresarios

4. The Economist. 2017. «The Gulf's Little Sparta» 6 de abril. Disponible en: <https://cutt.ly/dmdnFtr>.

5. Luck, Taylor. 2019. «New Arab military force to reckon with as “Little Sparta” rises», *The Christian Monitor*, 28-2-2019. Disponible en: <https://cutt.ly/XmdbidM>.

rusos a Abu Dhabi en 2019 escenificó un afianzamiento de relaciones que se ha venido produciendo especialmente a partir de 2015, cuando EAU apoyó la intervención rusa en Siria. A nivel comercial, la visita resultó en un acuerdo comercial de 1,3 billones de dólares centrado especialmente en los sectores de la energía, la tecnología y la salud⁶. Por otro lado, Rusia participa del lado de EAU en conflictos como Libia, a la vez que EAU apoya a Rusia en su disputa con Turquía en el norte de Siria.

El caso de China viene determinado por la Nueva Ruta de la Seda (o Belt and Road Initiative, en inglés), un proyecto de infraestructura que pretende desarrollar un conector comercial global a través de una ruta marítima y una terrestre. Los puertos de EAU son parte fundamental de este proyecto, y China, que se sirve de EAU como uno de los principales nodos comerciales para distribuir sus productos en Oriente Medio, ha estrechado relaciones con ellos para invertir en su desarrollo logístico. La colaboración en el marco de la Nueva Ruta de la Seda fue establecida en 2012, y en 2018 el presidente Xi Jinping visitó EAU para profundizar estos acuerdos. El desarrollo en Abu Dhabi del puerto y sector industrial Khalifa, uno de los conglomerados más desarrollados del mundo, por ejemplo, se enmarca en este proyecto (Fulton, 2020).

El marco de relaciones de EAU con Rusia y China se define en términos económicos y políticos. En ambos casos, la estructura reticular en las relaciones de EAU con Rusia y China, tanto de forma directa como en los escenarios en los que todas estas potencias intervienen, mientras se mantiene la relación con EE. UU., demuestra la reformulación de la teoría de la dependencia en la que se basa este artículo y refuerza la importancia de EAU como actor en el marco global, más allá del discurso centro/periferia, y la validez del Estado como marco de análisis. Así, la creciente relación de EAU con China y Rusia da cuenta de la creciente multipolaridad en Oriente Medio, el menor intervencionismo de EE. UU., el ascenso de China y las ambiciones de EAU y las monarquías del Golfo.

La colisión con el islam político

Uno de los pilares de la agenda emiratí reside en la oposición frontal al islam político. MbZ mantiene una enemistad particular con los movimientos islamistas, motivadas cuando menos por la necesidad de garantizar la estabilidad interna. Como señala Freer (2018), la presencia del islamismo en el Golfo, y de los HH. MM. en concreto, no está institucionalizada como sucede en otros países árabes como Egipto o Túnez. Sin embargo, el reciente encarcelamiento de varias decenas de seguidores del Islah, la

6. Aljazeera. 2019. «Russia's Putin signs deals worth \$1.3bn during UAE visit», 15-9-2019. Disponible en: <https://cutt.ly/vmdmo2i>.

perseguida franquicia local de los HH.MM., demuestra la preocupación del Gobierno por el islamismo⁷.

En consecuencia, la intervención de EAU en países como Egipto, tras la victoria en 2012 del candidato de los HH.MM., Muhammad Morsi, debe analizarse con respecto a esta dimensión interior. Los HH.MM. son una organización con presencia en la mayor parte de los países árabes, y con apoyos en países de mayoría musulmana como Turquía. Por lo tanto, evitar que esta red de franquicias se extienda a un país tan significativo a nivel político, económico y cultural como Egipto no era solamente una prioridad en el ámbito exterior para EAU, sino que tenía un efecto en su estabilidad interna. Tal como señaló Anwar Gargash, ministro de Exteriores emiratí entre 2008 y 2021, la oposición al islamismo ha sido una de las líneas maestras de la política exterior emiratí, especialmente tras las Primaveras Árabes⁸.

La rivalidad interna entre Abu Dhabi y Dubai

El incontestado protagonismo de MbZ en la federación no puede explicarse sin las vicisitudes del binomio Dubai-Abu Dhabi, gobernados por los Al Nahyan y los Al Maktum, respectivamente. El caso de Dubai constituye a la vez una historia de éxito y fracaso. Siendo originalmente un emirato a la sombra de Abu Dhabi (Davidson, 2008: 103), con muchos menos recursos fósiles, la estrategia de diversificación consiguió que Dubai se convirtiera eventualmente en la cara visible de EUA, con la figura de Mohammed bin Rashid Al Maktum como principal valedor. El proyecto de Dubai consistió en convertirse en una metrópolis cosmopolita con uno de los puertos con más tráfico del mundo, una industria turística de lujo y un mercado inmobiliario y financiero boyante, así como un modelo urbano basado en el *mall* o centro comercial y que ha sido exportado a otros países bajo la etiqueta de «dubaización» (Elshestawy: 2009). Sin embargo, tal y como Davidson (2008) predijo, el modelo de Dubai ha ido cayendo en desgracia, particularmente tras la crisis de 2008, que motivó la inyección de diez billones de dólares desde Abu Dhabi. Además, el rescate consolidó el control político por parte del emirato vecino⁹.

La pérdida de poder de Dubai frente a Abu Dhabi, especialmente a partir de 2008-2009, da cuenta de cómo la estrategia exterior de EAU ha ido adaptándose a los diseños de MbZ y no tanto a los de Al Maktum o los otros cinco emiratos. Más aún, la

7. Aljazeera. 2013. «UAE coup plot trial begins in Abu Dhabi», 4-3-2013. Disponible en: <https://cutt.ly/mmdQAoL>.

8. Gargash, Anwar. 2012. «Amid challenges, UAE policies engage gradual reforms», *The National*, 26-8-2012. Disponible en: <https://cutt.ly/HmdQFKn>.

9. Thomas, Landon Jr. 2009. «Abu Dhabi Tightens its Grip as It Offers Help to Dubai», *The New York Times*, 14-10-2009. Disponible en: <https://cutt.ly/pmdE5Mj>.

pérdida de relevancia de Dubai ha acentuado la centralización del país y, por tanto, de su política exterior.

Soft power, Estado de la vigilancia y estrategia de presión múltiple

La gestión del capital que produce una economía fundamentalmente basada en petrodólares constituye una forma de política exterior que en el caso de EAU adquiere dos vertientes: por un lado, la relación entre la economía política emiratí y la global (Hanieh 2019:7), y entre EAU y Oriente Próximo, por otro. El auge económico de EAU, especialmente a partir de los 2000, ha permeado y transformado las redes del capitalismo global y constituye un nodo en sí mismo de relaciones con el resto de economías del globo, sea como proveedor, inversor, donante, *business partner* o potencia neocolonial. En relación con este papel financiero y amparándose en sus diversos conglomerados industriales, EAU ha venido exportando la idea de seguridad e ingeniería social que MbZ ha querido desarrollar para Abu Dhabi (Jones, 2017: 37). En el marco de unas relaciones difusas entre Estado y capital privado, el capitalismo de la vigilancia que describe Zuboff (2019) se extiende a través de proyectos de *smart cities* en la región, con proyectos en marcha en Egipto, Jordania, los territorios palestinos o el Cuerno de África, promoviendo a su vez una noción de seguridad asociada a la agenda exterior de EAU, como el apartado anterior señala. Tienen un papel preponderante las empresas de telefonía emiratíes, que proveen la infraestructura y servicios de este modelo urbano basado en la extracción de datos (Hanieh, 2019: 87-89). A su vez, este nuevo modelo de Estado de la vigilancia supone una variable importante a la hora de entender la creciente relación entre EAU e Israel, basada en el intercambio de tecnología y servicios dentro del sector¹⁰.

Otra de las estrategias exteriores de EAU ha sido lo que Nye (2012) denominara *soft power*, definido como la capacidad de influir en otro agente sin emplear coerción ni influencia económica. De nuevo en relación con las rentas del petróleo, la inversión en museos, festivales y arte en general representa la pretensión de convertir el capital económico en capital cultural, y supone una forma de posicionar al país en la vanguardia del mundo de la cultura. La proliferación de bienales, megaeventos o museos pretende ocupar el vacío que dejó el fracaso del panarabismo. Algunos ejemplos de estas políticas culturales incluyen la apertura de museos como el Louvre o el Guggenheim de Abu Dhabi, el partenariado entre dicho emirato y la New York University, las ferias Art Dubai o la Bienal de Sharjah, la celebración de la Copa Asiática 2019 o la Expo Dubai 2020, cancelada por la pandemia de la COVID-19. A nivel político, la estrategia ha consistido en la creación de un Ministerio de la Felicidad, un Ministerio de la Tolerancia y un Ministerio de la Juventud, este último a cargo de una

10. Donaghy, Rori. 2015. «Falcon Eye: The Israeli-installed mass civil surveillance system of Abu Dhabi», *Middle East Eye*, 15-7-2015. Disponible en: <https://cutt.ly/1mdRQWu>.

mujer de veintidós años¹¹, como forma de distanciarse de la imagen de petro-Estado autoritario que prácticas como las condiciones laborales de los trabajadores extranjeros puedan proyectar.

LA NUEVA POLÍTICA EXTERIOR DE UAE TRAS LA PRIMAVERA ÁRABE

A medida que las protestas iban ganando fuerza en varios países árabes, en EAU se agravó el temor al ascenso del islam político sunní (HH. MM.) o chií (activistas motejados de proiraníes en Bahréin, Hezbolá en Líbano y Siria, las milicias progubernamentales en Iraq y los Huzíes en Yemen). Para Abu Dhabi, la caída de dirigentes autoritarios durante la primera mitad de 2011, en especial Ben Ali y Mubarak, supone un motivo de preocupación ante el impulso de formaciones como Ennahda tunecino o los HH. MM. egipcios y un acicate para extender la *doctrina MbZ* en Oriente Medio. A partir de aquí, los intereses exteriores y de economía política van a motivar no solamente una expansión del rol de EAU en Oriente Medio, sino la adquisición de un papel que determina el mapa de relaciones con y entre los demás actores de la región, por una parte, y el resto de potencias globales, por otro.

La hostilidad entre las principales monarquías del Golfo y la Hermandad remite a las tensiones interárabes generadas por la invasión de Kuwait y posterior campaña bélica contra Saddam Husein, y a la batalla doctrinal e ideológica entre el wahabismo, que sustenta la legitimidad religiosa intraislámica de la familia saudí, y un islamismo político mucho más activo en el ámbito nacional y regional. Los HH. MM., además, defienden el acercamiento a Turquía, la negociación con Irán y la reivindicación inequívoca de la cuestión palestina, tres asuntos especialmente problemáticos para emiratíes y saudíes.

En el ámbito interno, el régimen contuvo sin miramientos la tímida contestación producida al calor de la Primavera Árabe, organizada en torno a una rama *liberal*, de tendencia secularista y occidentalizante, y otra *islamista*, asociada al reformismo islamista señalado antes (Davidson, 2013: 220-226). En este sentido, y en contraste con otros países árabes, el robusto liderazgo político emiratí sí disponía de instrumentos financieros y liquidez monetaria suficientes para aplacar las posibles demandas de sus súbditos y asegurar una suerte de paz social a base de subsidios, exenciones de impuestos y empleos en el sector público.

La contención estratégica en el Golfo: la intervención en Bahréin

El concurso de EAU en la intervención armada saudí en Bahréin en marzo de 2011, en el marco de la operación Escudo de la Península Arábiga, supone la primera

11. Espinosa, Ángeles. 2016. «Posiblemente, la ministra más joven del mundo», *El País*, 11-2-2016. Disponible en: <https://cutt.ly/xmdRYKG>.

acción de envergadura dentro de su nuevo planteamiento estratégico regional. De manera similar a lo sucedido en Egipto y Túnez en meses anteriores, Bahrein fue testigo de una serie de movilizaciones y concentraciones populares, concentradas en la plaza de la Perla de Manama. Sus demandas incluían más poderes para el Parlamento, libertad de expresión, liberación de presos políticos y delimitación de las competencias del rey y sus familiares. Las redes sociales, como en otras revoluciones árabes, fueron fundamentales para convocar a los manifestantes y facilitar su comunicación (Bassiouni *et al.*, 2011: 65-66). A las protestas se sumaron sunníes, chiíes, islamistas de ambas ramas e izquierdistas, aunque como señala Matthiesen (2013: 12), la mayor parte de los manifestantes eran chiíes; del mismo modo que la mayor parte de los habitantes de Bahrein también lo son. La represión, torturas incluidas, ejercida por las autoridades y las fuerzas del Consejo de Cooperación del Golfo, tuvo un componente sectario dirigido hacia la comunidad chií (Bassiouni *et al.*, 2011: 419).

En opinión de emiratíes y saudíes, y también de las potencias occidentales, el caso bahreiní difería del de otros países árabes. Para EAU, Bahrein está demasiado cerca como para permitir la caída de un Gobierno aliado, y el cuestionamiento del liderazgo en Manama podía tener efecto dominó en la zona, peligroso para la legitimidad de las autoridades emiratíes. El CCG envió efectivos en marzo, dentro de la citada operación, con el cometido oficial de proteger instalaciones sensibles, como los pozos de petróleo, si bien las tropas participaron en la represión de las protestas. Arabia Saudí y EAU proporcionaron el grueso del contingente —quinientos policías por parte emiratí—, al que se sumarían efectivos navales kuwaitíes, y potenciaron una batalla mediática en la cual las protestas se describían como producto de maniobras iraníes en favor de los chiíes, incidiendo así en la narrativa sectaria¹².

La intervención tuvo éxito: Bahrein estableció la ley marcial e impuso medidas represivas contra activistas y manifestantes. Desde entonces, Arabia Saudí ha ejercido un control político y militar férreo con el objetivo de garantizar la estabilidad política y preservar los intereses económicos. Esta política cuenta con el apoyo de EAU (Barany, 2016) y supone el pilar de una estrategia de contención frente a la proyección iraní sobre el Golfo.

Siria y el progresivo acercamiento a al-Asad

En Siria, aunque la posición de EAU había sido la de evitar el crecimiento del islamismo político, la enorme dispersión de fuerzas en el conflicto y los innumerables intereses cruzados han hecho esta tarea imposible. Ejemplo de ello es la estructura del Ejército Libre Sirio, formado en 2011, que a partir de 2012 entra en un estado de

12. Noueihed, Lin y Frederik Richter. 2011. «Saudi sends troops, Bahrain Shi'ites call it 'war'», *Reuters*, 14-3-2011. Disponible en: <https://cutt.ly/VmdTiQp>.

fragmentación, con milicias seculares e islamistas enfrentadas entre sí y apoyadas por valedores externos contrapuestos entre sí.

Asimismo, el conflicto ha pasado por varias fases que han hecho que los apoyos de EAU cambiasen en función del desarrollo de los acontecimientos, aunque siempre ha mantenido su rivalidad hacia los HH. MM. y grupos afines. Al contrario que Arabia Saudí y Qatar, que sustentaron de forma más sostenida a las milicias anti-Asad, incluidos grupos islamistas y salafistas como Ahrar al-Sham o Yaysh al-Islam¹³, EAU, a pesar de un discurso oficial beligerante, mantuvo una relativa cordialidad con el régimen de Asad. El progresivo acercamiento de EUA a Damasco responde a la evidencia de que esta, protegida por Rusia e Irán y tras dejar EE.UU. bien claro que su prioridad era combatir al yihadismo internacional y no a al-Asad, se encuentra en una posición ventajosa. Por ello, se trataba de contrarrestar la influencia de Irán intentando mantener un contacto directo con al-Asad¹⁴, y de maniobrar respecto a Turquía, tal como muestran las alianzas con los *peshmerga* y Moscú en el Kurdistán sirio¹⁵.

Libia y el salto cualitativo de la nueva política intervencionista

En el expediente libio, el año 2014 marca un importante cambio por el creciente apoyo al mariscal Haftar, enfrentado a las milicias islamistas y al Estado Islámico en el este (Cirenaica) y al Gobierno de al-Sarraj en el oeste (Tripolitania). Los eventos que tuvieron lugar en 2011 en Libia constituyeron una revolución política en toda regla, dado que además de retirar del poder a Gadafi, asesinado en octubre de ese año, se construyó un nuevo Estado. Durante los primeros meses de alzamiento, la posición de EAU se atuvo a la de la Liga Árabe, que retiró la membresía de Libia en protesta por la represión ejercida por el régimen de Gadafi. Luego, apoyó la intervención de la OTAN en marzo de 2011 y la formación posterior de un Consejo Nacional de Transición.

La posición de EAU comenzó a variar tras las elecciones de 2012, en las que los partidos islamistas, de corte similar a los HH. MM., recibieron el apoyo mayoritario de los votantes¹⁶. El país entró en una dinámica de tensión permanente entre Trípoli y Bengasi y la expansión del yihadismo internacional. Abu Dhabi refrendó la operación al-Karama (Dignidad) lanzada por Haftar para *limpiar* Libia de HH. MM. y

13. Oweis, Khaled Y. 2013. «Insight: Saudi Arabia boosts Salafist rivals to al Qaeda in Syria», *Reuters*, 1-10-2013. Disponible en: <https://cutt.ly/4mdTcoa>.

14. Reuters. 2018. «UAE reopens Syria embassy in boost for Assad», 27-12-2018. Disponible en: <https://cutt.ly/7mdTWfT>.

15. Mardasov, Anton. 2020. «Russia explores way to draw UAE, Saudi Arabia to its Syria policies, explores way to draw UAE, Saudi Arabia to its Syria policies», *Al Monitor*, 27-2-2020. Disponible en: <https://cutt.ly/kmdTTFf>.

16. Stephen, Christopher. 2012. «Mahmoud Jibril seeks coalition with Libya's Islamists after his poll win», *The Guardian*, 14-7-2012. Disponible en: <https://cutt.ly/tmdTOZ4>.

terroristas yihadistas. La infraestructura necesaria para llevar a cabo dicha operación, así como la mayor parte del armamento del ejército de Haftar, fue proporcionado por Egipto y EAU. La campaña de Haftar, lejos de pacificar el país, exacerbó las dinámicas de fragmentación y la lógica del intervencionismo externo, con numerosos actores internacionales implicados. Libia llegó a contar con tres Gobiernos al mismo tiempo, además de un sinnúmero de milicias armadas que recibían financiación y armas de una lista nutrida de potencias regionales e internacionales. Para EAU, la apuesta en favor de Haftar se insertaba en su campaña panárabe contra el islamismo político y el yihadismo. El caso libio supone un salto cualitativo, ya que constituye el primer ejemplo de intervencionismo militar de EAU fuera del CCG.

La diplomacia emiratí ha contribuido a forjar la imagen de un Haftar convertido en paradigma de un moderno secularismo árabe compatible con un islam apolítico y moderado, radicalmente hostil al yihadismo internacional y el islamismo político. Esta percepción ha favorecido que países como Francia, que tanto se implicó en la campaña militar contra Gadafi, mantengan una doble vía de colaboración con el Gobierno de unidad nacional apoyado por la ONU, pero también con Haftar (Badi, 2020). Sin embargo, los reveses sufridos por Haftar tras la ofensiva lanzada contra Trípoli en 2019 cuestiona la rentabilidad de la estrategia militar exterior de MbZ. Catar, y sobre todo Turquía, que apoyan decididamente al presidente al-Sarraj, habían conseguido nivelar la balanza frente al empuje inicial del trinomio emiratí-saudí-egipcio.

Participación en la ofensiva saudí en Yemen: la visión propia sobre la estabilidad del Golfo

El conflicto en Yemen es uno de los ejemplos más claros del espartanismo de EAU y su autonomía respecto de Arabia Saudí. La llamada Coalición Árabe que intervino militarmente en Yemen está liderada por Riad; sin embargo, EAU tuvo un papel relevante en la gestación de la operación Tormenta Decisiva. Según algunas fuentes, fue MbZ quien convenció a los saudíes de la necesidad de poner coto a la influencia iraní en el sur de la península (Brehony, 2020: 136). En marzo de 2015, tras las reiteradas peticiones del presidente yemení, Abdrabboh Mansur Hadi, y la preocupación en el Golfo ante los huzíes, que habían tomado Saná y marchaban hacia Adén, Arabia Saudí organizó una campaña de bombardeos para neutralizar lo que consideraba influencia iraní en su patio trasero. Con la aportación de Marruecos, Egipto, Bahrén y Catar, más el apoyo tácito o explícito de EE. UU. y otros países de la Unión Europea, la coalición restauró a Hadi en el poder.

Sin embargo, el conflicto evolucionó hacia un caos en el que un inmenso número de intereses y grupos se encontraban en disputa. En un contexto de tribus armadas con reivindicaciones propias, facciones del ejército leales al expresidente Saleh, aliado circunstancial de los huzíes, milicias secesionistas en el sur, al-Qaeda en la península arábiga (AQAP) y el Estado Islámico (ISIS), islamistas de al-Islah y

militares partidarios del general Mohsen al-Ahmar, EAU ha ido focalizando su presencia en el sur, especialmente en el puerto de Adén, debido a su importancia comercial. En un primer momento, sus tropas entraron con ímpetu en el conflicto, asesoradas por veteranos militares occidentales y reforzadas por mercenarios de Colombia y otros países latinoamericanos¹⁷. En los últimos años han establecido una *entidad paralela* en la antigua República Democrática de Yemen, que se ha dedicado a combatir a los huzíes, a las tropas leales a Hadi y, especialmente, a las corrientes del islamismo político como al-Islah, desviándose así de la línea exclusivamente antiiraní marcada por Arabia Saudí¹⁸.

Otro ejemplo del unilateralismo emiratí frente a los saudíes fue el envío en 2018 de tropas al estratégico archipiélago de Socotra para hacerse temporalmente con el control de los accesos marítimos y aéreos. El Gobierno de Yemen, en respuesta pidió a Arabia Saudí que interviniese como mediador y, a la postre, tanto las tropas saudíes como las emiratíes permanecieron en el terreno, compitiendo por el control de las diferentes zonas y grupos sociales. En abril de 2020, de nuevo, el Consejo de Transición del Sur (CTS), que había expulsado temporalmente en agosto de 2019 a las facciones armadas leales a Hadi de Adén, declaró el autogobierno en el sur de Yemen, algo que la coalición liderada por Riad rechazó¹⁹. Días después, se produjeron altercados en Socotra entre contingentes armados proemiratíes y milicias afines a Arabia Saudí. La estrategia de Socotra perseguía asegurar el dominio estratégico del archipiélago para asentar el despliegue de EAU en el Cuerno de África.

La actuación de EAU, en apariencia lesiva para los movimientos saudíes, tiene que ver con el hecho de que estos han permitido la influencia de los islamistas de al-Islah —que a pesar de sus vínculos históricos con los HH. MM. ha mantenido una actitud amistosa hacia Arabia Saudí— en el gobierno de Hadi; pero, también, con la percepción de sus dirigentes de que Arabia Saudí no tiene capacidad para imponer una solución estable en Yemen (The Soufan Center, 2020). De hecho, el objetivo primordial de la coalición, derrotar a los Huzíes, dista de haberse alcanzado, y los emiratíes han dejado de enfrentarse directamente a estos sobre el terreno, en especial tras la muerte de 45 de sus soldados en Mareb, en 2015, que tuvo un gran impacto en su opinión pública. A partir de 2019, EAU redujo sus tropas y en noviembre de ese año un representante de Exteriores señaló que «los huzíes tendrán su papel en el futuro de Yemen» (Fadl, 2019), postura muy diferente de la mantenida al inicio de la campaña bélica. Todo ello desmiente el supuesto seguidismo emiratí a las consignas saudíes y confirma que Abu Dhabi tiene su propia hoja de ruta.

17. Mazzetti, Mark y Emily Hager. 2015. «Emirates secretly sends Colombian mercenaries to Yemen fight», *New York Times*, 25-11-2015. Disponible en: <https://cutt.ly/ZmdYm9I>.

18. Abdul-Ahad, Ghaith. 2018. «Yemen on the brink: how the UAE is profiting from the chaos of civil war», *The Guardian*, 21-12-2018. Disponible en: <https://cutt.ly/xmdYR2U>.

19. Aljazeera. 2020. «Saudi-led coalition rejects south Yemen self-rule declaration», 27-4-2020. Disponible en: <https://cutt.ly/8mdYXYB>.

La apuesta por la baza regional de al-Sisi: Egipto, cabeza de puente de la política árabe de EAU en el Mediterráneo

Egipto constituye una de las piezas centrales de la política exterior de EAU. En 2013, el general Abdel Fatah al-Sisi dio un golpe de Estado con el apoyo de Arabia Saudí, Kuwait y EUA, algo más de un año después de la victoria en las presidenciales de Mohammed Morsi, del partido Liberad y Justicia, brazo político de los HH. MM. Los tres países del Golfo apuntalaron a al-Sisi con una gran cobertura mediática y un respaldo de 20 000 millones de dólares²⁰. EAU ha favorecido numerosos acuerdos bilaterales a nivel económico y militar²¹.

Al-Sisi ha mantenido una política plenamente alineada con los intereses de EUA, como en el caso de Libia. Habida cuenta de la relevancia histórica de Egipto en el mundo árabe e islámico, el hecho de que saudíes y emiratíes mantengan una influencia directa sobre la toma de decisiones en el país del Nilo certifica el ascendente regional del Golfo. Egipto, además, supone un aliado fundamental para un proyecto de expansión en el Mediterráneo, sobre todo tras las ventajas obtenidas por la aviación emiratí para utilizar las bases militares egipcias en sus ataques aéreos contra los islamistas libios. A la par, la confluencia con El Cairo permite extender las relaciones cada vez más amistosas con Israel, sirviéndose de al-Sisi como intermediario para la normalización de relaciones entre Israel y muchos países árabes²².

Otro motivo en pro de la entente al-Sisi/MbZ tiene que ver con Turquía, la otra gran potencia regional en el Mediterráneo. Erdogan fue uno de los grandes valedores de Morsi, junto con Catar, y condenó su deposición y posterior encarcelamiento. Ankara se ha mostrado reacia al desembarco mediterráneo de EAU y su progresivo acercamiento a Israel. Por tanto, EAU tiene gran interés en mantener en Egipto un dique de contención frente a Turquía. En el mercado del gas, por ejemplo, Egipto ha abogado por una mayor integración con países como Chipre, Israel o Italia, dejando a Turquía al margen²³. Sin embargo, al-Sisi afronta un creciente descontento popular que trata de neutralizar con medidas de coerción, control y censura, mientras que la propuesta estrella de su mandato, convertir Egipto en una potencia económica —la sexta del mundo para 2030 según la prensa oficialista local—²⁴ se ve lastrada por la lentitud de los proyectos de desarrollo, las tensiones con Etiopía en torno a la

20. Aljazeera. 2014. «Saudi King Abdullah visits Egypt's Sisi», 20-6-2014o. Disponible en: <https://cutt.ly/UmdUm4V>.

21. Fanack. 2020. «As-siyasat al-jarijiyya li-l-Imarat al'Arabiya al-Muttahida, Qatar al-yadida?», 27-4-2020. Disponible en: <https://cutt.ly/amdUOaS>.

22. Black, Ian. 2019. «Why Israel is quietly cosyng up to Gulf monarchies», *The Guardian*, 19-3-2019. Disponible en: <https://cutt.ly/3mdU6V6>.

23. Reuters. 2019. «Eastern Mediterranean countries to form regional gas market», 14-1-2019. Disponible en: <https://cutt.ly/hmdItfl>.

24. Al-Naba'. 2020. «Muasshirat tahassun wad' al-iqtisad al-misriyyi bidayat 2020», 19-2-2020. Disponible en: <https://www.elnabaa.net/809797>.

explotación del Nilo, vital para Egipto, y los problemas de liquidez, apartados en los que la generosa ayuda financiera de EAU no puede ofrecer soluciones mágicas.

La controversia con Catar y el difícil equilibrio en el Golfo

En mayo de 2017 se dieron a conocer unos supuestos comentarios del emir Tamim bin Hamad Al Thani en la Agencia de Noticias de Catar en los que ensalzaba la relación del país con Irán, se mostraba comprensivo con Hezbolá y Hamás y sugería que Trump no duraría mucho como presidente de EE. UU. Doha las desmintió y achacó a una infiltración de piratas informáticos, que habían manipulado las palabras originales del líder qatari. EAU, Arabia Saudí y el propio Trump las tomaron como ciertas, si bien fuentes de inteligencia estadounidenses apuntaron con posterioridad que el jaqueo se había producido desde EAU, extremo que el embajador al-Otayba negó²⁵. Dos semanas después, ambas monarquías y Bahréin cortaron relaciones diplomáticas con Catar con el argumento de que Doha financiaba el terrorismo y mantenía relaciones sospechosas con Irán (Krieg, 2019: 3-4). Pronto se unirían otros Estados como Egipto o, en menor medida, Jordania.

No obstante, los conflictos entre saudíes y emiratíes por un lado, y cataríes por otro, no son nuevos. El ascenso al poder en Catar del emir Hamad Bin Jalifa Al Thani, en 1995, que planteó una política interior y exterior propia, alejada de las preferencias de Arabia Saudí, tensó las relaciones bilaterales. Incluso se acusó a Riad de orquestar un golpe de Estado contra Hamad en 1996 con la ayuda de la tribu Al Murra, que reside a ambos lados de la frontera²⁶. EAU, por su parte, tenía otros motivos, vinculados como se ha apuntado ya con las revoluciones árabes y los nexos cataríes con el islamismo político. Para Abu Dhabi, Doha se había convertido en un rival cada vez más influyente en una zona geográfica de creciente interés (Roberts, 2014: 85). El bloqueo, por tanto, más allá de la supuesta connivencia de Catar con Irán o los alegatos de la televisión *Al Jazeera* en contra de los dirigentes autoritarios árabes cercanos a Riad y Abu Dhabi, perseguía aislar a la diplomacia qatari, exponer ante el patrón estadounidense su presunto doble juego y neutralizar la influencia turca en la región árabe. Así, este posicionamiento no tiene tanto que ver con las prioridades saudíes como con los vectores de la política exterior emiratí. Esta ha intentado contrarrestar la narrativa promovida por Catar de islamismo y democratización con un mensaje de islam moderado y tolerancia religiosa.

La eficacia del bloqueo ha sido dudosa, ya que ha empujado a Catar a estrechar sus vínculos comerciales y políticos con Irán y Turquía, superando la absoluta dependencia

25. Tharoor, Ishaan. 2017. «The Blockade of Qatar is failing», *Washington Post*, 18-7-2017. Disponible en: <https://cutt.ly/zmdInVg>.

26. Al Hakeem, Mariam. 2005. «Thousands in Saudi Arabia after losing Qatari citizenship», *Gulf News*, 3-4-2005. Disponible en: <https://cutt.ly/xmdIPmx>.

de abastecimiento que la sujetaba a Arabia Saudí (Krieg, 2019: 3). Además, ha incomodado a miembros del CCG como Kuwait y Omán, no ha generado la animadversión de las potencias occidentales hacia Catar y no ha afectado a China y Rusia, que han estrechado sus relaciones con todos los estados del Golfo. En definitiva, Catar resistió el embargo sin alterar su política regional e internacional, lo cual ha perjudicado la imagen de fuerza que saudíes y emiratíes deseaban proyectar. En clave interna, el apoyo decidido de Abu Dhabi al bloqueo puso de relieve la pérdida de influencia económica y sobre todo política de Dubai, muy perjudicado por las sanciones internacionales a Irán y la abrupta interrupción de transacciones comerciales con Catar.

La expansión en el Cuerno de África

Los referidos movimientos en el archipiélago de Socotra forman parte del plan de EAU de extender su influencia al Cuerno de África. La posición estratégica de aquel, cercana también al mar Rojo, así como la inestabilidad generada por el conflicto yemení, la convirtieron en cabeza de puente del renovado interés emiratí en las costas africanas orientales. La dinámica expansiva de EUA en el Cuerno de África cambió de dirección tras la disputa diplomática con Omar Guelleh, presidente de Yibuti, en 2014. El CCG, sobre todo EAU, tenía permiso para administrar una base militar en el país —Haramous, al sur de la capital—, que se había convertido en objeto de deseo para actores como China o Turquía, esta última especialmente preocupante para Abu Dhabi por su consabida rivalidad con Erdogan. No obstante, el acercamiento de saudíes y emiratíes a Eritrea, enemigo de Yibuti, suscitó el enojo de Guelleh y la oposición de su Gobierno a facilitar los proyectos empresariales de compañías de EUA en puertos estratégicos como el de Dorale (African Intelligence, 2015). Abu Dhabi buscó entonces desplazar sus destacamentos militares, de vital importancia para el control del mar Rojo y el golfo de Adén, a Masawa y Asab, en la costa eritrea, bajo el paraguas del CCG (Mello y Knights, 2016). Esto permitió ampliar el marco de operaciones en Yemen y, de paso, enviar una advertencia a Etiopía, enemigo tradicional de Eritrea y enfrentado al Egipto de al-Sisi por los recursos hídricos del Nilo²⁷.

Las negociaciones para ampliar las instalaciones militares y comerciales de EAU se extendieron también a Sudán (Port Sudan) y a Somalilandia (puerto estratégico de Berbera), tras los roces diplomáticos con Somalia, que se había negado a secundar el embargo a Qatar. En reacción a las presiones saudíes y emiratíes, Mogadiscio permitió en 2017 la apertura de una base militar turca para entrenar a su ejército, mientras que Doha ha impulsado proyectos de desarrollo en el país. Al tiempo, Ankara ha reforzado sus vínculos comerciales con Etiopía y, a través de Catar, trató de mejorar sus relaciones con el Gobierno de Omar al-Bashir en Sudán. La disputa entre Riad-Abu Dhabi-El

27. Fanack. 2020. «As-siyasat al-jarijiyya li-l-Imarat al'Arabiya al-Muttahida, Qatar al-yadida?», 27-4-2020. Disponible en: <https://cutt.ly/lmfejL9>.

Cairo, por un lado, y Doha-Ankara, por otro, se redobló después de la revuelta popular que depuso a al-Bashir y propició el ascenso de una junta militar. Esta, por el momento, se ha decantado por el primer eje.

Para complicar la confusa relación de alianzas en la costa oriental del continente, China se ha apuntado a la competición por asentar instalaciones militares, lo que ha provocado la suspicacia de estadounidenses y europeos. Los movimientos de EAU vienen condicionados por el desarrollo de los conflictos yemení y libio y las maniobras de cataríes y turcos. Todo esto ha conformado un panorama de enorme complejidad en el que las potencias extranjeras tratan de obtener el favor de los Estados africanos, pobres y sumidos en crisis cuasi crónicas. EAU ha intentado expandirse incluso hacia la costa sudoccidental, a Namibia, a través de proyectos portuarios emprendidos por empresas de Dubai (Africa Fundación Sur, 2020).

La nueva perspectiva sobre la cuestión palestina y la normalización de relaciones con Israel

Uno de los cambios más notorios de esta política exterior se relaciona con la cuestión palestina. Desde hace años, han aumentado los contactos comerciales, diplomáticos e incluso militares entre Israel y EAU, lo que ha llevado a la ruptura del boicót tradicional de EUA y otros Estados árabes hacia Israel, la potencia ocupante de Palestina. En 2015 se abrió la primera oficina oficial del Estado de Israel en EAU²⁸ en un marco de intercambios crecientes, centrados especialmente en los sectores de comunicaciones e inteligencia²⁹. En un encuentro informal en la Casa Blanca, el embajador al-Otayba se reunió con un alto cargo de la Seguridad Nacional de Israel para abordar un pacto de no agresión y normalizar las relaciones en un futuro próximo³⁰. El argumento central de la reunión era Irán, asunto que junto con Hamás, Hezbolá y el ISIS constituye un motivo de preocupación compartido. También está el peso de insatisfacción por las dinámicas de acercamiento de la Administración Obama a Irán entre 2012 y 2016, a la que emiratíes, saudíes e israelíes acusaban de no haber tenido en cuenta sus intereses en las negociaciones para el acuerdo nuclear³¹.

Por otro lado, la búsqueda de una entente con Tel Aviv responde a la retirada progresiva de EE. UU. de la región del Golfo, lo que reafirma su posición de nodo a nivel económico y político en la estructura global de dependencias. Por esta razón, la

28. *Id.*

29. Donaghy, Rori. 2015. «Falcon Eye: The Israeli-installed mass civil surveillance system of Abu Dhabi», *Middle East Eye*, 15-7-2015. Disponible en: <https://cutt.ly/dmfrAzE>.

30. Middle East Eye. 2020. «Israel and UAE held secret anti-Iran meeting at White House: Report (2020)», 4-2-2020. Disponible en: <https://cutt.ly/8mfrHdz>.

31. Dorsey, James. 2020. «Biden, Sanders, or Trump: US Policy Towards the Gulf Will Change Regardless», *Inside Arabia*, 11-3-2020. Disponible en: <https://cutt.ly/JmfrCHm>.

aportación militar y tecnológica israelí resulta trascendental para garantizar un apoyo externo ante posibles amenazas. En contrapartida, Abu Dhabi está enviando señales preocupantes a los dirigentes palestinos, a pesar de que EAU niega cambio alguno en su rechazo a los asentamientos o la anexión de territorios palestinos³². Sin embargo, hay una disparidad evidente con respecto al periodo del emir Zayed, el cual, sin abrazar apasionadamente la reivindicación palestina, «se abstuvo de establecer contactos con el sionismo»³³. En agosto de 2020, EAU consagró este cambio sustancial normalizando sus relaciones con Israel en un tratado que anuncia buscar un Oriente Medio «stable, peaceful, and prosperous» (U.S. Department of State, 2020). Aunque se ha señalado que la motivación principal es la postura común de ambos países frente a Irán³⁴, el acuerdo prevé un volumen de comercio de cuatro billones de dólares en sectores que van desde la industria agroalimentaria hasta el turismo. La importancia concedida por EAU a una posible entente árabe-israelí ilustra, de nuevo, su tendencia a dirigir iniciativas propias que van más allá de sus entendimientos generales con Arabia Saudí. EUA, con su propio guión, intenta empujar a los aliados árabes —la Junta Militar en Sudán, por ejemplo— a proyectos de normalización con Israel. De hecho, el anuncio de Marruecos de establecimiento de relaciones plenas con aquel se debe, en parte, a gestiones a tres bandas de la diplomacia emiratí con Rabat, Washington y Tel Aviv, hasta el punto de ser calificada como el «gran patrón de la normalización árabe con Israel»³⁵.

CONCLUSIONES

La política exterior de EAU tras la Primavera Árabe está condicionada por la menor presencia de EE. UU. en la zona, y busca extender su influencia en este escenario bajo la narrativa del antiislamismo. Para ello, ha optado por un espartanismo que favorece regímenes autoritarios y seculares en los países de Oriente Próximo, creando una red de influencia contraria al otro gran contendiente en este espacio, Catar, cuya estrategia se ha basado en la influencia a través del islamismo político. La participación de EAU en el bloqueo a Catar se debe leer en este contexto. La *doctrina MbZ*, fundamental sobre todo a partir de 2014, se centra en combatir el islamismo en

32. Al Quds al Arabi. 2020. «Al-Imarat tuakkid rafdhaha li-mujattat israyiliyyin damm aradin filastiniyya», 10-5-2020. Disponible en: <https://cutt.ly/GmftvIc>.

33. Bakhakh, Yosra. 2018. «Mohamad bin Zayed, Zionist culprit in Mid-East», *Tehran Times*, 15-8-2018. Disponible en: <https://cutt.ly/omftTdl>.

34. Black, Ian. 2019. «Why Israel is quietly cosyng up to Gulf monarchies», *The Guardian*, 19-3-2019. Disponible en: <https://cutt.ly/3mdU6V6>.

35. Hayy, Ibrahim. 2020. «Al Imarat batat al wakil al hasri li-l-l tatbi `fi al-mintaqa», *Al Quds al Arabi*, 26-12-2020.

Oriente Medio, en especial a los HH.MM., para evitar cualquier contagio dentro de su ámbito regional.

Además, su implicación en el sur del Yemen muestra un interés creciente en puertos comerciales clave, como Adén, y la voluntad de expandirse por el Cuerno de África, como las bases militares establecidas allí demuestran. Estos movimientos sugieren, además, que EAU mantiene una postura propia no necesariamente alineada con la de aliados habituales como EE. UU. o Arabia Saudí. Por otro lado, la normalización de relaciones con Israel sugiere un cambio en las prioridades de EAU en Oriente Medio, donde la influencia económica y militar tiene más peso que la causa palestina.

Respecto a Irán, EAU ha mantenido una posición relativamente alineada con Arabia Saudí y EE. UU., que busca reducir su influencia en la zona. Esto no ha impedido, sin embargo, que mantenga relaciones notables comerciales con la república islámica y que haya sido uno de los principales mediadores en las tensiones con Washington. Para EAU, buscar una menor influencia de Irán no significa llegar a una guerra potencialmente dañina para ambos.

En suma, el *process tracing* de las actuaciones en política exterior de EAU demuestra que la llamada *doctrina MbZ* se fundamenta en la batalla contra el islamismo, el espartanismo como método de intervención y la expansión en puertos comerciales clave en Oriente Medio y el Cuerno de África. Las prioridades locales y regionales de EAU, por tanto, le han llevado a tomar la iniciativa en el ámbito exterior, en una posición independiente de la de Arabia Saudí y convergente, o no, según el escenario y las prioridades de ambos estados. En este contexto, EAU ha optado por una vía espartana basada en un intervencionismo militar quirúrgico, convirtiéndose en uno de los principales actores en un nodo cada vez más importante en las relaciones de poder globales. Todo ello problematiza el esquema centro-periferia y refuerza el argumento de que el Golfo supone un nodo en sí mismo con un rol particular en el sistema-mundo actual, con una especial relevancia en Oriente Próximo, en el marco de la teoría de la dependencia de la que este artículo parte. A nivel de escala, EAU se ha convertido en uno de los actores fundamentales en el diseño del orden internacional y no solo en Oriente Medio.

Referencias

- Adib-Moghaddam, Arshin. 2007. «Inventions of the Iran-Iraq war», *Critical Middle Eastern Studies*, 16 (1): 63-83. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/10669920601148620>.
- África Fundación Sur. 2020. «Concesión a una empresa de Dubai de la terminal del puerto namibio de Walvis Bay», *Noticias*, 11-3-2020. Disponible en: <http://www.africafundacion.org/spip.php?article36569>.
- African Intelligence. 2015. «How Eritrea benefits from the diplomatic crisis between Djibouti and the UAE», *TesfaNews*, 15-5-2015. Disponible en: <https://cutt.ly/VmdgMkf>.

- Al-Otayba, Youssef. 2014. «The Moderate Middle East must act», *Embassy of the United Arab Emirates, News Media*, 9-9-2014. Disponible en: <https://cutt.ly/0md-hotL>.
- Amin, Samir. 1974. «Accumulation and Development: A Theoretical Model», *Review of African Political Economy*, 1: 9-26. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/03056247408703234>.
- Ayoob, Mohammed. 2002. «Inequality and Theorizing in International Relations: The Case for Subaltern Realism», *International Studies Review*, 4 (3): 27-48. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1521-9488.00263>.
- Badi, Emadeddin. 2020. «Russia isn't the only one getting its hands dirty in Libya», *Foreign Policy*, 21-4-2020. Disponible en: <https://cutt.ly/3mdhvtg>.
- Barany, Zoltan. 2016. *The Bahrain Defense Force: the monarchy's second-to-last line of defense*. Center for Strategic and International Studies. Disponible en: <https://cutt.ly/rmdjngD>.
- Bassiouni, Mahmoud. C. et al. 2011. *Report of the Bahrain Independent Commission of Inquiry*. Disponible en: <http://files.bici.org.bh/BICIreportEN.pdf>.
- Brehony, Noel. 2020. «The UAE's role in the Yemen crisis», en Stephen W. Day y Noel Brehony (eds.), *Global, Regional, and Local Dynamics in the Yemen Crisis*. Nueva York: Palgrave Macmillan. Disponible en: https://doi.org/10.1007/978-3-030-35578-4_9.
- Collier, David. 2011. «Understanding process-tracing», *Political Science and Politics*, 44: 823-830. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S1049096511001429>.
- Davidson, Christopher. 2008. *Dubai: the vulnerability of success*. Oxford: Oxford University Press.
- Davidson, Christopher. 2013. *After the Sheikhs: the coming collapse of the Gulf monarchies*. Londres: Hurst.
- Elshestawy, Yasser. 2009. *Dubai: behind an urban spectacle*. Londres: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9780203869703>.
- Freer, Courtney. 2018. *Rentier Islamism. the influence of the Muslim Brotherhood in Gulf Monarchies*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/oso/9780190861995.001.0001>.
- Fulton, Jonathan. 2020. *China's Relations with the Gulf Monarchies*. Londres: Routledge.
- Goertz, Gary y James Mahoney. 2012. *A Tale of Two Cultures: Qualitative and Quantitative Research in the Social Sciences*. Princeton: Princeton University Press.
- Hanich, Adam. 2019. *Money, markets, and monarchies: The Gulf Cooperation Council and the political economy of the contemporary Middle East*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/9781108614443>.
- Hellyer, Peter. 2001. «The Evolution of UAE Foreign Policy», en Ibrahim Al Abed y Peter Hellyer (eds.), *United Arab Emirates. A new perspective*. Londres: Trident Press.
- Hey, Jeanne A. K. 1993. «Foreign Policy Options under Dependence: A Theoretical Evaluation with Evidence from Ecuador», *Journal of Latin American Studies*, 25 (3): 543-574. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0022216X00006660>.

- Jones, Calvert. 2017. *Bedouins into bourgeois. Remaking citizens for Globalization*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/9781316800010>.
- Kazzi, Habib. 2017. «Is the Gulf Cooperation Council (GCC) customs union a myth?», *Asian Journal of Business and Management*, 5 (5): 150-156.
- Krieg, Andreas. 2019. «The Weaponization of Narratives Amid the Gulf Crisis», en Andreas Krieg (ed.), *Divided Gulf. The Anatomy of a Crisis*. Londres: Palgrave Macmillan. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/978-981-13-6314-6>.
- Lynch, Marc. 2015. «Obama and the Middle East. Rightsizing the U.S. Role», *Foreign Affairs* (septiembre/octubre). Disponible en: <https://cutt.ly/OmdkKQ2>.
- Matthiesen, Toby. 2013. *Sectarian Gulf. Bahrain, Saudi Arabia, and the Arab Spring that wasn't*. Stanford: Stanford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1515/9780804787222>.
- Mello, Alex y Michael Knights. 2016. «West of Suez for the United Arab Emirates», *War on the Rocks*, 2-9-2016. Disponible en: <https://cutt.ly/QmfepDa>.
- Nye, Joseph. 2012. *The future of power*. Nueva York: Public Affairs.
- Owen, John M. 1994. «How Liberalism Produces Democratic Peace», *International Security*, 19 (2): 87-125. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/2539197>.
- Pike, David. 1994. «Cross border hydrocarbon reserves», en Richard N. Schofield, (ed.), *Territorial foundations of the Gulf States*. Londres: UCL Press.
- Roberts, David. 2014. «Qatar and the Muslim Brotherhood: Pragmatism or Preference?», *Middle East Policy*, 21 (3): 84-94. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/mepo.12084>.
- Sadeq Shurab, N. 1987. *Al-siyasa al-jariyya li Dawlat al-Imarat al-'Arabiyya al-Muttahida*. Al Ain: Dar al-Kitaba al-Yami`i.
- Salame, Ghassan. 1981. «Ta`thir al-alaqaat al-'arabiyya wa al-dawliyya», en *Actas del Congreso Internacional sobre las experiencias unionistas en el mundo árabe. La experiencia de los Emiratos Árabes Unidos*, Abu Dhabi, octubre de 1981. Beirut: Markaz Dirasat al-Wahda al-Arabiyya.
- The Soufian Center. 2020. «Instability in Southern Yemen exposes rift between Riyadh and Abu Dhabi», *IntelBrief*, 6-5-2020. Disponible en: <https://cutt.ly/fmdlqUx>.
- U. S. Department of State. 2020. *Abraham Accords Peace Agreement: Treaty of Peace, Diplomatic Relations, and Full Normalization Between the United Arab Emirates and the State of Israel*. Disponible en: <https://cutt.ly/Amdlpm7>.
- Wallerstein, Immanuel. 2004. *World-Systems Analysis: An Introduction*. Durham: Duke University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/j.ctv11smzx1>.
- Zuboff, Shoshana. 2019. *The age of surveillance capitalism: the fight for a human future at the new frontier of power*. Nueva York: Public Affairs.

Presentado para evaluación: 20 de octubre de 2020.

Aceptado para publicación: 2 de junio de 2021.

JAVIER GUIRADO

jguirado1@gsu.edu

Es estudiante de doctorado en la Georgia State University. Su investigación explora el papel de los movimientos sociales y las élites en Catar durante el siglo xx y su relación con movimientos anticoloniales en el sur global. Ha sido investigador invitado en el Nederlands-Vlaams Instituut en El Cairo y es máster en Estudios Árabes e Islámicos Contemporáneos por la Universidad Autónoma de Madrid.

IGNACIO GUTIÉRREZ DE TERÁN

ignaciog.deteran@uam.es

Es profesor titular del Departamento de Estudios Árabes e Islámicos de la Universidad Autónoma de Madrid. Especializado en procesos de transición democrática en Oriente Medio, ha publicado numerosos artículos y libros sobre la situación política actual en numerosos países árabes y las movilizaciones populares que han tenido lugar en ellos. Cabe destacar su monografía *Las revoluciones árabes* (2017).

The foreign policy of Qatar: From a mediating role to an active one

*La política exterior de Catar:
de un papel mediador a un papel activo*

IGNACIO ÁLVAREZ-OSSORIO

Universidad Complutense de Madrid

LETICIA RODRÍGUEZ GARCÍA

Universidad de Granada

Cómo citar/Citation

Álvarez-Ossorio, I. y Rodríguez García, L. (2021). The foreign policy of Qatar: From a mediating role to an active one. *Revista Española de Ciencia Política*, 56, 97-120. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.56.04>

Abstract

The aim of this article is to examine how the process of foreign policy decision-making affects the conduct of states in the international system and how states respond to external threats according to internal factors, notably elite threat perceptions and the capacity of institutions to mobilize power. Despite its small size and population, Qatar has achieved enormous regional projection in the last decades. Our hypothesis is that the Arab Spring forced Qatar and the rest of the monarchies in the Gulf to restructure their foreign policies. The mediator-integrator role that Doha had played till then gave way to a more active, independent role in which the tools of *hard power* gradually replaced those of previous *soft power*. These changes aggravated tensions with Saudi Arabia and the United Arab Emirates which, in 2017, decided to impose a blockade on Qatar.

Keywords: Qatar, Arab Spring, Al Jazeera, Iran, Saudi Arabia.

Resumen

El objetivo de este artículo es examinar cómo afecta el proceso de toma de decisiones en la política exterior a la conducta de los Estados en el sistema internacional y cómo responden estos a las amenazas externas en función de factores internos, en especial las percepciones de amenaza y la capacidad de las instituciones para movilizar poder. A pesar de su escaso tamaño y reducida población, Catar ha alcanzado en las últimas décadas una enorme proyección regional. Nuestra hipótesis es que la Primavera Árabe obligó a Catar y al resto de monarquías de la región a

reestructurar su política exterior. El rol mediador-integrador desempeñado hasta entonces por Doha dejó paso a un rol activo-independiente en el que las herramientas del *hard power* sustituyeron paulatinamente a las del *soft power* precedente. Este cambio agravó las tensiones con Arabia Saudí y Emiratos Árabes Unidos, que en 2017 decidieron imponer un bloqueo sobre Catar.

Palabras clave: Catar, Primavera Árabe, Al Jazeera, Irán, Arabia Saudí.

INTRODUCTION

The purpose of this article is to analyze Qatar's foreign policy using the theoretical framework of Foreign Policy Analysis (FPA), a branch of International Relations that attempts to determine how the decision-making mechanism works and how states respond to external threats according to internal factors, notably elite threat perceptions and the capacity of institutions to mobilize power. FPA focuses on "the conduct and practice of relations between different actors, primarily states, in the international system [...]. At the heart of the field is an investigation into decision making, the individual decision makers, processes and conditions that affect foreign policy and the outcomes of these decisions" (Alden and Aran, 2017: 3).

Foreign policy has been defined in numerous ways by various authors in international relations. Chris Alden and Amnon Aran define the study of foreign policy as "ever-changing story of how states, institutions and peoples engage with one another within a dynamic international system" (*ibid.*: 1). Rafael Calduch defines foreign policy as "that part of general policy formed by the set of decisions and actions through which the objectives are defined and the means of a State are used to generate, modify or suspend its relations with other actors in international society" (1993: 3). Jean Frédéric Morin and Jonathan Paquin go beyond, defining foreign policy as "a set of actions or rules governing the actions of an independent political authority deployed in the international environment" (2018: 3). Both authors make special reference to the independence of these actions, as the authority exercising them rests with the states, which are sovereign.

The Foreign Policy Analysis is the study of "conduct and practice of relations between different actors, primarily states, in the international system" (Alden and Aran, 2017: 2-3). Diplomacy, trade and cultural exchanges or intelligence all of them are a part of the Foreign Policy. Research in foreign policy analysis focuses on decision-making, the actors involved in this process, the conditions that affect foreign policy, the role of the elites and so on. The fields of study in foreign policy analysis are diverse and range from sociology to psychology through economics or public administrations; these being just a few examples. This interdisciplinarity makes the analysis of foreign policy, as defined by Morin and Paquin "multilevel, multidisciplinary and multicausal" (2018: 7-8).

Traditionally, FPA finds interest "in decisions taken by human decisionmakers in positions of authority to commit the resources of the nation-state, though it is quite

possible to analyse decisionmakers who do not hold such positions” (Hudson, 2014: 4). Therefore, the FPA put the focus on “the foreign policy process, as opposed to foreign policy outcomes, is predicated on the belief that closer scrutiny of the actors, their motivations, the structures of decision making and the broader context within which foreign policy choices are formulated would provide greater analytical purchase than could be found in utilising an International Relations approach” (Alden and Aran, 2017: 3).

FPA recognizes a close relationship between domestic policy and foreign action¹. Based on this premise, this article aims to consider the domestic, regional and international dimensions that have had a decisive bearing on the development and implementation of Qatar’s foreign policy. Our purpose is to answer the question about how the process of foreign policy decision-making affects the conduct of states in the international system and the relationship between actors and foreign policy.

Our article makes use of role theory to explain the behavior of States in the international system. Role theory, applied to foreign policy analysis, establishes how foreign policy has certain purposes and ends up being shaped by institutions and their structures (Aggestam, 2006: 25). According to Holsti, the application of role theory to FPA should consider four dimensions. Firstly, role performance, which addresses the attitudes, decisions and actions taken by political actors and are conditioned by various factors such as expectations, values or traditions. Secondly, national role conceptions, which take into account the perception and aspirations of a State in the international system in terms of its location, resources, capacities, values, ideology, etc. Thirdly, role prescriptions, which are externally derived, including the structure of the international system, international legality, the rules set out in international treaties, etc, and tend to determine how much room for manoeuvre actors have. Fourthly, and finally, when taking decisions and implementing them, decision makers should take into account the status of the State they represent (Holsti, 1970: 240-244). From this theoretical perspective, we will analyze the changes Qatar’s foreign policy has undergone in the last decades.

For some authors, such as Evans (2001), role theory is incompatible with authoritarian regimes. In our opinion, it is necessary to make every effort to further investigate role theory in non-democratic systems. As it will be shown below, over the years Qatar has been acquiring different roles that have defined its foreign policy. This has been possible largely thanks to Emir Khalifa bin Hamad Al Thani’s charisma and vision and a homogeneous society, with a public opinion that supports his government’s decisions. Some researches on public opinion in these types of regimes highlights its influence and the partisan use by these leaders to gain legitimacy (Cantir and Karboo, 2012: 5).

1. As Holsti points out, “in international politics, then, the fact of sovereignty implies that foreign policy decisions and actions (role performances) derive primarily from policymakers’ role conceptions, domestic needs and demands, and critical events or trends in the external environment” (1970: 244).

Despite being a small country that could easily have found itself relegated to playing a minor international role, the Qatari authorities have chosen instead to put Qatar on the map, which has enabled it to gain considerable influence in the Gulf and Middle East. As Mehran Kamrava points out, “[it has] transformed itself from a poor backwater and a practical vassal state of Saudi Arabia a few decades ago into one of the region’s richest, most recognizable and highly influential states [...]. Qatar has accumulated its power through a track record of high-profile mediations, generous spending and strategically commercial investments across the globe, doses of soft power (through Al Jazeera), and a hyperactive diplomacy” (Kamrava, 2013: 3, 5). Kamrava coined the term “subtle” power to define this foreign policy, which is a combination of military security (provided by the United States via the Al Udeid military base), wealth (which gives it enhanced domestic autonomy and leverage in co-opting domestic actors, and allows it to invest heavily overseas), the Qatar brand (which portrays Qatar as a stable, progressive, dynamic, and investment-friendly country) and active diplomacy (which enhances the country’s stature and influence) (*ibid.*: 9-10).

QATAR’S FOREIGN POLICY AFTER INDEPENDENCE (1971-1995)

Qatar’s conception of its role is determined by a series of factors, which include its geographical location, natural resources and demographic characteristics and their interpretation by Qatari elites, which have conditioned its relationship with the regional environment and the international system. As Rosemarie Said Zahlan points out, “the location and geographical features of Qatar have played a predominant role in the shaping of its political and social characteristics” (1979: 13); hence the pressing need to forge solid alliances with international powers in order to guarantee its survival.

Despite its small size (11,586 square kilometres), Qatar’s geostrategic position makes it a key player in the Arab/Persian Gulf. Notwithstanding its economic strength, it should not be forgotten that Qatar is also extremely vulnerable because it is one of the smallest and least populated countries in the Gulf; as a matter of fact, one of the priorities of Qatari foreign policy is to maintain stability in the region, which requires ensuring that a certain balance is maintained between the two main regional powers: Saudi Arabia and Iran. As Abdallah Baabood has pointed out, “its small size in terms of territory and population, and its geographical location between two large competing and antagonistic regional powers, creates a chronic vulnerability which leads Qatar’s leadership to endlessly hedge its bets and play a careful balancing act in order to safeguard the sustainability of the state and the survival of the dynasty in power” (Baabood, 2017: 3).

Like other neighbouring countries, Qatar has an abundance of natural resources that have enabled it not only to guarantee social peace at home, but also to implement an ambitious foreign policy. This energy wealth has made it possible to mobilize significant resources that have been used as a tool to increase its influence in the

region. The country holds the third largest natural gas reserves in the world. The nation's dependence on hydrocarbons is obviously risky, since they currently account for 85 % of exports and 50 % of GDP, which is why a variety of measures have been adopted in the last two decades in an attempt to diversify the economy (International Monetary Fund, 2019). The Qatar Investment Authority (QIA) was set up in 2005, and by 2020, it managed assets of 295 billion dollars and had become the sixth largest sovereign wealth fund in the world (Middle East Monitor, 2020). In 2008, the ambitious Qatar National Vision 2030 programme was approved. Its main remit was to help chart the transition from a hydrocarbon-based economy to a knowledge economy, and its key objective was "to transform Qatar into an advanced society capable of sustainable development" based on "human, social, economic and environmental development" (Qatar. General Secretariat For Development Planning, 2008).

Like Kuwait and the United Arab Emirates (UAE), Qatar has a small population and a large number of foreign workers. Only 320,000 of the emirate's 2,875,000 inhabitants have Qatari nationality, the majority of whom practice Sunni Islam. The population, which numbered only 110,000 in 1971 when the country achieved independence, has risen sharply in recent decades as a result of its economic development. Most of the population is made up of foreigners employed in the service and construction sectors: Indians (24 %), Nepalese (16 %), Arabs (13 %), Filipinos (11 %), Bangladeshis (5 %) and Sri Lankans (5 %) (World Population Review, 2021).

Qatar has one of the highest per capita incomes in the world (52,791 dollars per annum in 2020) and is the most advanced Arab state on the Human Development Index drawn up by the UNPD (at position 45 in 2020) (Human Development Report, 2020: 241). Its vast energy resources have enabled the Al Thani dynasty to establish, like other monarchies of the Gulf, a tacit social contract with its 320,000 Qatari subjects (barely 13 % of the country's total population), whereby the Qataris give up any political aspirations in exchange for material considerations, since education and healthcare are free, and housing is heavily subsidized.

This energy wealth has also allowed it to implement neopatrimonial policies that have guaranteed social peace over recent decades, thanks to the partial redistribution of oil revenues among the local populations. The Al Thani dynasty has launched an intelligent policy of co-optation to secure the backing of the religious, economic and political elites, as well as the most influential tribes. Consequently, the preservation of such privileges is associated with the preservation of internal cohesion, the maintenance of tribal *'asabiyya* and the continued existence of the dynasty.

From British protectorate to alliance with the USA

The pressing need to forge solid alliances with international powers that can guarantee its security derives from the fact that Qatar is one of the smallest and least populated countries in the Gulf, and so extremely vulnerable as a State. In 1916, with the imminent collapse of the Ottoman Empire, Qatar signed a defence treaty with Great

Britain which committed the British government to protect the Al Thani dynasty, its subjects and territories from any aggression. It should be noted that the treaties and capitulations that the British imposed on each of the emirates in the Persian Gulf constituted “the genesis of the Gulf states as separate political units” (Ayubi, 1998: 132).

Qatar also approached Saudi Arabia, the major Arab regional power on the Arabian Peninsula, to ensure its defence. At the beginning of the twentieth century, Emir Jassim bin Mohammed Al Thani not only recognized the Wahhabi rite as the official one in Qatar, but also agreed to pay a tribute to Abdul Aziz Al Saud. Even after signing a defence agreement with Great Britain in 1916, the Thanis continued to pay the tribute to the Al Saud. Nonetheless, the ‘Wahhabism of the sea’ practised in Qatar was much more open than the ‘Wahhabism of the desert’ that prevailed in Saudi Arabia (Fromherz, 2012: 93), among other reasons because Qatar’s economy was based on trade with its neighbours, which required it to maintain fluid relations with Shia Iran. In Rosemarie Said Zahlan’s opinion, it was “the absence of inland settlements [that] made Qatar dependent commercially and politically on its neighbours” (Zahlan, 1979: 14).

With Emir Khalifa bin Hamad Al Thani (1972-1995), the relationship with Saudi Arabia continued to be one of dependency, understood in the sense of Holsti as “a situation where the ‘smaller’ state can act in its domestic and/or external policies only with the implicit or explicit consent of another state, and where the capacity to threaten or reward in the relationship is highly asymmetrical” (Holsti, 2016: 109).

The Iran-Iraq war (1980-1988) showed that the old territorial tensions had not been forgotten but had created new disputes in a region with new political realities and new economic ambitions. The Iraqi invasion of Kuwait in 1990 created a shock wave among the Gulf monarchies that accelerated the strengthening of relations with the USA. Like other Gulf countries, in 1992, Qatar signed a Defense Cooperation Agreement with the U.S. that provided for U.S. access to Qatari bases and pre-positioning of U.S. military materiel on them.

After the attacks of September 11th 2001, the alliance with Saudi Arabia began to be openly questioned in American political circles and Qatar’s standing rose significantly. In the years that followed, Qatar built the Al Udeid air base, which has been the site of the forward headquarters of Central Command (CENTCOM) since 2009. Nevertheless, its close relationship with the United States has not prevented Qatar from developing its own foreign policy, which took a critical line on U.S. sanctions against Iraq, the isolation of Iran and support for Israel (Baabood, 2007: 163).

The Gulf Cooperation Council: a failed project

The triumph of the Islamic Revolution in 1979 was viewed with alarm by the petro-monarchies in the Gulf, given that the Iranian regime decided to export the Islamic revolution to all those countries in the region with Shia populations: Saudi Arabia, Kuwait, the Emirates and, especially, Bahrain (González del Miño, 2018: 738).

For all of them, the Iranian revolution was a sharp wake-up call, because it was “a fervently anti-Monarchical, anti-Sunni, Revolutionary Shia regime, which stood accused of exporting terrorism and unrest to the Gulf States in the 1980s” (Roberts, 2017a: 42).

The approach taken by the Carter Doctrine of January 23rd, 1980 helped to calm the fears of those countries, by making it plain that the United States would intervene in the zone “by any means necessary, including military force” if it considered that its national interests were threatened. As President Carter affirmed in the State of the Union Address: “Let our position be absolutely clear: An attempt by any outside force to gain control of the Persian Gulf region will be regarded as an assault on the vital interests of the United States of America, and such an assault will be repelled by any means necessary, including military force” (Carter, 1980). On May 25th, 1981, the Gulf Cooperation Council (GCC) was established. The Council was conceived as an instrument both to generate stability in a region that possessed almost half the world’s reserves of hydrocarbons, and to guarantee the security of several small countries that felt vulnerable due to their limited military capabilities. This organization was far from functional however because “it was neither a political nor a military alliance, and [...] lacked an integrative supra-national decision-making institution” (Ulrichsen, 2014a: 23).

The concentration of hydrocarbons in the Gulf nations has, to a large extent, determined both their foreign and domestic policies. On the international stage, the petro-monarchies established solid alliances with the United States, which became the leading international power after the collapse of the Soviet Union and guaranteed their security in exchange for advantageous trade and military agreements based on the logic of “energy-for-security”. At the domestic level, the same countries implemented neo-patrimonial policies based on the redistribution of resources among the population to guarantee social peace. As Ana Echagüe put it, “[t]he distributive nature of the Gulf economies has allowed the rulers to link the welfare of their populations to their continued stronghold on power. Regimes have further consolidated their power through large government apparatuses that exert control and facilitate patronage” (Echagüe, 2014: 2).

Nevertheless, relations among the members of the Council are far from exemplary. It should be remembered that there is a marked asymmetry between Emirates, Qatar, Bahrain, and Saudi Arabia, the country with the largest population, land area, and resources. Traditionally, Riyadh has tried to preserve its leadership in the region via subordination of the Gulf emirates. Arabia is also Sunni Islam’s centre of gravity, not only because of the sanctuaries of Mecca and Medina, but also thanks to “the holy alliance between oil and religion” (Corm, 1991: 98), which has led to the spread beyond Saudi borders of Wahhabism, also known as “petro-Islam”, the strict, fundamentalist form of Sunni Islam (Ayubi, 1998: 342).

Another element of tension has been the border disputes between members of the GCC, in particular those between Qatar and its neighbours. The negotiations for the demarcation of borders between 1961 and 1971 were bilateral in nature, between the United Kingdom and each of the countries in the region (Okruhlik and Conge, 1999: 233).

This led to a situation where many countries did not recognize the borders established by the British, especially following the discovery of deposits in border areas, when tensions shifted into concerns about national security and mineral rights (*ibid.*: 234).

Disputes between the Gulf countries have followed different courses. While most of them have been settled through the mediation of a third state, others have had to be settled at the International Court of Justice (ICJ). In 1992, Saudi Arabia and Qatar clashed at the Al Khafus border crossing. Following this incident, Hamad Bin Khalifa Al Thani, then defence minister, suspended the 1965 agreement, causing Saudi Arabia to invade the border post. It was not until 1999 that the two countries reached an agreement, putting an end to a dispute that had dragged on for thirty-five years and concluding with a new demarcation of land and sea borders of over 60 kilometres.

The conflict between Bahrain and Qatar over the Hawar Islands was the only territorial dispute between two Arab states to be taken to the ICJ and satisfactorily resolved, thus highlighting the inability of the GCC to mediate among its member countries. The Hawar Islands are an archipelago of seventeen islands located between the coasts of Bahrain and Qatar. The largest island, Hawar, is only five kilometres off the Qatari coast, while the city of Zubarah, claimed by Bahrain, is located on the Qatari peninsula. The conflict began in 1935 when several oil companies tried to exploit the oil fields on the islands' seabed. Bahrain established a military camp on the island of Hawar, which Qatar interpreted as an attack on its sovereignty, since Doha claimed that territory as its own (Wiegand, 2012: 82). While Bahrain proposed regional mediation led by Saudi Arabia, Qatar took the issue to the ICJ, initiating a dispute that would not be resolved until 2001. A series of hostile acts ensued between the two countries in the years that followed. Finally, in March 2001, the Court established that Zubarah and the islands of Fasht Dibal and Janan would be under Qatari sovereignty, while Hawar, Qitat Jaradah and Fasht Al Azm would be for Bahrain. The decision was based on the recognition of the borders established under the British protectorate (*ibid.*: 87).

THE RESTRUCTURING OF QATARI FOREIGN POLICY (1995-2011)

The coming of Emir Hamad bin Khalifa Al Thani to power in 1995 prompted the restructuring of Qatar's foreign policy with the aim of breaking the ties of dependence that had existed with Saudi Arabia since the time of his father, Emir Khalifa Bin Hamad Al Thani. In an attempt to enhance Qatar's regional and international image, Emir Hamad assumed a mediator-integrator role, proposing various diplomatic and mediatory initiatives to settle regional conflicts, and promoting development cooperation and humanitarian aid, all common soft power tools.

After his enthronement, Emir Hamad bin Khalifa set in motion a process of political liberalization, the main highlights of which were the abolition of mass media censorship in 1995, dismantling the Ministry of Information in 1998, holding the first elections to elect the Municipal Council of Doha in 1999, and the adoption by

referendum of a Constitution in 2003. Emir Hamad explained this Copernican turn as follows: “We have simply got to reform ourselves. We’re living in a modern age. People log on to the Internet. They watch cable TV. You cannot isolate yourself in today’s world. And our reforms are progressing well. In a tribal country like Qatar, however, it could take time for everyone to accept what we’ve done. But change, more change, is coming”².

Qatar portrayed itself as an innovative, dynamic actor with the capacity to mediate in the various conflicts in the region, and to project itself onto the world stage thanks to the immense resources provided by its gas reserves. Recognition of its international stature was confirmed by Qatar’s election to membership of the U.N. Security Council in 2006 and 2007 and the active role it played during the Arab Spring from 2011. As Ulrichsen says, “a combination of wealth and vision underpinned the success of Qatar’s strategy and enabled it to eclipse the Arab world’s traditional superpowers” (2014a: 37-38).

After that, Qatar’s role as mediator-integrator gradually shifted to a more independent-active one, which it would fully take up in the context of the so-called Arab Spring. In the context of this new foreign policy, it employed the tools of soft power to project its image in the Arab and Islamic spheres. Examples of soft power include mediation in regional conflicts, the setting up of the pan-Arab television channel, Al Jazeera, and the creation of the Qatar Foundation to promote culture, education and sport as part of a state branding effort.

Qatar’s new foreign agenda

The architect of this foreign policy was Emir Hamad bin Khalifa Al Thani, who can be considered responsible for creating “the modern state of Qatar”, turning the emirate into “a State with a global reputation, powerful international allies, a significant regional influence and the strongest welfare state on earth” (Roberts, 2017b: 11).

The coming of Emir Hamad bin Khalifa Al Thani to power in 1995 led to a deterioration in Qatari-Saudi relations. The overthrow of Emir Khalifa, a close ally of the Saudis, created a deep sense of unease in Saudi Arabia. In the previous decade, when he was Minister of Defence and President of the Supreme Council for Planning, Hamad had already made it clear that he was committed to diversifying Qatar’s regional alliances by establishing diplomatic relations with China and the Soviet Union and drew close to Iran without waiting for the green light from Saudi Arabia.

All these moves stirred up obvious unease in Saudi Arabia, which refused to treat the emirate as an equal, having long assumed that “Qatar [was] little more than a vassal state” that ought to follow Riyadh’s directives (Roberts, 2016: 5). Indeed, in his first ten years in power, Hamad had to face three attempted coups against him (in

2. Quoted in Weaver, M. A. (2000). “Democracy by Decree”, *The New Yorker*, November 20. Available at: <https://www.newyorker.com/magazine/2000/11/20/democracy-by-decree>.

1995, 1996 and 2005) in which Saudi Arabia and the United Arab Emirates were involved to varying degrees. This permanent threat pushed Qatar into establishing a firm alliance with the United States, granting the Americans the use of the Al Udeid air base, which currently hosts the CENTCOM forward headquarters.

Qatar also committed to strengthening relations with Iran. The relationship between the two countries is essentially based on pragmatism, since they both share the exploitation of the North Field / South Pars gas reservoir containing one of the largest gas deposits in the world. While it would be going too far to talk of an alliance between the two countries, it is possible to call it a privileged relationship. Qatar “has an existential interest in maintaining the security of the Gulf and limits on the expansion of potential hegemonic powers in the region” and indeed its good relations with Iran “have also served to deflect and hamper attempts by Saudi Arabia to dominate the Arab Gulf region” (Fromherz, 2012: 97, 99).

As a non-permanent member of the Security Council in 2006 and 2007, Qatar voted against resolution 1696, which imposed sanctions on Iran for developing its nuclear programme. Qatar’s objective was to try to “position itself as a secret negotiator between the USA and Iran” (*ibid.*: 97), although in the end that role was performed later by Oman within the framework of negotiations between the G5+1 and Iran. As Khalid bin Mohammed Al-Attiyah, the former Minister of Foreign Affairs, pointed out: “Our two countries share much in common, starting with a long-standing history of trade and cultural exchange across the Gulf. I am therefore surprised and a bit saddened by the current tendency going around to create a virtual enemy. I am afraid though that these unfortunate tactics will simply go to waste. We do indeed strongly differ with our Iranian neighbour over the issue of Syria, but the State of Qatar does not consider Iran its enemy” (Al-Attiyah, 2013: 8).

This privileged relationship with Iran did not prevent Qatar from allowing Israel to open a trade office in Doha in 1996 following the signing of the Oslo Accords between Israel and the PLO, where Emir Hamad himself was in attendance. Indeed, Shimon Peres was invited to Qatar in the summer of 1996 and Israeli leaders such as Tzipi Livni have been relatively regular participants in the Doha Forum. The normalization of relations was abruptly interrupted following the outbreak of the Aqsa Intifada, and the coming to power of Ariel Sharon in 2001. In 1999, when the Hamas offices were closed down in Jordan, Qatar offered shelter to the chief of its Political Bureau: Khaled Mashal. After the Arab Spring, Emir Hamad was the first international leader to visit the Gaza Strip on 23 October 2012, where he condemned the blockade of the Palestinian territory and promised aid to the tune of 400 million dollars.

The Qatari decision-making mechanism

Leadership style is one of the most influential determinants when it comes to determining the foreign policy of a country. The arrival in power of Emir Hamad involved a change in role conception and consequently, a review of role performance.

In 1995, Qatar adopted a role as a mediator-integrator, which then became active and independent as Emir Hamad consolidated his power.

The turning point in Qatar's foreign policy coincided with Emir Hamad's accession to the throne in 1995. The Qatari Constitution, which was ratified by referendum in 2003 with 98% of the votes in favour, grants broad powers to the Emir, who is Head of State (art. 64), represents the country abroad (art. 66), can impose martial law (art. 69), declare war in self-defence (art. 71) and appoint the Prime Minister (art. 72). Article 67 of the Constitution lists the Emir's specific powers: to draw up the general policy of the State with the assistance of the Council of Ministers, ratify and promulgate laws, convene the Council of Ministers, establish and organize Ministries and other Government bodies, appoint civil servants and military personnel and terminate their service in accordance with the law, among others.

Determining foreign policy is not the sole responsibility of the Emir, but also involves the Minister of Foreign Affairs. In this respect, the important role played by Hamad bin Jassim Al Thani should also be emphasized. He was in charge of the Ministry of Foreign Affairs for two decades (between 1992 and 2013) while, in 2007, he also assumed the post of Prime Minister. Both are the architects of the new foreign policy based on the use of soft power to increase Qatar's influence on the regional stage. As Ulrichsen reminds us, "these two men emerged as the architects of a strategy of aggressive internationalisation that put Qatar well and truly on the global map as a dynamic new regional actor" (2014a: 13). One of the keys to this foreign policy was "to deeply and drastically diversify Qatar's international relations, foster a reputation for the state as an impartial, almost neutral mediator, as well as one of the most dynamic, forward-thinking entrepôts in the Persian Gulf" (Roberts, 2016: 5).

As we know, "a single leader cannot make and implement foreign policy by himself or herself. In fact, in most countries, foreign policy decisions are always made in a group setting" (Hudson, 2014: 73). The new Qatar's foreign policy was highly centralized, with only a small hard core involved in its conception, which made the process of taking decisions and implementing them easier. Apart from Emir Hamad and Minister Hamad bin Jassim Al Thani, others involved in varying degrees in the decision-making process were Abdullah bin Hamad Al Attiyah, the powerful Minister of Finance and Petroleum, and the influential Sheikha Moza bint Nasser Al Missned, in charge of the Qatar Foundation for Education, Science and Community Development (Roberts, 2017a: 137). This concentration of power also marked a clear break with previous eras, when important decisions used to be taken by the leading members of the ruling family, in accordance with existing tribal customs in the region (Zahlan, 1979: 20).

The result of these strategic moves was to give Qatar an influence that was completely out of proportion its size and population and, also, to arouse the susceptibilities of Saudi Arabia and the UAE, which interpreted the rise of Qatar as a threat to their traditional leadership of the region.

The hallmarks of the new Qatari foreign policy

The distinctive feature of the new Qatari foreign policy was, as noted, its adoption of the mediator-integrator role, employing tools of soft power such as mediation in regional conflicts, setting up the pan-Arab television channel, Al Jazeera, and the promotion of culture, education and sport through the Qatar Foundation. This intense activity goes against the realist theory of international relations, according to which small states participate less in international affairs, limit their foreign policy to their immediate geographical area, employ economic and diplomatic means instead of military instruments and usually cooperate to avoid conflict with other actors (Habraken, 2017: 2). Indeed, various analysts as Habraken have argued, “Qatar acts, or at least sees itself more like a middle power than as a small power” (*ibid.*: 5).

a. Public diplomacy

The first main pillar that distinguishes Qatari foreign policy is its commitment to mediation in regional conflicts. Article 7 of the Qatari Constitution expressly states that: “The foreign policy of the State is based on the principle of strengthening international peace and security by means of encouraging peaceful resolution of international disputes; and shall support the right of peoples to self-determination; and shall not interfere in the domestic affairs of states; and shall cooperate with peace-loving nations”. In his address to the UN General Assembly in 2007, Emir Hamad said: “The world’s major conflicts have become far too big for a single power to handle them on its own”. This active involvement has been very useful to Qatar for “building its global image and gaining international recognition” (quoted by Baabood, 2017: 10-11).

Consequently, one of the main instruments of the new Qatari foreign policy has been public diplomacy, defined as the “communication and dissemination of messages by governments aimed at foreign publics with the view of creating a public discourse around a matter of concern, either influencing or informing an overseas audience” (Al Muftah, 2019: 233). Based on this, Qatar has mediated in diverse frozen conflicts, for example, in the Lebanon (2008), Yemen (2008-2010), Darfur (2008-2010), Sudan-Chad (2009), Djibouti-Eritrea (2010) and Palestine (2012), which has helped strengthen its international image and reinforce its prestige. It should be stressed at the same time that this type of mediation also forms part of Doha’s strategy to maintain links and open channels of communication, both with like-minded countries and with adversaries (Mohammadzadeh, 2017: 34-36).

b. Al Jazeera: the giant of Qatari communication

The second pillar is the satellite TV channel Al Jazeera, which has become a key element of its soft-power strategy to increase its international outreach. The channel,

founded in 1996, became the media network with the largest audience in the Arab world. It increased Qatar's popularity considerably and was able to convert this popularity into political influence.

In a region accustomed to government censorship of official communications media and the subservience of private television channels, the emergence of a television channel that gave expression both to government sectors and critical voices caused "a regional, and indeed in some cases (as for instance on its coverage of terrorism) a global, media revolution whose repercussions are still unfolding" (Al-Jarman, 2018: 14). Al Jazeera soon became a useful tool for disseminating the Qatari narrative to the rest of the Arab world, which created distrust in the neighbouring countries, in particular Saudi Arabia, which decided to confront it in 2002 by creating the Al Arabiya channel, which also serves as a mouthpiece for Saudi-Emirati positions.

The Al Jazeera channel has led to controversy among neighbouring countries, not only because of its criticism of Gulf monarchies or the governments of the region, but also because of its coverage of certain events. After the invasion of Iraq in 2003, Al Jazeera was one of the most critical voices against the US in the region, even being described by US officials as "an anti-American network" (Fromherz, 2012: 122). During the Arab Spring, Al Jazeera served as a loudspeaker for the protests, which led to the escalation of tension with Saudi Arabia and the Emirates, which were in favour of maintaining the regional status quo. The militant coverage given by the Qatari network to the coup d'état staged against the Muslim Brotherhood in Egypt in 2013 with Saudi Arabian and UAE support represented the peak moment of this tension, which triggered the withdrawal of the ambassadors of Saudi Arabia, the UAE and Bahrain from Doha in 2014.

c. The Qatar Foundation and the internationalization of education

The third main strategy projecting a positive image of Qatar on an international scale is its promotion of culture, education and sport through the Qatar Foundation for Education, Science and Community Development in line with the Qatar National Vision 2030. This foundation was set up in 1995 by the second wife of Emir Hamad, Sheikha Moza bint Nasser Al Missned. Her main aim is to train the new Qatari generations in the fields of education, science and research, but also to attract talent and consolidate the country as an international centre for research and development.

Sheikha Mozah played a leading role in the country's educational reform, placing emphasis on the need to empower Qatari women, whose situation has improved markedly in recent decades. Whereas in the past, education was reserved for men, and women were confined to the domestic sphere (Bahry and Marr, 2005), at present, 42 % of university graduates are accounted for by women compared to 25 % of Qatari men (Planning and Statistics Authority, 2019).

The creation of the Qatar Foundation and Education City have been the two major projects of Sheikha Mozah. The main objective of the Qatar Foundation is "to support Qatar in its journey from the carbon economy to the knowledge economy,

unlocking human potential”³ based on three pillars: education, research and community development. The Foundation has a campus in Doha that is home to several foreign universities (among them, Georgetown University School of Foreign Service, Northwestern University, Virginia Commonwealth University, Weill Cornell Medicine, Texas A&M University, Carnegie Mellon University, HEC Paris and University College London), as well as the recently opened Qatar National Library.

The momentum provided by the Qatar Foundation and Education City, along with mediation and diplomacy, has become one of the branches of Qatari state branding. A state-branding is a survival technique used by several small countries to differentiate themselves, whether in a region or internationally (Peterson, 2006). Other Gulf countries have developed their own strategies to achieve both visibility and influence in the region. The UAE opted for the development of luxury tourism and mega-developments in Dubai, while the aim of Abu Dhabi is to establish itself as a cultural centre competing directly with Doha, which set up the Museum of Islamic Art, the Museum of Modern Art and the National Museum of Qatar. Another of the objectives of state branding is to attract major sporting events. In 2010, after a vote that was not without controversy, Qatar was selected to host the FIFA World Cup in 2022.

THE ROLE OF QATAR IN THE ARAB SPRING

As we have already pointed out, our hypothesis is that the so-called Arab Spring forced Qatar and the rest of the monarchies in the Gulf to restructure their foreign policies. The Arab Spring was viewed with alarm by most of the Gulf States, but not all of them. While Qatar considered that it represented an opportunity to gain greater influence on the Arab stage, the rest of its neighbours viewed the movement as an existential threat because of its demands for reforms and freedoms. The destabilization of the Middle East and North Africa created the conditions for most States in the region to review role performance, which adopted more active roles.

During this period, Qatar completed its change of direction towards an active-independent role. According to Holsti, “this role conception emphasizes at once independence, self-determination, possible mediation functions, and active programs to extend diplomatic and commercial relations to diverse areas of the world”. Similarly, “foreign policy decisions will be made to serve national interests rather than the interests of others” and “active efforts to cultivate relations with as many states as possible and occasional interposition into bloc conflicts” (Holsti, 1970: 262). As part of the restructuring of its foreign policy, the soft power tools used previously are tending to be abandoned and others more appropriate to hard power are being adopted, such as maximization of its economic capabilities, establishing aid programmes for its allies and supporting armed militias in Syria and Libya wars.

3. Qatar Foundation. 2020. *About Us*. Qatar Foundation. Available at: <https://www.qf.org.qa>.

The GCC and the Arab Spring

Oddly enough, even though Qatar viewed the Arab Spring as an opportunity to increase its influence on the Arab stage, it continued, like other neighbouring countries, to be an authoritarian State where the Emir enjoys practically unlimited powers. The main difference is that the social contract between the Emir and his subjects is reinforced by the country's energy wealth and the fact that the Emirate is far from being a police State. Furthermore, Qatar enjoys various comparative advantages over its neighbours, since "its political stability is rooted in the country's comparative social cohesion (lack of sectarian tensions as in Bahrain and Saudi Arabia) its unitary polity and small size (compared to the United Arab Emirates and Oman) and a relatively apolitical small national population (compared to Kuwait)" (Kamrava, 2013: X).

In the early stages of the Arab Spring, Qatar "played a vital role not only in shaping the emerging narratives of protest, through the Doha-based Al Jazeera network, but also in mobilising Arab support, initially for the NATO-led intervention in Libya in March 2011, and later for the diplomatic isolation of Bashar Al-Assad's regime" (Ulrichsen, 2014a:1). The Qatari attitude towards the popular mobilizations in Bahrain and Yemen was quite different, since Doha continued to cooperate with the rest of the members of the GCC by recognizing the central role of Saudi Arabia in those two neighbouring countries as well as "the potential threat that successful uprisings in the Gulf could pose to stability in its neighborhood" (Ulrichsen, 2014b: 8).

For most of the member states belonging to the GCC, the demands for freedom and social justice of the Arab Spring posed a clear threat. Baabood wrote that "these seismic changes in the Arab world created new geopolitical dynamics, regional instability and great uncertainty, in turn posing an enormous security challenge for the Gulf States" (Baabood, 2014: 42). Whereas Qatar actively intervened in Egypt, Tunisia, Libya and Syria in favour of the Muslim Brotherhood, Saudi Arabia provided a safe haven for the Tunisian dictator, Ben Ali, and did everything it could to prevent the fall of the Egyptian president, Hosni Mubarak.

On the external front, the members of the GCC adopted a counterrevolutionary agenda. If the political transitions led by Islamist parties turned out to be successful, they might set a precedent and create a domino effect. Baabood's opinion was that "the GCC states found themselves surrounded by a political Islam that could challenge their legitimacy and undermine their traditional monarchical system" (*ibid.*: 44). For Saudi Arabia there could be no more dangerous enemy because "the rise of the Muslim Brotherhood in Egypt was viewed by Saudi Arabia as a challenge to its state identity and claim to the leadership of the Muslim Ummah" (Ehteshami and Muhammadi, 2017: 4).

The alliance with the Muslim Brotherhood

One of the pillars of Qatar's foreign policy is its backing of the Muslim Brotherhood. This organization enjoys considerable prestige in Egypt and other countries in

the Middle East, which has enabled Qatar to broaden its outreach. The fact that these links are not new should not be overlooked, given that Qatar has been the home since 1961, before its independence, of the influential preacher Yusuf al-Qaradawi, who has a programme with a sizeable audience on Al Jazeera. Qatar has also welcomed other notable leaders of the Brotherhood persecuted by the Egyptian regime. They subsequently played a prominent role in setting up Qatari educational institutions, despite the fact that the country follows the Hanbali school and professes Wahhabism.

The alliance with the Brotherhood allowed Qatar “to augment its regional status, with Brotherhood ideology being more widespread than Wahhabi thought” (Roberts, 2015: 26). This relationship was mutually beneficial for both actors as long as the red lines drawn up by Doha were respected and the Brotherhood confined itself to the regional arena, not the local one. Indeed, the Islamist movement is regarded as “the modern proxy for the pan-Arabism of yesteryear, a pragmatic, uniting concept enlisted to agitate for change” (Roberts, 2017a: 138).

Qatar was clearly committed to backing the Muslim Brotherhood, not only in the processes of political change initiated in Tunisia and Egypt, but also in Libya and Syria, countries plunged into spiralling conflict. In the first two cases, Qatar backed the two main Islamist parties in Tunisia and Egypt: Rachid Ghannouchi’s Ennahda and Mohammed Morsi’s Freedom and Justice. Both won comfortably in the legislative elections held in 2011 and so were able to form governments led by Hamadi Jebali and Mohammed Morsi respectively. Both leaders had to contend with a strong domestic response from counter-revolutionary sectors with Saudi Arabian and Emirati backing. In view of the growing social fracture, Jebali resigned in Tunisia in March 2013 to make way for a government of technocrats, while Morsi was overthrown by a military coup in July of the same year.

In Libya, Qatar opted for the Tripoli-based General National Congress, in which the Muslim Brotherhood had a leading role, and which also had the support of Turkey. On the ground it clashed with Khalifa Haftar’s National Liberation Army, based in Tobruk, which was backed by Russia, the UAE and Egypt during the second civil war in 2014 (Gutierrez de Terán, 2015: 143-167). In the case of Syria, Qatar played a double game, as it initially backed the Syrian National Council, which was controlled by the Muslim Brotherhood, but then gradually shifting its support to different Islamist militias such as Tahrir al-Sham and Ahrar al-Sham, dominant groups in the rebel province of Idlib.

Qatar’s transition from a mediator-integrator role to an active-independent one was not without risk. While Emir Hamad was skilful in projecting Qatar as a regional power, he paid a high price for it, distancing himself from his traditional GCC partners and clashing head-on with Saudi Arabia and the UAE. Furthermore, his decisive involvement in the Arab Spring marked his passage “from mediator to actor and from actor to activist” and weakened his position, since he was perceived as an actor who had abandoned the neutrality that had characterized him in the past and was openly positioning himself (Roberts, 2017a: 123).

THE IMPOSITION OF THE BLOCKADE

After acceding to the throne on June 25th 2013, Emir Tamim attempted to readjust Qatari foreign policy. The new Emir also adopted a more pragmatic, less interventionist, policy in regional affairs in an attempt to calm the waters, for while Doha intended “to maintain its autonomy in foreign policy making, it would seek to take a more cooperative and multilateral approach that [was] less overtly ideological than in the past” (Ulrichsen, 2014b: 20). He also decided to replace the prime minister, Hamad bin Jassim Al Thani, with Abdullah bin Nasser Al Thani, and appointed Khalid bin Mohammed al-Attiyah as Minister of Foreign Affairs.

From the tensions of 2014 to the blockade of 2017

This turnaround did nothing to resolve the disputes with some of its neighbours. In fact, on March 5th 2014, Saudi Arabia, the United Arab Emirates and Bahrain announced the withdrawal of their ambassadors from Qatar, accusing the country of interfering in the domestic affairs of the GCC member States. That same day, the trial of 94 members of the Emirati Islamist movement al-Islah opened and the defendants were charged with preparing a coup d'état. Just two days later, Saudi Arabia and the Emirates declared the Muslim Brotherhood a “terrorist group”, equating it with jihadist formations such as the self-styled Islamic State and Al Qaeda, and, at the same time, banning their nationals from financing or supporting it. Even though diplomatic relations returned to normal a few months later, relations between the GCC member States were seriously undermined as a result of this episode (Stephens, 2017: 11).

Proof of this is that, on June 5th 2017, the so-called Quartet comprising Saudi Arabia, the United Emirates, Bahrain and Egypt decided to go one step further and impose a land, sea, and air blockade on Qatar, which would only be lifted once Qatar had complied with a long list of conditions. Behind this radical measure were the Crown Princes of Saudi Arabia and the United Arab Emirates, Mohammed bin Salman and Mohammed bin Zayed. In the following weeks, other Arab States joined the Arab Quartet, among them Jordan, Mauritania and the governments of Abd Rabbuh Mansur al-Hadi in Yemen, and of Khalifa Haftar in Libya.

One of the main demands was to close down Al Jazeera, accused of interfering in Arab politics; another was to cut off finance to the Muslim Brotherhood, which was branded a terrorist organization. The Quartet also accused Qatar of destabilizing the region by financing jihadist groups like the Al Nusra Front or Al Qaeda. Lastly, the Quartet insisted that Qatar should sever its relations with Iran and leave the orbit of Turkey, which were also trying to export their own version of political Islam and so were competing with Saudi Arabia.

The blockade placed Qatar in an extremely delicate situation. Apart from breaking off diplomatic relations, the member States of the Quartet also decreed the closure of

its land, sea, and air space, which triggered a shortage of essential goods. Since Qatar imports 90 % of the foodstuffs it consumes, half of which enter the country via the land border with Saudi Arabia, alternative routes through Turkey, Iran and Oman had to be found.

The split in the GCC

The Saudi Arabian and Emirati Crown Princes, Mohammed bin Salman and Mohammed bin Zayed, played a central role in planning and executing the blockade of Qatar. In the last years, the relationship between the Princes has strengthened, as demonstrated by the formation of a new military, economic and cultural partnership on December 5th 2017 between the Emirates and Saudi Arabia. Both Princes agree on the need to join forces to address what they consider to be the two main threats looming over their countries: Iran and the Muslim Brotherhood, with which Qatar has a close relationship (Quilliam, 2019: 120).

The objective of Mohammed bin Salman and Mohammed bin Zayed was to lay down red lines that should under no circumstances be crossed by the rest of the GCC member States: “The pressure that has been exerted on Qatar is not an isolated effort; it is a part of a larger scale planning to shape the future order of the region” (Köse and Ulutas, 2017: 1). Qatar’s role in the Arab Spring has split the GCC into two groups: the first, consisting of Saudi Arabia, the Emirates and Bahrain, is in favour of adopting an interventionist policy in the region to try and stop the advance of Iran, the second, comprising Qatar, Kuwait and Oman, advocates dialogue to resolve regional crises.

The ultimatum failed to change Qatar’s foreign policy, which adapted to the new situation by establishing ties with key actors in the region (especially Iran and Turkey). Qatar seems to have come out of the blockade all the stronger. To quote Baabood, “the recent blockade of Qatar by the Quartet has clearly demonstrated its vulnerability but also the success of its resilience strategy. Qatar has been able to withstand the negative harmful effects of the blockade and has been able to win measurable political and economic support from international as well as regional countries” (Baabood, 2017: 21).

The role of international powers has been key in ensuring that the crisis did not escalate. From the outset, Qatar set in motion “a damage limitation strategy” aimed at rallying international backing and exploiting differences in the Trump Administration.⁴ As a result of this, the United States and the European Union advocated a negotiated solution to the crisis. The USA’s position was probably influenced by the fact that Qatar is the site of CENTCOM’s forward headquarters and by Qatar’s announcement of a deal to purchase weapons and F-15 fighter jets for twelve billion dollars. In Europe, Germany and France have stood firm in seeking a diplomatic outcome to the crisis.

4. Personal interview with Azmi Bishara, director of the Arab Center for Research and Policy Studies and personal advisor to Emir Tamim, conducted in Doha on 30 April 2018.

Turkey and Iran in the new regional scenario

The blockade was not only intended to call Qatar to order but was also part of a plan to reshape the region. Some even argued “that Turkey [was] the real target and Qatar [...] just a diversion” (Aras and Akpınar, 2017: 3). Turkey could also be accused by the Quartet of backing the Muslim Brotherhood, maintaining good neighbourly relations with Iran and supporting certain jihadist groups in the Syrian conflict, the arguments used to justify blockading Qatar.

Since the beginning of the Arab Spring, Qatari-Turkish relations have strengthened considerably. Apart from cooperating actively in Syria and Libya, the two countries signed a military cooperation agreement in 2014 that enabled the first Turkish base outside its borders to be opened two years later. In fact, the then Turkish Prime Minister Ahmet Davutoğlu addressing students at the University of Qatar in 2016 stated that: “The security and stability of Qatar is like the security and stability of Turkey. We want a stable and secure Gulf. Turkey and Qatar, we have the same destiny. We face the same threats”⁵.

With the escalation of tension between Russia and Turkey also in 2016, Qatar offered to supply gas to Turkey and aid amounting to 3 billion dollars to deal with its economic crisis. After the blockade was imposed on Qatar, the Turkish parliament authorized 3,000 soldiers to be deployed in the emirate to “protect Qatar from a potential coup d’état” (Gurbuz, 2017: 1). With this action, President Erdoğan sent a clear message to the boycotting countries and the region as a whole: Turkey would defend its ally, by military means if necessary (Bakir, 2019: 213). In this way, Turkey demonstrated that it could position itself as a reliable ally in times of crisis using a combination of soft and hard power.

The blockade also strengthened relations between Qatar and Iran. When the GCC crisis erupted, “Iran quickly decided to prioritise its confrontation with Saudi Arabia, moving to support Qatar in the intra-GCC dispute in order to weaken Riyadh and enhance Tehran’s regional leverage” (Zaccara, 2019: 6). Tehran sent the Arab emirate 350 tonnes of food by air and sea, thus opening up air and sea corridors to secure its food supplies (Boussois, 2019: 228). At the same time, Iran offered its air space so that Qatar Airways, one of the world’s leading airlines, could continue to operate. In return, Iran has obtained economic and political benefits from this crisis, since the trade agreements between Tehran and Doha for the import of food and hydrocarbons have enabled the Iranian regime to mitigate the effects of US sanctions. Moreover, “by presenting itself as a reliable partner in this blockade, Iran has managed to diversify its alliances and improve its relations with other neighbouring countries such as Iran sided with Qatar, using a very pragmatic approach that prioritised long-term confrontation with Saudi Arabia” (Zaccara, 2019: 12).

5. Reuters, 2018. “Seeing Shared Threats, Turkey Sets Up Military Base in Qatar”, Reuters, 28 April. Available at: <https://es.reuters.com/article/idUSKCN0XP2IT>.

The normalization of relations with Israel and the end of the blockade

On September 15th 2020, the United Arab Emirates and Bahrain normalized their relationship with Israel in a solemn ceremony held at the White House. The mediation of the US administration was decisive in the normalization process, although relations between Israel and the Gulf countries were an open secret. All players are united by their desire to counter Iranian expansionism in the Middle East. While Bahrain is a tiny emirate with hardly any influence to speak of, the United Arab Emirates is a military power with huge regional influence and indeed, is one of the world's leading arms importers, which has enabled it to adopt an interventionist foreign policy in Yemen and Libya, where it has deployed troops to try to curb its regional rivals: Iran, Qatar and Turkey.

From now on, the major unknown is the position of Saudi Arabia. Although Riyadh has given the green light to the normalization of relations with Israel, it does not appear willing to take such a large step itself. Whereas the new generation led by Crown Prince Muhamad Bin Salman is in favour of cooperation with Israel, the old guard led by King Salman is clearly against it, owing to the possible costs that might ensue, not only on the regional stage but also at home. The normalization agreement has caused discomfort among some Arab countries as Qatar, which indicated in an official statement that "Qatar will spare no effort to provide all the support it can to alleviate the suffering of the Palestinian brothers until the Palestinian people obtain all their legitimate rights"⁶.

At the end of 2020, rumors about the Gulf countries' intention to resolve the political crisis with Qatar. On December 27th, the foreign ministers of the GCC countries met virtually to establish a roadmap to resolve the conflict at the council's annual summit in January 2021. The summit, which was held in Riyadh, concluded with the signing of the Al-Ula Declaration, ending a four-year blockade to Qatar. Saudi Arabia's pressure to end the disagreement with Doha responds to the need to reduce tensions with the Biden administration, which has said it would review bilateral relations with Riyadh.

CONCLUSIONS

The arrival of Hamad Bin Khalifa Al Thani in 1995 marked a turning point in Qatar's foreign policy, as a result of which the ties that had kept it dependent on Saudi Arabia were broken and it adopted a much more autonomous mediator-integrator role. As part of this restructuring process, Qatar presented itself as a dynamic player, at both regional and international levels. The development of public diplomacy, the growing influence of the Al Jazeera channel and the promotion of knowledge, education and culture by the Qatar Foundation were the hallmarks of this new foreign policy, thanks to which Qatar has projected a positive international image of itself.

6. Ministry of Foreign Affairs of Qatar. 2020. *Qatar Affirms Its Firm Position on Palestinian Issue*. Available at: <https://cutt.ly/cmR3wvN>.

As it was pointed out at the beginning of the article, our hypothesis was that the Arab Spring forced Qatar and the rest of the monarchies in the Gulf to restructure their foreign policies. After the anti-authoritarian mobilizations, most of the Gulf monarchies opted to shield themselves from the winds of change blowing through the Middle East and North Africa. Qatar took advantage of the situation to increase its presence and influence in the Arab regional arena by assuming a more active and independent role. This shift from a mediating role to an active one also entailed abandoning the tools of soft power and adopting instruments more suited to hard power, as evidenced by its backing of various armed militias in Syria and Libya.

As Hudson points out, “every foreign policy decision is meant to achieve its aims; however, complete success is extremely rare, and there is a spectrum of achievement ranging from mostly successful to unintentionally provoking the precise opposite reaction to what was anticipated or intended” (Hudson, 2014: 6). The restructuring of Qatar’s foreign policy involved conflict with several GCC members, particularly Saudi Arabia and the UAE. The land, sea and air blockade in 2017 revealed the extent of the rift as a result of Qatar’s adoption of an independent role. The ultimate aim of this blockade was to encourage Qatar to revise its foreign policy, though the result appears to have been otherwise, since Doha has responded by strengthening its relations with Turkey and Iran, precisely the two main regional rivals of Saudi Arabia and the Emirates.

The normalization of relations between Israel, Emirates and Bahrain in September 2020 was motivated by the common will to counter Iranian expansionism in the Middle East. The mediation of the Trump administration was decisive in this normalization process, although relations between Israel and the Gulf countries were an open secret. Few months later, GCC countries signed the Al-Ula Declaration, ending the four-year blockade. Saudi Arabia’s pressure to end the disagreement with Doha, responds to the need to reduce tensions with the new Biden administration.

References

- Aggestam, Lisbeth. 2006. “Role Theory and European Foreign Policy: a Framework of Analysis”, in Ole Elgeström and Michael Smith (eds.), *The European Union’s Roles in International Politics: Concepts and Analysis*. Oxford: Routledge.
- Alden, Chris and Amnon Aran. 2017. *Foreign Policy Analysis: New Approaches*. London: Routledge. Available at: <https://doi.org/10.4324/9781315442488>.
- Al Muftah, Hamad. 2019. “Qatar’s Response to the Crisis: Public Diplomacy as a Means of Crisis Management”, in Andreas Krieg (ed.), *Divided Gulf: The Anatomy of a Crisis*. London: Palgrave Macmillan. Available at: https://doi.org/10.1007/978-981-13-6314-6_14.
- Al-Attiyah, Khalid B. M. 2013. *Qatar’s Foreign Policy*. Chatham House.
- Al-Jarman, Mohammed. 2018. “American Policy Dissonance on the 2017 Gulf Crisis”. *Global Policy*, 30-1-2018. Available at: <https://cutt.ly/ImRMLuH>.

- Aras, Bülent and Pinar Akpınar. 2017. *Turkish Foreign Policy and the Qatar Crisis*. Istanbul Policy Center. Available at: <https://cutt.ly/OmR1wS8>.
- Ayubi, Nazih. 1998. *Política y sociedad en Oriente Próximo: la hipertrofia del Estado árabe*. Barcelona: Edicions Bellaterra.
- Baabood, Abdallah. 2007. "Dynamics and Determinants of the GCC States' Foreign Policy, with Special Reference to the EU", in Gerd Nonneman (ed.), *Analyzing Middle East Foreign Policies and the Relationship with Europe*. London: Routledge.
- Baabood, Abdallah. 2014. "Gulf Countries and Arab Transitions: Role, Support and Effects", *IEMed Mediterranean Yearbook*, 2014: 42-47.
- Baabood, Abdallah. 2017. *Qatar's Resilience Strategy and Implications for State-Society Relations*. Working Papers, 17. Istituto Affari Internazionali.
- Bahry, Louay and Phebe Marr. 2005. "Qatari Women: A New Generation of Leaders?", *Middle East Policy Council*, 12 (2): 104-119. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.1061-1924.2005.00205.x>.
- Bakir, Ali. 2019. "The evolution of Turkey-Qatar relations", in Andreas Krieg (ed.), *Divided Gulf: Anatomy of a crisis*. London: Palgrave Macmillan. Available at: https://doi.org/10.1007/978-981-13-6314-6_12.
- Boussois, Sébastien. 2019. "Iran and Qatar: A Forced Rapprochement", in Andreas Krieg (ed.), *Divided gulf: The Anatomy of a Crisis*. London: Palgrave Macmillan. Available at: https://doi.org/10.1007/978-981-13-6314-6_13.
- Calduch, Rafael. 1993. *Dinámica de la sociedad internacional*. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces.
- Cantir, Cristian and Juliet Kaarbo. 2012. "Contested Roles and Domestic Politics: Reflections on Role Theory in Foreign Policy Analysis and IR Theory", *Foreign Policy Analysis*, 8 (1): 5-24. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.1743-8594.2011.00156.x>.
- Carter Jimmy. 1980. *State of the Union Address 1980, January 23*. Jimmy Carter Library. Available at: <https://cutt.ly/BmR0opM>.
- Corm, Georges. 1991. *Le Proche-Orient éclaté (1956-1991)*. Paris: Gallimard.
- Echagüé, Ana. 2014. *Emboldened Yet Vulnerable: The Changing Foreign Policies of Qatar and Saudi Arabia*. FRIDE Working Papers, nº 123.
- Ehteshami, Anoush and Mohammadi Ariabarzan. 2017. *Saudi Arabia's and Qatar's Discourses and Practices in the Mediterranean*. CIDOB Working Papers, nº 6.
- Evans, Randy W. 2001. *Japan's Regional Multilateralism: National Role Conceptions, APEC, and the Nakayama Proposal* [thesis]. University of British Columbia.
- Fromherz, Allen J. 2012. *Qatar: A Modern History*. London: I. B. Tauris.
- González del Miño, Paloma. 2018. "La competitividad geoestratégica Irán-Arabia Saudí en Oriente Medio. Rivalidad entre potencias regionales", *Política y Sociedad*, 55 (3): 733-753. Available at: <https://doi.org/10.5209/POSO.58321>.
- Gurbuz, Mustafa. 2017. "Turkey and the Gulf Crisis: Erdoğan's Most Difficult Game?". *Arab Center*, 19-6-2017. Available at: <https://cutt.ly/6mR0JCQ>.
- Gutiérrez de Terán, Ignacio. 2015. "Libia: la transición sin Estado", in I. Álvarez-Ossorio (ed.), *La Primavera Árabe revisitada. Reconfiguración del autoritarismo y recomposición del islamismo*. Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi.

- Habraken, Koen. 2017. *The Case of Qatar: Understanding the Emirate's Exceptional Foreign Policy*. Leiden: Leiden University. Available at: <https://openaccess.leiden-univ.nl/handle/1887/53181>.
- Holsti, Kal J. 1970. "National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy", *International Studies Quarterly*, 14 (3): 233-309. Available at: <https://doi.org/10.2307/3013584>.
- Holsti, Kal J. 2016. *A Pioneer in International Relations Theory, Foreign Policy Analysis, History of International Order, and Security Studies*. New York: Springer. Available at: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-26624-4>.
- Hudson, Valerie M. 2014. *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory*. Maryland: Rowman and Littlefield.
- Human Development Report. 2020. *The next frontier. Human development and the Anthropocene*. New York: United Nations Development Programme.
- International Monetary Fund. 2019. *Qatar*. IMF Country Report No. 19/147.
- Kamrava, Menhran. 2013. *Qatar. Small State, Big Politic*. New York: Cornell University Press.
- Köse, Talha and Ufuk Ulutas. 2017. *Regional Implications of the Qatar Crisis: Increasing Vulnerabilities*. SETA Perspective, n° 31. Available at: <https://cutt.ly/fmR20KU>.
- Middle East Monitor. 2020. "Qatar Investment Authority: More than half of assets invested in private and public equity", *Middle East Monitor*, 17-10-2020. Available at: <https://cutt.ly/6mR9pU9>.
- Mohammadzadeh, Babak. 2017. "Status and Foreign Policy Change in Small States: Qatar's Emergence in Perspective", *The International Spectator*, 52 (2): 19-36. Available at: <https://doi.org/10.1080/03932729.2017.1298886>.
- Morin, Jean-Frédéric and Jonathan Paquin. 2018. *Foreign Policy Analysis: A Toolbox*. Cham: Palgrave Macmillan. Available at: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-61003-0>.
- Okruhlik, Gwenn and Patrick J. Conge. 1999. "The Politics of Border Disputes: On the Arabian Peninsula", *International Journal*, 54 (2): 230-248. Available at: <https://doi.org/10.1177/002070209905400203>.
- Peterson, J. E. 2006. "Qatar and the World: Branding for a Micro-State", *The Middle East Journal*, 60 (4): 732-748. Available at: <https://doi.org/10.3751/60.4.15>.
- Planning and Statistics Authority. 2019. *Education in Qatar Statistical Profile*. Available at: <https://cutt.ly/7mTt8lM>.
- Qatar. General Secretariat For Development Planning. 2008. *Qatar National Vision*. Available at: <https://cutt.ly/zmR3VJ7>.
- Quilliam, Neil. 2019. "The Saudi Dimension: Understanding the Kingdom's Position in the Gulf Crisis", in Andreas Krieg (ed.), *Divided Gulf: The Anatomy of a Crisis*. London: Palgrave Macmillan. Available at: https://doi.org/10.1007/978-981-13-6314-6_7.
- Roberts, David B. 2015. "Qatar's Strained Gulf Relationships", in *The New Politics of Intervention of Gulf Arab States*. Middle East Center-London School of Economics, Collected Papers, 1: 23-31.
- Roberts, David B. 2016. "The Four Era of Qatar's Foreign Policy", *Comillas Journal of International Relations*, 5: 1-17.

- Roberts, David B. 2017a. *Qatar: Securing the Global Ambitions of a City State*. London: Hurst and Company.
- Roberts, David B. 2017b. *Securing the Qatari State*. Issue Paper, no. 7. The Arab Gulf States Institute. Available at: <https://cutt.ly/EmR80sz>.
- Stephens, Michael. 2017. "Why key Arab countries have cut ties with Qatar and what Trump had to do with it", *The Qatar Crisis*, 12: 42-43.
- Ulrichsen, Kristian. C. 2014a. *Qatar and the Arab Spring*. Oxford: Oxford University Press.
- Ulrichsen, Kristian. C. 2014b. *Qatar and the Arab Spring. Policy Drivers and Regional Implications*. Carnegie Endowment for International Peace. Available at: <https://cutt.ly/pmR4Wvm>.
- Wiegand, Krista E. 2012. "Bahrain, Qatar, and the Hawar Islands: Resolution of a Gulf Territorial Dispute", *The Middle East Journal*, 66 (1): 78-95. Available at: <https://doi.org/10.3751/66.1.14>.
- World Population Review. 2021. *Qatar Population 2020*. Available at: <https://world-populationreview.com/countries/qatar-population>.
- Zaccara, Luciano. 2019. *Iran and the Intra-GCC Crisis: Risks and Opportunities*. IAI, no. 19. Istituto Affari Internazionali.
- Zahlan, Rosemary. S. 1979. *The Creation of Qatar*. London: Routledge.

Presented for evaluation: October 20th, 2020.

Accepted for publication: June 14th, 2021.

IGNACIO ÁLVAREZ-OSSORIO

ialvarezossorio@ucm.es

Profesor titular de Estudios Árabes e Islámicos en la UCM. Entre 1999-2019 fue profesor en la Universidad de Alicante, donde dirigió el Instituto Interuniversitario de Desarrollo Social y Paz entre 2017-2019. Sus líneas de investigación se centran en la historia contemporánea de Oriente Próximo y en los procesos de cambio político. Ha dirigido tres proyectos de investigación de I+D y publicado una docena de libros, como autor o coautor, centrados en la cuestión palestina, el conflicto sirio, la sociedad civil y las Primaveras Árabes.

LETICIA RODRÍGUEZ

Graduada en Ciencias Políticas y Gestión Pública por la Universidad del País Vasco y máster en Estudios de la Unión Europea por la Universidad de Salamanca. En la actualidad realiza su tesis doctoral sobre la política exterior de Qatar en el Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Granada. Sus principales líneas de investigación giran en torno a la política comparada, análisis de políticas públicas y la sociología del poder. Es coautora del informe *Desmontando el falso mito del problema migratorio* (Fundación Alternativas, 2019).

Beyond epistemology and freedom: A deliberative democratic model to promote popular participation

*Más allá de la epistemología y la libertad: un modelo de democracia
deliberativa para promover la participación popular*

OSVALDO GONZÁLEZ-REYES

Universidad Autónoma de Madrid

Cómo citar/Citation

González-Reyes, O. (2021). Beyond epistemology and freedom: A deliberative democratic model to promote popular participation. *Revista Española de Ciencia Política*, 56, 123-144. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.56.05>

Abstract

This article thoroughly analyzes one of the major problems of current democracies, the balance between epistemic benefits and individual freedom. We dive into this debate departing from the various criticisms that have been historically made against democracy and presenting deliberative democracy as an alternative. Within the long deliberative democratic debate, several authors such as Christiano Mansbridge or Hélène Landemore have proposed views that fail to meet the logical and participatory standards expected from a democratic system. We carry out an analysis on these proposals reflecting on their weak points and consequences. In addition, we link these views to the discussion about the role citizens should play in any democratic system. It is concluded that the most common view held about democracy, the epistemic centred one, overlooks basic rights inherent to any individual and undermines the ability of a population to jointly thrive and develop its culture. This is the reason why we propose a flexible model where any group of citizens has substantial equality of opportunities to propose alternatives to the current norms and laws and convince the majority of the population to change them. This model has been mainly focused on the interactions between individuals and state institutions.

Keywords: deliberative, democracy, epistemic, freedom, participation.

Resumen

En este artículo se analiza en profundidad uno de los principales problemas relacionados con las democracias actuales: el equilibrio entre beneficios epistémicos y libertad individual.

Profundizamos en este debate partiendo de las diversas críticas que históricamente se han planteado contra la democracia y presentando la democracia deliberativa como alternativa. Dentro del extenso debate democrático deliberativo, varios autores como Christiano Mansbridge o Hélène Landemore han propuesto puntos de vista que no cumplen con los estándares lógicos y participativos que se esperan de un sistema democrático. Realizamos un análisis de estas propuestas reflexionando sobre sus puntos débiles y consecuencias. Además, vinculamos estos puntos de vista a la discusión sobre el papel que los ciudadanos deberían jugar en cualquier sistema democrático. Concluimos que la perspectiva epistémica, la más común en la democracia deliberativa, pasa por alto los derechos básicos inherentes a cualquier individuo y socava la capacidad de una población de prosperar y desarrollar su cultura de manera conjunta. Por ello, proponemos un modelo flexible donde cualquier conjunto de ciudadanos tenga una sustancial igualdad de oportunidades para proponer alternativas a las normas vigentes y convencer a la mayoría de la población de modificarlas. Este modelo se centra principalmente en las interacciones entre los individuos y las instituciones estatales.

Palabras clave: deliberativo, democracia, epistémico, libertad, participación.

INTRODUCTION

Democratic systems receive constant criticism from different angles. There are three fundamental complaints about democracy that seem well-founded at first sight. Firstly, democracy is ineffective to resolve citizens' problems; secondly, having a democratic system only serves to divide public opinion and polarise society; and thirdly, democracy is not a legitimate system because it underrepresents the people's will, especially minority opinions. In fact, all these complaints come from the common premise that "the democratic system is unable to identify and enact citizens' demands". Consequently, it is claimed that not every decision made in a democratic system is a legitimate one.

Since antiquity, different societies have come up with different solutions to counteract this claim. One of the most ancient forms of democratic system is direct democracy whose classic example was the Athenian democracy. Historically, it consisted in the complete participation of those with the right to vote in a sort of general assembly (Kobach, 1993). Another more modern solution is representative democracy. In this kind of system, the citizens do not participate directly in the process of law making, but they elect representatives that are supposed to legislate based on citizens' interests. In some cases, this system even incorporates direct democracy initiatives directly from the citizens. However, in most cases citizens vote for political parties rather than choosing individual representatives.

However, none of these systems has been able to properly respond to the previous criticisms. We understand the "quality of democracy" as the capability of a democratic system to identify the changing needs of its citizenry and adapt its policies to them. A minimum requirement for democratic self-determination is that citizens, if

they wish, could have access to debates at any political level, either by themselves or by the intervention of interest groups. Furthermore, it is not only the task of the state to actively involve its citizens in the political sphere by giving them tools to assess their own circumstances, but it must also be able to institutionalise dissent in a constructive way with practical consequences (Red de Conocimientos Electorales, n. d.). On many occasions, representative democracy per se is not able to produce these conditions. For example, in Latin America, the lack of these aspects has led to poor socioeconomic development and the emergence of violence that do not only threaten individuals' security but also the very existence of the state and its sovereignty to exercise the rule of law (Morlino, 2014).

Deliberative democracy is a term that was born during the 1980's, thanks to the works by Dryzek and Habermas; however, it did not gain full attention until the 1990's (Dryzek, 2000; Habermas, 1996). This theoretical movement objects that current democratic systems do not include a proper deliberation of ideas. Therefore, it considers public deliberation as an essential component of the democratic process that must expose everyone's views and determine the aims to be achieved later by the political institutions. Given these characteristics, we can see how theories of deliberative democracy could respond to the previous criticisms. In this case, democracy would represent citizens' different perspectives and effectively resolve people's real problems by means of deliberation. Nevertheless, deliberative democracy is not infallible. For example, in many cases it is difficult to define how the decision-making process would function. In addition, the sharp division that deliberative democracy assumes between deliberation and bargaining is not clear in real cases, since both, bargaining and deliberation can have a cooperative dimension. In this article I will focus on a particular conception of deliberative democracy, the epistemic view, and its characteristics. Specifically, I will analyze several objections to its claims, related to the role of social influence, unanimous consensus and the value of dissent.

The epistemic view of deliberative democracy argues that the power of deliberative democracy rests –compared to other systems– on the fact that deliberation provides broader knowledge about an issue and helps participants make the “best” possible decision. My aim is to show that there is a different view of deliberative democracy that is not merely based on an epistemic justification but also on moral rights. I will attempt to demonstrate that making practical choices is a necessary characteristic of any political system; but that it cannot be achieved by violating the right of self-determination. In fact, it might be possible that more epistemic benefits can be obtained from a deliberative democratic system if both aspects are included.

The article is divided into four main parts. First, I will explain the conditions for deliberative democracy as well as some of its characteristics. Second, I will discuss the epistemic conception of deliberative democracy. Third, I will offer a critical reflection about its claims. Finally, on the basis of this reflection I will offer an alternative deliberative democratic system that relies on both, epistemic benefits and freedom.

DELIBERATIVE DEMOCRACY: CONDITIONS AND CHARACTERISTICS

Defining “deliberative democracy” is difficult since it comprises a variety of complex concepts. However, we can distinguish several aspects common to many deliberative democratic theories (Bächtiger *et al.*, 2018: 1-25). First, deliberative democracy is a form of democracy that emphasises the role of deliberation in collective decision-making. Any collective decision must be preceded by deliberation. The meaning that deliberation acquires in this context is the activity of proposing and weighing of arguments for and against a given view based on certain standards –i.e. rationality. Second, there must be equality of participation which, in this sense, refers to direct argumentation and coalition building among participants.

Hence, deliberative democracy can be understood as a democratic system based on certain principles. First, deliberation is central to decision-making. Second, deliberation is supposed to be a rational process, not a defence of personal interests and, it is based on the participants’ respect for opposing views and the use of evidence-based reasons. This way, deliberation ensures the conditions for impartiality and a more informed formation of opinions. Nevertheless, as we will see, different definitions of deliberation have been proposed in current debates.

According to Fishkin and Luskin (2005), any kind of deliberative democracy should also incorporate the following characteristics: The participants are given full access to accurate information that they believe is relevant for the issue. There is a diversity of perspectives represented in the discussion. The arguments given from one perspective are compared to those offered from other perspectives. Finally, participants consider all the arguments in a truthful way.

The term deliberative democracy started being used by Joseph Bessette in the 1980’s with the aim of improving the quality of democracy (Bessette, 1994). He and other authors like Dryzek (2000) had denounced that debates in contemporary democracies were generally superficial, that elites tried to second-guess what their electorates liked and that decisions were made by the aggregation of private preferences. They decided to focus on decision-making and proposed “the giving of defensible reasons in the debate” as the source of legitimacy. This way, legitimate decisions would be based on serious public debate instead of aggregation of preferences.

The most common conception of deliberative democracy has a rather strong rationalist character. This means that it is understood as a kind of scientific process where there are strict procedural conditions. However, as we will see in following sections, the current conception of deliberation includes other factors besides rationality. For example, it is sometimes understood as a pedagogic process, rather than a rational one, where there is dynamic opinion formation (Anderson, 2006)

As I previously mentioned, there are different views within the debate about deliberative democracy. First, there is a distinction between epistemic or instrumental views and non-instrumental ones. The epistemic or instrumental view justifies deliberative democracy by epistemic arguments. Following the definition by Estlund and

Landemore (2018: 2), epistemic benefits mean achieving the best decision at the end of a deliberative process where the criterion to evaluate possible decisions is an epistemic one. In other words, the partisans of this view defend “the quality of democratic answers”. On the other hand, the non-instrumental view justifies deliberative democracy by placing its value on other features that are inherently beneficial, such as the liberty or equality of those who participate.

Once these concepts have been clarified, I will focus on the epistemic view, and I will analyze its different claims and objections in order to reflect on whether deliberative democracy can be justified.

AN EPISTEMIC JUSTIFICATION OF DELIBERATIVE DEMOCRACY

In this section I will present the epistemic view of deliberative democracy. I will do this by discussing Landemore’s argument in favor of lottocracy (*ibid.*). Finally, I will explain some objections against these claims; above all, those related to the need for unanimous consensus and random samples.

One of the most basic epistemic arguments in favor of deliberative democracy is linked to the sovereignty of a political system. Particularly, I will call it Eslund’s authority claim that expresses the basic assumption that the political authority of any system relies on whether the system is expected to have some minimum epistemic benefits, which are “performing better than random” (*ibid.*: 3). Only if citizens perceive the system as acting better than random, they can consider it legitimate. In other words, the system is expected to achieve specific goals that are not led by randomness during the decision-making but by another procedure. Eslund hints that democracies generally fulfil this condition and that deliberation is specifically a “producer” of epistemic benefits (*id.*). As a result, this argument implies that the epistemic benefits would be the distinctive factor that would explain the success of democracies in the world.

A possible objection against this claim is that it seems to have overlooked an important aspect of the political sphere (*id.*). Even though it is difficult to consider all the factors to make the right choice in any political system, most of the time both citizens and leaders can guess what actions are clearly better than random –i.e., a nuclear war between the Netherlands and the USA would not be a good idea. If leaders can perform better than random most of the time and regardless of the kind of political system, what would then be the difference between an authoritarian regime and a democratic one? Therefore, if “performing better than random” is not a sufficient factor to defend the success of democracy over other systems, the legitimacy of democracy must be based on something else.

Landemore follows the previous claim about epistemic benefits, but she focuses on a different perception (*id.*). Her idea is that intersubjective deliberation is better suited to arrive at the right solution than any other kind of mechanism because it is a process through which individuals explain their views and adapt them to better arguments

proposed by others. This way, participants narrow down the options until they find the best one as the final decision.

Landemore (2017) assumes that there is a “self-revealing nature of the truth” that will be disclosed at the end of the deliberation process. In other words, that only one among all the views proposed as solutions during the deliberation is objectively closer to the truth. Deliberation is, thus, a process where different views are contrasted, and the right solution is found at the end of it. This “truth revealing” process is done in a sequence of steps. Firstly, the deliberation setting allows participants to expose their views on a matter. They propose different options and give reasons to support them. Secondly, each participant critically assesses the reasons in favor of every option from their own point of view. Given the current knowledge about the issue, the participants reject the weakest or least feasible perspectives and support the most “solid” or difficult ones to refute. Thirdly, in the process of discussing each other’s arguments, every participant is supposed to reshape their own views based on the strength of arguments held by the others. This creates new solutions to the problem and puts them on the table. The new solutions go through the same process of debate and adaptation. In every new round of deliberation, the participants narrow down the options more and more in search for the most difficult one to refute. Finally, only one possible solution remains, and the participants accept it unanimously as the best one. As a result of this exchange of arguments, all the different views get narrowed down to one single option which gets considered the true solution to the problem. In addition, some authors such as Fishkin (2018: 27) have found some empirical support for this theory. During his investigation, participants debated different political initiatives in small groups and their opinions were measured before and after the deliberation. As a result, the public opinion about 8 out of 14 proposals changed and common consensus was achieved on the final decision.

Moreover, Landemore (2017) proposes an epistemic argument based on diversity that is the nucleus of the previous claim. This argument is called collective intelligence. Its main premise is that the more inclusive the deliberation process is, the more accurate the solution resulting from it will be. In her article, Landemore explains the whole process in two steps as follows: The first step is called the “Diversity Trumps Ability Theorem” and it is based on the assumption that more cognitively diverse people will come up with better solutions. She borrows this argument from Hong and Page (2004: 16388). Here, cognitive diversity means approaching a problem or a question in a different way. Different approaches to a problem include different aspects of reality that others are missing. Therefore, a more diverse group of decision makers would come up with more accurate solutions.

The second step links cognitive diversity to the size of the group. So far, she has only explained that cognitive diversity leads to a better choice, but why would cognitive diversity occur only in big groups? Landemore calls this second step “Numbers Trump Ability Theorem” and argues that the easiest way to achieve cognitive diversity is by being as inclusive as possible; since current political problems are “complex” and “changing”, it is better to count with as many perspectives as possible; just in case they are needed in different situations.

Nevertheless, Landemore (2017) explains that there are certain restrictions for the optimum functioning of collective intelligence. First, cognitive diversity must be a kind of diversity regarding different perspectives on reality. She says that there cannot be a diversity of values or goals which would actually harm the collective effort, because the discussion could not be approached from the same standpoint and this would impede us from advancing towards a conclusion. An example of the latter could be a deliberative debate between people from an Amazonian tribe and a group of cosmopolitan Europeans; since they have different values and goals, they could not deliberate from the same standpoint. Second, the discussed topic must be difficult enough; this way we ensure that there is enough disagreement to produce diversity and therefore that the deliberation includes other parts of the reality that may be useful to find the right solution. Third, participants need to have a certain reasoning capability, they need to be able to compare different views, identify their feasibility and adapt their opinions depending on the given information. Fourth, it is convenient that participants have views as different from each other as possible, although in the end they will all agree when the right solution is “made evident” to them.

But where is the limit of inclusiveness? We could still add different views until we include the whole population, even though, in the end, people are supposed to agree on the same solution. This persuades Landemore (*id.*) to suggest that it is preferable to select a random sample of participants, since this still increases the chances of having very different views without having an unmanageable number of participants. A random selection of problem solvers still performs better than an expert panel. Consequently, at a political level, she supports small, direct, deliberative groups, or multiple democratic representative levels.

Landemore’s solution is supposed to resolve several democratic problems at once. First, given that, face-to-face deliberation of high quality is incompatible with mass participation, lotteries would solve the problem of deliberative feasibility that traditionally undermines the epistemic virtues of maximal inclusion. But lotteries would also solve the problem of rational ignorance and rational irrationality since they imply a group of cognitively diverse people and this provides very different views that will allow each member to deliberate taking into account a complete perspective of reality.

Her claim to intersubjective deliberation and specifically to its supporting theory of cognitive diversity is not free from criticisms either. In fact, there are several objections made to this epistemic view that are worth discussing. The first objection regards social interaction among members of the deliberative process. This theory assumes that all members participate in a rational and homogeneous way when it comes to the amount of information they give or the way they receive and disclose the information coming from others. In other words, all participants are supposed to process the information in the same way during the deliberation. Otherwise, the system would be influenced by many collateral variables, such as the cognitive capability to understand messages or the ability to express thoughts, that would distort the common way of reasoning towards the “objective” solution. As a result, this way of processing the information leads the participants to unanimous consensus. Despite this assumption,

it is well-known that members of any social group never interact homogeneously since there is always social influence. This implies that individuals have cognitive limitations and biases regarding the information exchange. For example, social pressure imposed by certain members of the group often leads other members to be silent or not to explain their arguments completely. In addition, some group members convey information to be used at another time, which leads others not to disclose what they know because they think it is irrelevant or risky information. These social factors can lead to the propagation of errors, cascade effects, and even group polarization. Therefore, they make very unlikely unanimous consensus within the deliberative body or even that an “objective” solution may be reached.

The second objection is directly linked to this previous one and revolves around unanimous consensus and random sampling. In the positivist way in which Landemore sees deliberative democracy, there is always one single objective solution. This implies that people with different views will have to adapt their arguments to the “true” solution when they rationally discover that this is better than what they supported. Therefore, what seems to matter to Landemore is not that citizens find the rationality of the decision by themselves bringing something to the deliberation from their standpoints but that they simply accept the decision as the most rational one and adapt to it. Based on these assumptions, deliberative democracy would diminish a person’s power to contribute to the democratic process for the sake of enhancing the supposed quality of decisions. Therefore, instead of contributing to the democratic process and influencing the final decision according to their views, citizens are only expected to accept a decision made by the deliberative body simply because it is the “best” one.

However, Landemore overlooks this aspect. She assumes that the adaptation of participants’ views is done naturally following rationality and that there is no moral loss in the fact that we do not participate directly in the decision. On the contrary, every time that an individual must adapt their first choice to a “better” view there is some moral constraint since they will have to accommodate to a decision that is not their own. Indeed, an important value of deliberative democracy is the moral right to self-determination. If it is assumed that citizens will adopt the decision made by a deliberative body only because it is “more rational” than their own we are violating this right in favor of imposing that decision homogeneously. Even if citizens’ views are “irrational” in the eyes of the deliberative body, this does not mean that they are in the eyes of the citizens. Besides, why would they accept the “rationality” of a decision that has been made without even taking their own personal views into account? It would be difficult to deal with this aspect when arguing for “rationally binding” decisions that citizens must accept as a kind of unanimous consensus when they have not participated in the decision-making. “A morally desirable democracy—a radical democracy—needs critical and autonomous citizens, ready to judge the institutions and normative system in which they have been born and accept them only if they favor the development of their autonomy” (Cortina, 1993).

Definitely, unanimous consensus requires regulation of our own ideas based on the ideas of others. But this could be too restrictive to be plausible. In fact, it is not

clear what the difference would be –regarding our decision power– between this system and any other system where participants live in a society that is regulated by principles they do not accept. As a result, why should we follow rational reasoning in decision-making and adapt to the “true” solution when this violates our right to self-determination?

This criticism is extended by the objection posed by Lafont (2019: 100-157). It is worth remembering here that Landemore (2017) advocates for a system where the lawmakers are chosen from a random sample of the population. Lafont (2019: 100-157) noticed that by reducing the epistemic argument to simply searching the “truth”, the epistemic view stipulates away the justification of the decisions to the broader sectors of the population that do not participate in the deliberation but that are affected by the decisions. In fact, the “truth” is assumed to be obvious to everyone once it is found, however, a decision being “true” or “rational” does not guarantee a sufficient justification for individuals to accept it from their standpoints –even less when they have not participated in the decision-making. The main claim of Lafont (*id.*) is that democracy should not be about “guessing” the right answer to political questions since most current systems can already do this. The real purpose of democracy should be convincing other citizens that a certain decision also supports their interests, in other words, political decisions need to be justified to the whole political community that will be subjected to them. This way, it is possible to preserve the value of disagreement.

Any proposal that suggests unanimous consensus for epistemic benefits stipulates away the value of political disagreement. Even the cognitive diversity theory –the core of Landemore’s view– assumes this stipulation. It explains that at the beginning of the deliberation the participants “may think very differently” but that after having deliberated the true solution is “made obvious to all of them”. In short, participants are always “determined” to find the best solution since the beginning and once this solution has been found it is assumed that the rest of the population will follow in its acceptance. This kind of argument implies an absurd homogeneity between decision-makers and decision-takers “once decision-makers hit on the right political answers, agreement by decision-takers will simply follow” (*ibid.*: 98). This is especially a problem in Landemore’s theory for one reason. After the decision has been made by the deliberative body it is taken as final for the whole citizenry, since she is focused on arriving at a “truth” common to everyone there is no room in her system for dissent after the decision has been made. She could not include justifications to social groups with different interests since this would mean that there is disagreement, and therefore that the solution is not objective at all. Indeed, this would lead to negotiations which would reject the system’s basic idea that there is a rational decision in the first place. As a result, a system like this would look more similar to an epistocracy ruled by a group of a few “knowledgeable” people. It would make little difference if the participants of the deliberation are part of an elite or a random-selected sample since they would act the same way.

Furthermore, As I previously mentioned, she sees deliberative democracy in a positivist way. She imagines that there is a group of possible answers or solutions to an

issue in deliberation, these solution work as hypotheses or guesses of what the real solution is. After being proposed, they are publicly evaluated and the ones that are proved not to be accurate guesses are rejected. In order to reject some guesses on the basis of not being strong enough Landemore must assume some sort of “critical tests” that determine what is valid and what is not. Finally, these tests would determine which hypothesis is the most accurate and discard the others. This understanding of democracy resembles the old positivistic notion of science where science was considered as a means to find the true solution hidden behind reality, like natural laws. Consequently, her view would have to face the same criticism. As Lakatos (1978) explained it, the major problem with this kind of procedure is that in order to falsify a hypothesis it is necessary to determine if the “critical tests” on which we will base our judgement are actually valid or not –whether they can actually be considered falsifiers. It follows from this that the “critical tests” capability to be falsifiers can only be verified by other “critical tests”. It is evident that this would lead to an infinite regress of hypothesis and critical tests. In addition, if the critical tests of a hypothesis cannot be known first-hand, we could always modify the hypothesis’ feasibility by changing the critical tests that evaluate it.

NON-UNANIMOUS CONSENSUS VIEWS

Now I would like to explain some epistemic arguments that, contrary to the previous ones, do not require unanimous consensus at the end of the deliberation. Even though they offer stronger justifications for deliberative democracy I will also discuss several objections that still need to be clarified, such as the problem of self-determination or the lack of a feedback mechanism.

One of the exemptions to this general epistemic view could be the argument proposed by Mansbridge *et al.* (2012: 11). Mansbridge’s main claim revolves around the idea that even though we can compare our views to more rational ones it does not follow that we automatically adapt ours to these more rational arguments; on the contrary, we could keep holding our own views irrationally. However, it is true that during deliberation people are “persuaded” to discuss their views and offer supporting reasons publicly. This necessarily leads to being more informed about your own arguments and to acknowledge their weaknesses. Therefore, even though people may want to keep their own “false” views, they still become more rational since, they get more information about these personal views, in order to defend them. What actually matters, then, is not that individual opinions become more rational, but that the process of investigation itself gets “rationalized”. Therefore, unanimous consensus is neither possible, nor necessary. The epistemic function of democracy may not be to necessarily make the right choice but rather to produce preferences and decisions that are appropriately informed by facts and reasons. Any result that emerges from the rational process, even if it is through a majority vote, will be more valid because it is more informed and coherent. The epistemic function is fulfilled because deliberative

democracy is understood as a rational process through which weaknesses are widely “explored”.

Mansbridge’s theory offers a different view about deliberative democracy. Her main idea is moving the focus of justification from the result of the deliberation to the deliberative process itself. This way, rationality is not necessarily understood in connection to the result but to the process. In other words, the result or solution does not need to be rational, what matters is that the deliberative process is rational itself. Nevertheless, several aspects of her theory require further clarification. First of all, the theory would still face previous criticisms about rationalization made to Landemore’s claim, but in this case, they are applied to the process rather than to the result. If the process consists of publicly debating our views, what would happen if there is social influence and the participants cannot fully express their proposals? As I previously explained, in any interaction between people there is influence through non-discursive factors. Social influence can be beneficial, but it can also cause misinformation and self-restraint. This is especially relevant in a deliberative process where the main goal is to publicly share information about different views, so to produce more informed claims. Would social influence make the views less informed and therefore the process less rational itself? Or would it produce more informed but extreme views if the social influence degenerates in polarisation? Mansbridge needs to explain how the argument for a “rationalized” process would avoid the same criticisms as the argument for a “rationalized” result. Otherwise, the problem would remain the same, we have no inherent reason to pursue more informed views. As we previously saw, even the concept of rationality is based on delimitations or falsifiers that make the rationality argument quite unstable.

Another epistemic theory proposed by Christiano (2012) tries to resolve the apparent mismatch between inclusiveness of the collective decision and the quality of a decision based on expert knowledge. He proposes a mixed deliberative system based on the assumption that disagreement is not only inevitable but also valuable and, therefore, it must be preserved. The model includes two parts: the deliberative body or citizens, on one side; and the “theorists” or representatives, on the other. In addition, there is an asymmetry between the functions of both parties. The deliberative body is in charge of setting the goals to be pursued whereas the representatives must find the means to achieve those goals. Common citizens have the most essential functions in the system since they are the driving force. This is the reason why Christiano proposes in the first place that there must be public deliberation in the whole society at any level –i.e. discussion groups or social media. The disagreement after the deliberation must be preserved in “political blocks” so every view, even if minoritarian, is represented. This leads to a representative system where the political parties reflect the views held by different groups of citizens. In order to preserve the value of dissent and, at the same time, make “practical” decisions for the society to advance, a majority rule system is implemented.

While the political aims come from the citizens, the representatives make the actual legislation taking into account these aims. This kind of division of tasks generates a

common understanding of the reasons for and against policies between the citizens and the representatives. This, in turn, allows the citizens to monitor the representatives' actions and to assess whether they are directed towards achieving the goals they have previously set. The representatives being aware of this control, act truthfully by themselves for fear not to be re-elected. According to Christiano, this kind of system allows for the combination of expert knowledge without disregarding the citizens' different views; hence, it would make deliberative democracy more inclusive and efficient.

Even though Christiano (*id.*) already places more value on disagreement than his predecessors, his theory can be criticised for the lack of a "feedback mechanism". He proposes a mixed system where both average citizens and experts or representatives play a role. His main idea is that each group complements each other with different functions, this way the decisions made are valid for everyone. The citizens are in charge of several tasks. First, they undergo public deliberation in the whole society, and they express their different views in the form of different political programmes. Next, citizens choose different representatives in a parliament that will work out the "means" to achieve the "aims" stated in the different political programmes. Here we can observe that Christiano (*id.*) allows for some sort of dissent since citizens do not agree on one unique solution, but they rather propose different political programmes. In addition, this allows citizens and representatives to share overlapping knowledge on the aims and the possible means to achieve them. As a result, the citizens can evaluate the representative's function, which is merely finding the best possible means, and this keeps the representatives "trustful" in their actions. Nevertheless, this theory still falls short in valuing dissent. First, the citizens are only democratically involved in the first part of the process since they do not intervene in the choosing of the means –exclusive for representatives. Second, once the representatives have made a decision –by majority vote– it is assumed that they have acted trustworthily and therefore, it must be accepted as a common decision even if there are still minoritarian groups that disagree. This is the reason why it would be necessary to include a feedback mechanism –between groups and representatives– after a decision is made. Some other aspects that he would need to clarify from his theory are, how exactly does the first deliberation among citizens function and on what platforms –i.e. social media? How exactly does the control of the citizens constrain the representatives' actions?

Dewey proposes another democratic theory from a completely different angle. His experimental view of democracy offers a new explanation of the value of dissent (Shook, 2014). He understands democracy as a deliberative process similar to a thought experiment. He argues that different opinions or disagreements exist at three stages of the democratic process: during the deliberation, at the time of voting and after the decision has been made –as a kind of feedback–. His cooperative thought experiment consists of different influencing parties within the democratic process offering their views and arguments about the best policies to solve our problems (Anderson, 2006). Following this process unfavorable results can be always disconfirmed and changed, even after the decision has been made. Dewey attributes this function to "those publics who suffer the specific problem" (as quoted by Shook, 2014: 69-71). They are in charge of competing,

always maintaining community goodwill and respect, against other publics for governmental attention to their particular aims. This way, Dewey does not place the value of democracy on the quality of its results but on “polyarchy”.

In line with Dahl (2008)’s view, polyarchy is understood as a system of government where opportunities for public contestation are given directly to the general citizenry. In this system, a number of citizens and groups whose interests must be taken into account see their chances for effective participation increase. Hence, it implies that the costs of suppression and unanimity are higher than the costs of tolerating different and opposed opinions. Therefore, an unlikely unanimous consent is not required, since dissent remains valuable throughout the whole process. Dewey, then, sees democracy as a learning process directly linked to education; the goal of which is to achieve “social intelligence”, by finding practical solutions that will be in place until better ones are found (as quoted by Shook, 2014: 69-71). This purpose is perfectly described in his statement “We do not desire the immediate feeling but rather the mediated enjoyment of something valuable” (Dewey, 1927). It follows from Dewey’s argument that to the extent that democracy was justified in this epistemic way, deliberative democracy could be rated over other political systems. This is due to the fact that, first, it achieves better answers by continuously updating its decisions and, second, it respects disagreement among its participants.

Dewey’s theory offers an alternative view to unanimous consensus as necessary for deliberative democracy. He understands dissent as a valuable part of the deliberative process because his main idea is using dissent in democracy as a corrective factor. Dissent has the important task of correcting previous decisions that have been made during deliberation but that have been proved not to work. For this purpose, he counts on the existence of different social and political institutions that work as pressure groups against previous decisions. As a consequence, unanimous consensus is not necessary after deliberation since all the decisions can be replaced in the future based on whether they really function. Nevertheless, he still needs to further explain several aspects of his theory. For example, how does a certain decision receive enough support to be implemented? Or how is it proved that a decision is favorable or unfavorable after its application? Dewey (*id.*) discusses in “The Public and Its Problems”, that consent is achieved in a pluralistic way by voting and majority rule. Previous to making a decision there must be a deliberation where several “hypotheses” are proposed and the strongest one is chosen. But this is only the first stage of the democratic process and he admits that the experts –the political machinery that makes decisions– also have biases that need to be corrected by the citizens whose decisions affect. Therefore, he understands this first stage as a platform for proof and error whose decisions can always be modified by a feedback mechanism that is the essence of democracy. In addition, although he sees voting and majority rule as valid, they still need to be reformed to concentrate the reflexive forces of citizens and not to be a mere arithmetic tool. Nevertheless, Dewey left some important questions unanswered: First, what is the criteria used to choose the most feasible “hypothesis” in the first place? And finally, how does the feedback mechanism actually function?

FULL-WAY DEMOCRACY

In this section I will propose an alternative deliberative democratic system that is based on the ideas of several authors as well as on my own reflections. The core of this model is a normative base from which a series of steps are developed in order to achieve a good balance between autonomy and epistemic quality in the deliberative process. It includes three main pillars: first, the moral right of self-determination; second, the value of dissent; and third, the right to contest previous decisions.

One of the most important moral rights that can be attributed to the human nature is the right of self-determination (Kant, 1999: 79-88; Sartre, 1946: 3). This right refers to the basic moral norm that we must be free to decide by ourselves what our life is going to look like and the decisions that we take within it; this is, indeed, an inherent right to any democratic system. Wolff (1998) also arrived at this conclusion from which he proposed that no state is legitimate to impose rules since they neglect this basic right. However, it must not be forgotten that human beings are “political animals” compelled to live in a social context. These two factors lead to an important dilemma: if we are free by nature to decide by ourselves, how can we make collective decisions in a society? Specifically, how could this be possible in a deliberative democratic system where all views are explored, but where a practical decision must be made?

As it has been discussed, one of the possible answers to this question is the system proposed by Landemore (2017) which, nevertheless, leaves one problem unresolved. On the other hand, we can assume that as a result of the right of self-determination any individual involved in collective deliberation would try to influence the collective decision according to their own view. Consequently, no matter what kind of result emerges from deliberation it will be contested by those who still disagree. Therefore, we must assume that no decision generates agreement for the society as a whole. As fatalistic as this assumption may seem, it actually has a lot of hidden value, this is why I will explore this alternative. Therefore, and in line with Dewey (1927), citizens have the right to express their self-determination in the form of disagreement, and disagreement should be manifested through the whole democratic process (Anderson, 2006: 15-17).

This argument can be expressed as the second pillar of the democratic system, namely, the value of dissent. Nevertheless, disagreement needs to be “managed” institutionally to produce practical results. I would like to incorporate some of Christiano’s ideas on this matter. Similarly, to Habermas’ idea of a “real periphery” that influences the formulation and adoption of policies (Habermas, 1996: 356), Christiano (2012) argues that the first step of a deliberative process must start with an open debate in every sphere of society, including the media, social networks and discussion groups. The second step of this deliberative process would be “managing” the different solutions proposed in order to produce a clear perspective of the disagreement generated during the deliberation. According to him, this could be achieved by the representation of different political programmes that include the aims and interests of the different social groups. In addition, these programmes need to be represented at an institutional level where decisions can be made for the whole society –i.e. an

assembly. Moreover, from a pluralist view, he argues that different programmes should have similar chances to be represented and to influence the democratic process. That is why Christiano (*id.*) proposes two institutional arrangements). First, there should be representatives elected by the social groups, who will defend the political programmes in the assembly. Their role would be exclusively limited to find the best means to achieve the aims included in their programmes. Second, the representatives' votes should all have the same value and decisions should be made by majority rule, so to reach the wider possible agreement but also a "practical" and feasible one. According to him, this form of representation could maintain a balance between dissent and epistemic benefits in a deliberative system.

Although Christiano's view gives more importance to dissent, there are three main problems with this system. On the one hand, citizens lose self-determination power, since they only control half of the democratic process—the setting of goals—; while the other half—the application of the means to achieve the goals—is left exclusively to the representatives. On the other hand, his support for majority rule seems to come from the pluralist assumption that it is impossible to overcome disagreement. Therefore, even though disagreement is represented by different political alternatives, at the time of making a definite decision, representatives should take the shortcut of majority rule. In fact, this view would lead us to the "tyranny of the majority" and the blind acceptance of majority policies by the rest of the citizenry, which is evidently a violation of self-determination. Finally, he assumes that the epistemic benefits of the deliberative system are preserved by making a definite decision. However, as Anderson (2006: 13-15) argues, permanently answering questions by decision would not preserve the epistemic benefits but diminish them. The value of dissent resides precisely in its ability to modify the result of deliberation and adapt it to new situations. In order to truly preserve the epistemic benefits, no decision can be definitive.

Following this line of reasoning, it seems necessary to introduce another pillar of the democratic system, "the right to contest previous decisions". As Lafont explains (2019: 182-185), the main goal of deliberative democracy is not to find definitive "best" solutions because at some point social groups within society will disagree with them, therefore no solution can be the best for everyone and forever. The aim of deliberative democracy is "public justification". This principle concerns justifying the benefits of any policy regarding the interests of any social group that contests it. As Anderson (2006) argues, this can only be achieved by a feedback mechanism from the citizenry to the deliberative body. In other words, the deliberative body can make a decision for everyone, but that decision must also be open to contest from any group that disagrees with it. In turn, the deliberative body has the duty to offer justifications that support this group's interests regarding that decision.

In an institutional way, the mechanism needs to be composed of two parts based on the ideas expressed by Lafont (2019). First, there is "judicial contestation"; and second, there is "direct deliberation between groups". Judicial contestation refers to the ruling of the supreme court on a decision previously made by the representative body. Any social group would have the right to resort to judicial contestation and the

court would, in turn, determine whether a decision made by the representative body goes against the general aims established during the deliberation –i.e. if a double aim is established of economic growth and environmental protection, the Court should examine whether the representatives make a policy for economic growth but investing in fossil fuels. Therefore, the Supreme court would be an organism that assesses whether the policies that have been already made fulfil the majoritarian aims of the assembly. If still unsatisfied, any social group would have the opportunity to negotiate directly with the majoritarian deliberative body to obtain favorable justifications in their support. Finally, if no agreement is reached, any social group could call for a public modification of a decision through a referendum. Of course, this system is not made for every group to agree on everything at any time, indeed, some controversial policies may take more time to be settled. Any other social group could start the feedback mechanism again keeping disagreement active. This mechanism of decision-making and feedback respects disagreement through the whole democratic process while it truly keeps the epistemic benefits of decisions. This is due to the fact that policies are not definitive but continuously updated by different social groups whose needs evolve in a changing political context.

CONCLUSIONS

In this essay I have argued that the current epistemic view of deliberative democracy falls short of finding out what makes deliberative democracy better than other political systems. The main reason is that the epistemic view of deliberative democracy fails to identify the uniqueness of deliberation itself. This uniqueness refers to the democratic quality, which refers to the capability of deliberation to identify and adapt to citizens' needs. I have argued that the epistemic view is not enough to account for this capability. This is why I propose the creation of a feedback mechanism from citizens to institutions that allows for dynamic policy making and improves the solutions to the challenges we face. As I previously explained, this aim comprises three factors: the respect of self-determination, the value of dissent and the right to contest previous decisions.

I started this article with some remarks on the value of deliberative democracy as an interesting solution to the objections against other democratic systems such as representative or direct democracy. However, I argued that the current views about deliberative democracy overly focus on the epistemic qualities of the decision, neglecting other essential democratic characteristics.

In this sense, Landemore's theory (2017) is the one that poses more problems. Although it can be understood that she argues for a certain degree of self-determination within the deliberative body, it is evident that citizens' self-determination can never be equal to that of a deliberative body. She wrongly assumes that equal chances of participation mean equal self-determination. There is no value of dissent since decisions are accepted by unanimous consensus both in the deliberative body and in

society. Previous decisions cannot be contested either, since it would be contradictory to demand unanimous consensus on objective decisions that will be changed afterwards.

As we have seen, Christiano (2012) proposes a system more based on individuality, where self-determination is valued but only to certain extent. Citizens vote to achieve different aims in their society, but the means to achieve these aims can only be found by the representatives. Dissent and decision changes are also important since, in this system, bargaining between different perspectives is necessary to make policies. Nevertheless, it tends to majority rule by coalition building, and therefore, it ignores minorities.

Dewey (1929) offers a similar response, but he increases citizens' power to participate. Individuals and groups have more space to interact with the institutions and shape policies. His system is dynamic and definitely involves a feedback mechanism that is updated throughout time; this way, no policy is immune to change. Nevertheless, and paradoxically, it can also disregard minorities if it relies excessively on majority rule.

According to my knowledge on this subject, Lafont (2019) is the author that comes closer to the ideal model. By defending deliberation as justification, she covers a great deal of the three aspects. Self-determination as well as dissent are respected at every stage of the policymaking, since the value of deliberation is to justify any policy according to the needs of all the groups affected by it. Even though the epistemic benefits of Lafont's system are only temporal, they are also more flexible since new perspectives are added to previous policies when the contextual factors change.

TABLE I.
AUTHORS' THEORIES AND THEIR COMPATIBILITY WITH THE FEEDBACK MECHANISM

Pillars of the feedback mechanism	Landemore	Christiano	Dewey	Lafont
Right to self-determination	–	√	√	√
Value of dissent	×	√	√	√
Right to contest previous decisions	×	×	–	–

Source: Own elaboration.

In this sense, the first step to improve our current representative systems is by empowering citizens to participate in the political activity and the principles that define their society. Lafont takes this debate specifically to the judicial arena (*ibid.*: 191-234). She starts by explaining that there is a major divide in the literature regarding constitutional review and the degree of citizen's implication. The main gap is between those who argue that constitutional review should be carried out by judicial review and those who see judicial review as an "expertocratic" shortcut that undermines the democratic values. She aligns herself with the first option.

The second notion criticises judicial review on three grounds. Firstly, judicial review is undemocratic since it places experts' opinions –for example Supreme Court

judges— about how the constitution should be interpreted over those of normal citizens. Secondly, judicial review only allows private citizens to legally complain against a policy based on their own interest, but with no political aim that involves the whole community. Thirdly, judicial review gives some citizens an unpolitical advantage to obtain concessions from those citizens that have voted for the majority and given them the right to legislate.

Lafont dismisses all these objections (*id.*). Firstly, she argues that judicial review is not an “expertocratic” shortcut, since it is citizens who contest policies through the courts, not judges who act on their own to impede citizens from legislating. In this sense, it is not “judges against the people” as some critics portray it, but “citizens against citizens”. Judges are also necessary for another reason, contestations by citizens from minority groups cannot be evaluated by the remaining majority since they would evaluate them on the base of contradictory interests and the minority may always be ignored. Secondly, while Lafont assumes that citizens come to court mainly based on their own interests, the use of the court itself turns those interests into political aims. For her, judicial review functions as a platform to structure the political discourse about principles that dictate the way we should treat each other. In other words, judicial review allows citizens to escalate the debate from a private issue to a principles issue. Public political debates may have started long ago in the public sphere, but they do not become institutionalised until they go to the court. Finally, judicial review does not give an advantage to minoritarian groups in the sense of obtaining concessions. It is rather a tool that can be used only to defend basic rights, whereas the majoritarian group can create any policy it wants due to its electoral power in the legislature. For all these reasons, she concludes that the judicial review is purely democratic. The solution she proposes to increase citizens’ participation is that judicial institutions should be encouraged both at local and supranational levels. This would make possible for citizens who are directly affected by policies to contest them.

Even though I agree with most of Lafont’s arguments, in my view this is not the proper way to create a feedback mechanism that encourages citizens participation. First of all, one thing is that judicial review is available to all citizens and, a very different one is that they are equally able to use it. Creating the tool is not enough, we have to put it on everyone’s hands. In fact, a contestation tool that can only be used by certain groups of citizens or organisations –i.e. powerful corporations– is not democratic at all. Both information and resources are of major importance for this matter. The sectors of the population that have more information, time and resources make more use of legal contestation than some others, even though they might be all equally affected by the legislature policies. If we are looking for fairness in the use of this tool, we should promote that the groups directly affected by the policy in question can resort to legal contestation as easily as any other group. An answer to this issue is perhaps the creation of a common budget for citizens contestation and participation included in the obligations of any legislature. In addition to this budget, institutions might be needed with the aim of compensating sectors of the population for the lack of resources, time and information in policy-making and judicial review.

Secondly, a section of Lafont's argument justifies the necessity of judges since, if groups of citizens were to judge each other, electoral politics would always give an advantage to the opinions of those aligned with the majority. As a consequence, minoritarian contestations, even if right, would be dismissed. The presence of judges in the system is essential; so that any contestation can be evaluated considering everyone's interests. However, she seems to forget that judges are also affected by electoral politics, since they belong to the citizenry too. In fact, the political and the justice systems are often intertwined, what does not only affect the result of judicial review but also the very admission or rejection of the cases in Courts (Hernández, 2014). In other words, the political influence on the justice system can block what Lafont calls the escalation of an issue from a political debate to a principles debate.

As a final resource, when citizens fail to escalate the issue through judicial review, they may still mobilize and create pressure to force the legislature to accept a public consultation. In this ideal case, citizens get to successfully escalate the issue to a principles debate with the rest of the citizenry, they ask other citizens to act as judges and vote. This procedure is perfectly democratic, but there are several problems with the way Lafont describes it. Judicial review serves as platform where to structure and escalate debates. However, if we relied on citizens mobilisation as the ultimate platform to escalate an issue, why should we waste our resources using the judicial review in first place? In other words, if the legislature could call for a referendum anyways, it would be more logical to put pressure directly on the government by escalating the debate in the public sphere in the form of social mobilisation. Secondly, this kind of strategy does not function as Lafont depicts it. On the one hand, even if most mobilisations are about important issues, they do not end up in public consultations. On the other hand, many of the modifications of our essential principles that should take place in the form of public consultations do not do so. A typical example is the amendment of the article 135 of the Spanish constitution during the economic crisis (Benitez, 2012). This mismanagement of citizens participation occurs because there is no direct mechanism that connects the citizens with the parliament in the proposal and coordination of the public agenda. In the previously described system, the parliament has the ultimate power to escalate issues to principles debates about fundamental rights; in other words, the importance given to minoritarian contestations are left to the will of the parliament alone.

This is not the optimal situation for the feedback mechanism that I intend. As it has just been argued, the ultimate power to consider the status of an issue is left to the Parliament, that can use it in an opportunistic way. For example, if the judicial review determines that certain policy is unconstitutional because it violates the basic rights of a minority, the majoritarian legislature can organise a popular consultation and amend the constitution afterwards. I propose that this error should be corrected by a mechanism that legally binds the legislature to organise popular consultations exclusively and every time they are demanded. Regardless of the result of judicial review, if the minority is still convinced that certain debate should involve the whole citizenry, they must be able to force Parliament to propose a public consultation as the ultimate resource. At the same time, this mechanism limits the extent to which the parliament

can use public consultations opportunistically or modify constitutional rights without consulting the citizens first, since such modifications could only be made through a citizens' initiative and with the citizens' support.

Arguably, a downside of this mechanism is that it would slow down the procedures of our current democracies, and it would need a great deal of coordination. The debate about its efficiency or the way it can be carried out goes beyond the scope of this article. My proposal does not mean that judicial review should disappear; on the contrary, judicial review is one of the pillars of this mechanism. However, it acknowledges that judicial review is only one of the many platforms where an issue can be escalated, and it is not the ultimate one. Leaving aside its practical construction, this mechanism fulfils its theoretical purpose of creating a direct link from the citizens to the legislature as a form of feedback that respects the three pillars of self-determination, the value of dissent and the right to contest previous decisions.

The main themes discussed in this article have been relevant to debates as diverse as the prioritization of the resettlement of refugees based on group criteria (Cherem, 2020) or the historical reassessment of political systems such as that of the republic of Genoa and its social impact (Buchstein, 2019). I hope that my discussion on this dilemma has shown the strengths and weaknesses that any democratic arrangement can face. I also expect to have demonstrated that the fear to reconcile both citizens' disagreement and epistemic benefits in a deliberative process is unfounded since it is precisely disagreement what generates epistemic benefits in a democracy.

References

- Anderson, Elizabeth. 2006. "The epistemology of democracy", *Episteme*, 3 (1-2): 8-22. Available at: <https://doi.org/10.3366/epi.2006.3.1-2.8>.
- Bächtiger, André, John S. Dryzek, Jane Mansbridge and Mark E. Warren. 2018. "Deliberative democracy: an introduction", in *The Oxford handbook of deliberative democracy*. Oxford: Oxford University Press. Available at: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198747369.001.0001>.
- Benítez, Octavio S. 2012. "La Constitución domesticada: algunas reflexiones críticas sobre la reforma del artículo 135 CE", *Teoría y Realidad Constitucional*, 29: 409-432. Available at: <https://doi.org/10.5944/trc.29.2012.6998>.
- Bessette, Joseph. 1994. *The Mild Voice of Reason: Deliberative Democracy and American National Government*. Chicago: University of Chicago Press.
- Buchstein, Hubertus. 2019. "Democracy and lottery: Revisited", *Constellations*, 26 (3): 361-377. Available at: <https://doi.org/10.1111/1467-8675.12429>.
- Cherem, Max G. 2020. "May states select among refugees?", *Ethics and Global Politics*, 13 (1): 33-49. Available at: <https://doi.org/10.1080/16544951.2020.1735018>.
- Christiano, Thomas. 2012. "Rational deliberation among experts and citizens", in John Parkinson and Jane Masbridge (eds.), *Deliberative systems: Deliberative democracy at the large scale*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Cortina, Adela. 1993. *Ética aplicada y democracia radical*. Madrid: Tecnos.
- Dahl, Robert A. 2008. *Polyarchy: Participation and opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Dewey, John. 1927. *The Public and Its Problems*. Ohio: Swallow Press.
- Dryzek, John. 2000. *Deliberative democracy and beyond: Liberals, critics, contestations*. Oxford: Oxford University Press.
- Estlund, David and Hélène Landemore. 2018. "The epistemic value of democratic deliberation", in Andre Bächtiger, John S. Dryzek, Jane Mansbridge and Mark Warren (eds.), *The Oxford handbook of deliberative democracy*. Oxford: Oxford University Press. Available at: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198747369.013.26>.
- Fishkin, James S. 2018. *Democracy when the people are thinking: Revitalizing our politics through public deliberation*. Oxford: Oxford University Press. Available at: <https://doi.org/10.1093/oso/9780198820291.001.0001>.
- Fishkin, James S. and Robert C. Luskin. 2005. "Experimenting with a democratic ideal: Deliberative polling and public opinion", *Acta politica*, 40 (3): 284-294. Available at: <https://doi.org/10.1057/palgrave.ap.5500121>.
- Habermas, Jürgen. 1996. *Between facts and norms*. Massachusetts: MIT Press. Available at: <https://doi.org/10.7551/mitpress/1564.001.0001>.
- Hernández, Diego Í. 2014. "La contrarreforma del Consejo General del Poder Judicial", *Teoría y Realidad Constitucional*, 34: 333-348. Available at: <https://doi.org/10.5944/trc.34.2014.14098>.
- Hong, Lu and Scott E. Page. (2004). "Groups of diverse problem solvers can outperform groups of high-ability problem solvers", *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 101 (46): 16385-16389. Available at: <https://doi.org/10.1073/pnas.0403723101>.
- Kant, Immanuel. 1999. *Critique of practical reason*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kobach, Kris W. 1993. *The Referendum: Direct Democracy in Switzerland*. Aldershot: Dartmouth Publishing Company.
- Lafont, Cristina. 2019. *Democracy without Shortcuts: A Participatory Conception of Deliberative Democracy*. Oxford: Oxford University Press. Available at: <https://doi.org/10.1093/oso/9780198848189.001.0001>.
- Lakatos, Imre. 1978, "The Methodology of Scientific Research Programmes", *Philosophical papers*, 1. Available at: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511621123>.
- Landemore, Hélène. 2017. *Democratic reason: Politics, collective intelligence, and the rule of the many*. Princeton: Princeton University Press.
- Mansbridge, Jane, James Bohman, Simone Chambers, Thomas Christiano, Archon Fung, John Parkinson, Dennis F. Thompson and Mark E. Warren. 2012. "A systemic approach to deliberative democracy", in John Parkinson and Jane Mansbridge (eds.), *Deliberative Systems. Deliberative Democracy at the Large Scale*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Morlino, Leonardo. 2014. *La calidad de las democracias en América Latina. Informe para IDEA Internacional*. San José: IDEA Internacional.

- Red de Conocimientos Electorales. (n. d.). *El significado de la democracia*. Available at: <https://aceproject.org/main/espanol/ve/vec05b01.htm>.
- Sartre, Jean-Paul. 1946. *Existentialism and Humanism*. Translated by Carol Macomber. New Haven: Yale University Press.
- Shook, John. 2014. *Dewey's social philosophy: Democracy as education*. New York: Springer.
- Wolff, Robert Paul. 1998. *In defense of anarchism*. California: University of California Press. Available at: <https://doi.org/10.1525/9780520353916>.

Presented for evaluation: October 16th, 2020.

Accepted for publication: June 18th, 2021.

OSVALDO GONZÁLEZ-REYES

osvaldogreyes7@gmail.com

Graduado en Psicología y Filosofía por la Universidad de Groningen y máster en Ciencia Política por la Universidad Autónoma de Madrid (UAM). Se ha especializado en las áreas de psicología social y teoría política y sus intereses de investigación incluyen los procesos de influencia normativa y grupal, así como las estructuras de toma de decisiones. Actualmente desarrolla sus actividades en el Madrid Institute for Advanced Study (UAM) sobre temas de innovación en el sector público.

El sorteo como herramienta de innovación democrática: el potencial de los minipúblicos deliberativos

*Sortition as a tool for democratic innovation:
The potential of deliberative mini-publics*

GABRIEL CAMARELLES
Universidad Jaume I de Castellón

Cómo citar/Citation

Camarelles, G. (2021). El sorteo como herramienta de innovación democrática: el potencial de los minipúblicos deliberativos. *Revista Española de Ciencia Política*, 56, 145-169. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.56.06>

Resumen

El sorteo, históricamente empleado en la Grecia clásica, parece estar ante un proceso de resurgimiento, en un intento de paliar la desafección ciudadana y mejorar el funcionamiento de los sistemas representativos. El objetivo principal del presente artículo radica precisamente en reflexionar sobre el uso del sorteo y el potencial de los minipúblicos deliberativos, y analizar si tienen o no la capacidad de aumentar el grado de confianza de la ciudadanía en sus representantes e instituciones. Se concluye que existen ciertas condiciones, que pasan por la implementación de minipúblicos deliberativos aleatorios, bajo las cuales el sorteo podría combinarse con las elecciones para intentar paliar la desafección ciudadana y mejorar el funcionamiento de los sistemas representativos.

Palabras clave: sorteo, minipúblicos deliberativos, desafección ciudadana, igualdad política.

Abstract

The sortition, historically used in classical Greece, seems to be facing a process of resurgence, in an attempt to alleviate citizen disaffection and to improve the functioning of representative systems. The main objective of this article is, precisely, to reflect on the use of the sortition and the potential of deliberative mini-publics, and to analyze whether or not they have the capacity to increase the degree of citizens' in their representatives and institutions. It is concluded that there are certain conditions, which go through the implementation of random deliberative mini-publics, under which sortition could be combined with elections to try to alleviate citizen disaffection and to improve the functioning of representative systems.

Keywords: sortition, deliberative mini-publics, citizen disaffection, political equality.

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, teóricos y filósofos contemporáneos partidarios del sorteo buscan la inspiración, en su gran mayoría, en las formas en que este sistema fue debatido e incorporado ya en la democracia clásica ateniense. Algunos teóricos consideran que solo mirando al pasado y a los primeros usos del sorteo en procesos políticos pueden entenderse los beneficios que este recurso podría ofrecer a las democracias representativas electorales contemporáneas (Bouricious, 2013; Sintomer, 2017; Van Reybrouck, 2017). Una parte considerable de la literatura académica ha desarrollado una gran variedad de propuestas en las que el uso del sorteo podría beneficiar la participación de la ciudadanía, la toma de decisiones políticas y la propia representación política (Carson y Martin, 1999; Sutherland, 2008; Delannoi y Dowlen, 2013). No obstante, muchas de estas propuestas son heterogéneas y no coinciden en la forma en la que el sorteo debería aplicarse. Por ejemplo, algunos autores cambiarían radicalmente la democracia representativa electoral por otra basada en el sorteo (Burnheim, 1985; Guerrero, 2014). No obstante, la tónica general sostiene que el sorteo de por sí no es la fórmula universal para remediar todos los problemas que presenta la democracia representativa; por este motivo, otros autores proponen la práctica del sorteo como un complemento al sistema electoral (Callenbach y Phillips, 1985; Buchstein, 2015; Van Reybrouck, 2017). Es en esta última propuesta, la complementariedad entre las elecciones y el sorteo, donde se apoya el argumentario de la presente investigación.

Hoy en día, el uso del sorteo en política ha evolucionado del campo teórico al práctico, surgiendo numerosas experiencias democráticas a partir de minipúblicos deliberativos durante las últimas décadas. El *minipúblico deliberativo* consiste en usar el sorteo para seleccionar un microcosmos de la población, un grupo reducido de personas estadísticamente representativo (mismas características y la misma diversidad de la ciudadanía). El minipúblico deliberaría cara a cara sobre temas de interés general, con la aspiración de lograr una opinión contrafactual que podría ser similar a la de la opinión pública, si esta estuviera mejor informada y asesorada dentro de un entorno propicio (Sintomer, 2017). Estas iniciativas ciudadanas aparecieron unas tras otras, y cada nueva de ellas evolucionó sin dejar de mirar hacia atrás, buscando el aprendizaje de experiencias anteriores con la mirada puesta en solucionar los errores previos (Gargarella, 2019). Entre finales del siglo xx y principios del siglo xxi se han ido desarrollando procesos políticos aleatorios en diferentes países occidentales: Australia, Canadá, Irlanda e Islandia, entre otros, han confiado a la ciudadanía la responsabilidad de participar en proyectos políticos que han llegado, incluso, a consolidarse en cambios constitucionales (Lang, 2007; Landemore, 2017; Farrell *et al.*, 2020).

El motivo que explica el renovado interés por los minipúblicos deliberativos aleatorios se vincula al creciente distanciamiento de la ciudadanía de la clase política y las instituciones (Tormey, 2015). Entre los factores que explican este distanciamiento se encuentran la desconfianza, la desafección y la indignación de una parte considerable de la ciudadanía, que guarda serias dudas sobre la capacidad real de la democracia representativa electoral como mecanismo propicio para la resolución de una serie de

problemas colectivos (Castells, 2012). En respuesta a esta disminución real o percibida de la legitimidad del sistema representativo, algunos Gobiernos han encontrado en los minipúblicos deliberativos innovadoras formas de participación directa de la ciudadanía en la toma de decisiones políticas (Cain *et al.*, 2003; Torfing y Triantafillou, 2011). Existe una amplia variedad de minipúblicos deliberativos: asambleas ciudadanas, conferencias de consenso, células de participación, jurados ciudadanos, etc. (Ryan y Smith, 2014; Lafont, 2017). Pero lo que estos minipúblicos tienen en común es que la selección de sus miembros se realiza por sorteo y que cada ciudadano tiene la misma oportunidad de ser seleccionado. Además, la deliberación es el motor del proceso decisorio, donde se prioriza el poder de las ideas y los mejores argumentos (Michels y Binnema, 2018).

Este artículo describirá brevemente, en primer lugar, la importancia de la selección por sorteo en Atenas, destacando los principales mecanismos para superar sus debilidades. Además, se propone el minipúblico deliberativo como un instrumento que guarda ciertas similitudes con la democracia directa ateniense, y que podría facilitar la complementariedad entre las elecciones y el sorteo. A continuación, se estudian algunos de los problemas estructurales de la participación política y se analiza la aplicabilidad del sorteo en la actualidad, ofreciendo una mirada crítica de los minipúblicos deliberativos. Para terminar, se analiza el potencial y los límites del sorteo en las sociedades contemporáneas, centrándose en las asambleas ciudadanas de Islandia e Irlanda. En las conclusiones, se exponen las condiciones bajo las cuales el sorteo podría combinarse con las elecciones, a través de minipúblicos deliberativos, para intentar paliar la desafección ciudadana y aumentar la confianza y la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones en la democracia representativa.

EL SORTEO ATENIENSE COMO MECANISMO DE PROFUNDIZACIÓN DEMOCRÁTICA

La selección por sorteo, más que en otras ciudades griegas, fue un procedimiento habitual en Atenas. El uso de la selección aleatoria se fue desarrollando con la propia democracia y se utilizó masivamente en los siglos v y iv a.C., durante la edad dorada de la democracia ateniense (Hansen, 1999). A principios de la democracia ateniense se establecieron magistraturas sorteables que se complementaban con otras seleccionadas por elección. Es decir, los atenienses practicaban el sorteo de manera normalizada, pero lo combinaban con la elección como mecanismo complementario. En otras palabras, la elección era un recurso complementario al uso predominante del sorteo. Salvando las circunstancias coyunturales propias de cada época histórica, ¿sería posible intentar habilitar el sorteo como mecanismo complementario a las elecciones en nuestras democracias representativas? Para intentar resolver esta cuestión, antes es importante conocer cómo se realizaba la complementariedad elección-sorteo en la sociedad ateniense y, sobre todo, saber qué mecanismos auxiliares empleaban para intentar paliar los posibles inconvenientes que llevaba implícitos esta práctica.

La democracia ateniense confiaba a ciudadanos seleccionados por sorteo la responsabilidad de ocupar los órganos de gobierno más relevantes, mientras que la selección por elección solo se utilizaba en algunos supuestos excepcionales (Manin, 1998; Sinclair, 1999). En palabras de Aristóteles (1988), «parece ser democrático que los cargos se den por sorteo, y oligárquico que se den por elección» (*Pol.* L. IV: 1294b4). Sin embargo, defendía «que las magistraturas se designen por sorteo, todas o las que no requieran experiencia y conocimientos técnicos» (*ibid.*: 1317b5). Si bien el Estagirita entendía que el sorteo era propio de la democracia y la elección de la oligarquía, contemplaba que ambos mecanismos se debían complementar, al menos en aquellos casos en los que se requerían unos conocimientos especiales.

La democracia ateniense otorgaba un valor considerable a las capacidades especiales presentes solo en algunas personas. Los atenienses reservaban la designación por elección para las magistraturas en las cuales la competencia de los candidatos era vital. En este sentido, los cargos electivos eran los más importantes (Manin, 1998). No obstante, si bien el pueblo elegía a estos líderes políticos, a su vez dichos líderes a través de la oratoria debían convencer con sus propuestas, que debían ser aceptadas de nuevo por el pueblo. Es decir, la elección no les garantizaba que sus decisiones políticas se llevaran a cabo, ya que después estas debían ser aprobadas por la mayoría de los asistentes a la asamblea. Aquí encontramos una diferencia crucial con las democracias actuales: la ciudadanía a través del voto elige a sus representantes, y ahí termina prácticamente su poder de decisión (Crouch, 2004).

El uso del sorteo era una práctica habitual en la sociedad ateniense, y uno de los rasgos característicos de la democracia directa. A su vez, los atenienses lo utilizaban junto con la elección, lo que hacía que sus instituciones encajaran particularmente bien (Manin, 1998). La rendición de cuentas era otro mecanismo que se podría entender como una salvaguarda contra aquellas personas que no desempeñaban con ejemplaridad su cargo, bien por falta de preparación, bien por exceso de ella dirigiéndola hacia sus propios intereses y no hacia los de la comunidad. La rendición de cuentas lleva implícitos otros dos mecanismos propios de la democracia ateniense: la asunción de responsabilidades y la revocación de mandato. O, dicho de otro modo, cuando un magistrado era condenado por su mala praxis debía asumir sus responsabilidades políticas, que podían llegar hasta su destitución (*ibid.*: 35). Tanto el sorteo como la elección, y su posible complementariedad, no deberían de prescindir de algunas de las iniciativas llevadas a cabo por la sociedad ateniense. No obstante, hay que destacar un hecho importante que repercute directamente en la toma de decisiones políticas y que facilita el hermetismo o cualquier tipo de injerencia externa por parte de la ciudadanía: la ideología política. ¿El sorteo sería capaz de reducir el impacto negativo de la ideología política?

No cabe duda de que la ideología está impregnada en la estructura básica de las organizaciones políticas y es la pieza angular para dirigir la toma de decisiones. Un problema social se puede abordar desde diferentes perspectivas, dependiendo de la concepción ideológica de los representantes políticos. En este sentido, la elección es un punto de partida para orientar la dirección política de una sociedad. Sin embargo, hay

un importante número de cuestiones que preocupan considerablemente a la ciudadanía y cuyo planteamiento resolutorio es tan universal que dirigirlo ideológicamente solo radicaliza más el problema. En este sentido, la selección por sorteo de minipúblicos deliberativos podría minimizar estos problemas en los que el debate ideológico solo los dificulta, aumentando la desafección ciudadana con la clase política. Es particularmente en estos casos donde la complementariedad elección-sorteo puede ayudar a mejorar la práctica política. Es decir, la ciudadanía a través del voto puede elegir a sus representantes y la línea ideológica para la dirección del Gobierno, mientras que los minipúblicos deliberativos aleatorios podrían favorecer la participación y la deliberación activa sobre cuestiones que preocupan y afectan directamente a una parte importante de la ciudadanía. Esta es la clave para llevar a cabo la complementariedad elección-sorteo en la actualidad. La cuestión es si los minipúblicos deliberativos aleatorios podrían superar las deficiencias que encuentran los defensores de la representación electoral en la democracia directa ateniense.

LOS PROBLEMAS ESTRUCTURALES DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y LOS MINIPÚBLICOS DELIBERATIVOS

La reflexión acerca de cómo mejorar el funcionamiento de las democracias representativas ha sido un tema ampliamente tratado en la historia del pensamiento político (Bachrach, 1967; Pateman, 1970; Fishkin, 1995; Barber, 2004). Según Canales, la calidad democrática se manifiesta como la búsqueda de ese ideal que hay que conseguir, a sabiendas de que en estado puro no se puede encontrar en ningún lugar del mundo. Ante este reto o deseo inalcanzable surge el regeneracionismo como el pensamiento y la praxis, cuya actitud es proactiva y positiva, e intenta mantener lo positivo del pasado y cambiar lo desfasado e innecesario (Canales, 2018: 3). Esta es la clave: mantener las virtualidades que ofrece la democracia representativa y superar sus debilidades. Un reto que superar por las democracias actuales pasa por paliar el creciente distanciamiento de la ciudadanía con los representantes e instituciones políticas. En este sentido, la alta corrupción y el clientelismo no ayudan a reducir dicho distanciamiento, sino que afectan negativamente la legitimación del Estado moderno y de la propia democracia (Villoria e Izquierdo, 2016).

Muchas voces autorizadas coinciden en que la democracia representativa parece atravesar unos tiempos convulsos y complejos o, al menos, esa es la percepción a la que se puede llegar si consideramos factores como la desconfianza de la ciudadanía en sus dirigentes e instituciones políticas y la desafección ciudadana de la esfera pública, visible en la elevada abstención en las elecciones. La pérdida de afiliados en los partidos políticos y otros factores apuntan hacia un déficit democrático (Crouch, 2004; Mair, 2015; Tormey, 2015). En cualquier caso, recientemente, la política y los políticos están considerados por una parte considerable de la ciudadanía como uno de los grandes problemas que presentan las democracias representativas (Rámirez-Nárdiz, 2014: 184).

En respuesta a esta disminución real o percibida de la legitimidad del sistema político, la sociedad se ha pronunciado mediante la aparición de sucesivos movimientos ciudadanos que demandan a través de movilizaciones en las calles cambios en el sistema democrático. Unos cambios que se caracterizan por una demanda general de regeneración y profundización democrática. Ante esta nueva realidad social, algunas democracias occidentales han debatido, incorporado y utilizado diferentes instrumentos de participación ciudadana: la iniciativa popular, la consulta popular, la audiencia pública, el presupuesto participativo y la revocatoria de mandato, entre otros, aunque en cantidad, frecuencia y resultados diferentes (Eberhardt, 2015: 85).

Sin embargo, aunque estos mecanismos de participación ciudadana implican el reconocimiento de las autoridades políticas de un nuevo camino paralelo de representación de intereses particulares, a los que se les reconoce la capacidad de intervenir en la toma de decisiones, la iniciativa de los mismos recae en el poder político, que se atribuye el control del proceso, la definición de la agenda y las reglas del juego, y condiciona el acceso de los actores sociales en el proceso de debate público (Ruano de la Fuente, 2010: 106). No obstante, en los últimos años, a estas iniciativas que buscan una mayor profundización democrática se está incorporando una alternativa al debate político que es el potencial del sorteo, al menos como complemento a la representación electoral (Callenbach y Phillips, 1985; McCormick, 2001; Sutherland, 2008; Van Reybrouck, 2017). Concretamente, uno de los principales pilares en los que descansa el sorteo es incrementar la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones políticas.

La participación de la ciudadanía a través de las elecciones es un agente legitimador de la democracia representativa actual. A este respecto, se debería realizar una breve aclaración. Es decir, «es necesario distinguir, en primer lugar, entre participación política y participación electoral, siendo la segunda solo una forma de expresión de la primera» (Nohlen, 2004: 138). Hay que destacar que la participación en la democracia directa afianzaba el principio legitimador democrático por dos razones: porque otorgaba a la ciudadanía la oportunidad de elegir a cargos públicos, y porque le ofrecía la posibilidad de participar en la gestión del gobierno. En cambio, la democracia representativa adquiere mayor legitimidad cuanto mayor sea la participación a la hora de elegir a través del voto a aquellos representantes que van a dirigir el gobierno, y poco más. Se evidencia entonces que «en las dos formas de democracia la relación participación y elección se invierte. Mientras hoy la elección es la regla y la participación directa la excepción, tiempo atrás la regla era la participación directa en tanto que la elección era la excepción» (Bobbio, 2005: 404).

No cabe duda de que el sistema representativo electoral presenta una situación paradigmática. Por una parte, atribuyen al electorado plena competencia política a la hora de elegir a sus representantes, pero, por otra, se convierten en el mismo momento en incompetentes a la hora de participar en la toma de decisiones políticas. A su vez, se defiende que el tamaño de nuestras sociedades impide que la ciudadanía pueda participar en el proceso político. Entonces, ¿por qué la ciudadanía no puede participar

en la toma de decisiones políticas, por incompetencia o debido al tamaño de nuestras sociedades? Si hubiera un sistema capaz de facilitar la participación política de la ciudadanía, ¿se convertiría la ciudadanía de nuevo en competente como lo es para elegir a sus representantes políticos? Seguramente, responder a estas cuestiones desde una lógica racional nos llevaría a una conclusión que dejaría al descubierto las verdaderas razones por las cuales los que ostentan el poder no quieren que nada cambie. Schumpeter defiende la elección a través del voto como la esencia de la democracia y el método adecuado para que la ciudadanía pueda seleccionar a los mejores candidatos para gobernarla. Como contrapartida, la ciudadanía tiene la opción de potenciar la rotación de los representantes electos a través del voto en futuros comicios (1996: 335-362). Su razonamiento nos lleva a un contrasentido lógico: si el individuo desciende a un nivel mental inferior al penetrar en la política, ¿de dónde adquiere los conocimientos para saber qué representantes son los mejores? Y en tal caso, ¿atendiendo a qué criterios?

En cuanto al argumento de los electoralistas sobre el problema de escala, Sartori afirma que la democracia de los griegos estaba constituida por ciudadanos de una pequeña comunidad, pero que después de la Revolución francesa ese sistema ya no se puede dar (1993: 18-19). Estos argumentos reduccionistas de la democracia son rebatidos por los partidarios de una democracia más inclusiva. Un argumento que defienden algunos filósofos y teóricos políticos partidarios del sorteo se basa en que la competencia o las habilidades políticas son universales, y se pueden adquirir a través de la experiencia o la educación. Por ejemplo, a través de su propuesta de la *democracia fuerte*, Barber presenta el potencial de la participación ciudadana como autoaprendizaje para la vida política, a la vez que la política se convierte en su propia universidad. La competencia política está, por tanto, al alcance de toda la ciudadanía sin necesidad de intermediarios especializados (2004: 222-223).

Con relación al problema de escala, que argumentan los electoralistas, Fishkin propone la encuesta de opinión deliberativa (DOP en inglés). Su propuesta apuesta por una deliberación profunda entre un grupo seleccionado por sorteo que, básicamente, ya fue practicada por los jurados populares atenienses en una democracia cara a cara. Este autor sostiene que la DOP ofrece las posibilidades de recrear las condiciones necesarias para una sociedad cara a cara, de manera que sirva a la democracia en un contexto de Estado nación a gran escala (1995: 152-155). La representación descriptiva presente en el grupo de participantes facilita la constitución de un microcosmos estadístico y representativo de la sociedad, con lo cual se puede esperar que las decisiones llevadas a cabo sean las que tomaría el conjunto de la sociedad si tuvieran las mismas oportunidades y condiciones de deliberación (*ibid.*: 155-173).

Más allá de las importantes divergencias entre los partidarios y los detractores del sorteo, se presentan algunas cuestiones centrales: ¿pueden los minipúblicos deliberativos paliar la creciente desafección ciudadana y aumentar la confianza y la participación de la ciudadanía en los procesos políticos de las democracias contemporáneas? ¿Pueden los minipúblicos deliberativos ofrecer las ventajas de la democracia directa ateniense y salvar sus inconvenientes?

Una mirada crítica a los minipúblicos deliberativos

Desde principios del siglo XXI se han llevado a cabo algunos proyectos políticos en distintos países occidentales, impulsados por la ciudadanía a través de diferentes iniciativas democráticas. El objetivo de estas innovaciones era mejorar el sistema democrático de una forma particular: revitalizando los componentes fundamentales de la democracia deliberativa (Gargarella, 2019: 40). Estas experiencias se inspiraron de una u otra manera en otros procesos del mismo tipo, y surgieron unas tras otras. Cada nueva experiencia avanzó observando procesos anteriores, intentando aprender de ellos y tratando de corregir los errores cometidos previamente (Suteu, 2015: 259-260).

Los antecedentes más relevantes de minipúblicos o asambleas ciudadanas se produjeron en Canadá. El proceso deliberativo más destacado es la iniciativa llevada a cabo en la Columbia Británica. Aunque no se obtuvo un resultado positivo, se convirtió en un modelo que seguir en el panorama internacional (Carolan, 2015: 735). Esta provincia canadiense inició un proceso deliberativo encargando a una asamblea de ciudadanos la reforma electoral. Esta asamblea estaba formada por 160 miembros elegidos por sorteo. En 2005, Columbia Británica estuvo cerca de convertirse en la primera jurisdicción política a nivel mundial en cambiar su sistema electoral a través de minipúblicos deliberativos aleatorios (Lang, 2007: 36-37). Tras la experiencia de la Columbia Británica, en 2006 la provincia canadiense de Ontario también llevó a cabo un proceso similar para reformar la ley electoral, invitando a participar a un grupo aleatorio de ciudadanos bajo el requisito de estar inscritos en el registro electoral. Del conjunto de candidatos que formalizaron su participación se seleccionó por sorteo una muestra representativa de 103 personas. Al final se rechazó la propuesta de la asamblea ciudadana por el 63% de los votantes (Van Reybrouck, 2017: 135). En Holanda, el Burgerforum Kiesstelsel ofrece otro ejemplo interesante de minipúblicos o asambleas ciudadanas. El Gobierno holandés fue pionero en el mundo en formalizar una asamblea nacional de ciudadanos a gran escala para realizar una reforma electoral. Sin embargo, el Parlamento rechazó la propuesta de la asamblea ciudadana (Jongh, 2013: 13, 196-197).

Aunque estas iniciativas democráticas no tuvieron el éxito esperado, sirvieron como ejemplo para países como Islandia e Irlanda. En el año 2010, el Gobierno de Islandia impulsó un Foro Nacional para la reforma constitucional. Este foro estaba formado por 950 miembros seleccionados por sorteo siguiendo un sistema de cuotas (Landemore, 2017: 169). En el caso de Irlanda, se llevaron a cabo dos procesos deliberativos: la Convención Constitucional (2012-2014) y la Asamblea de Ciudadanos (2016-2018). El Parlamento estableció una Convención ciudadana formada por 66 miembros seleccionados por sorteo, 33 políticos y un presidente independiente, que terminó en un referéndum en 2015 para permitir el matrimonio entre personas del mismo sexo (Elkink *et al.*, 2015: 1-4). En 2016, una asamblea de 100 ciudadanos irlandeses elegidos por sorteo realizó una propuesta de reforma de la Constitución sobre el aborto, y que sería aprobada a través de un referéndum en 2018 (Kenny, 2018: 265-269).

TABLA 1.
ASAMBLEAS CIUDADANAS, SORTEO Y TOMA DE DECISIONES POLÍTICAS

	Columbia Británica	Ontario	Holanda	Islandia	Irlanda
Objetivo	Reforma electoral	Reforma electoral	Reforma electoral	Reforma Constitucional	Reforma Constitucional. 1. Referéndum sobre matrimonio igualitario (2015). 2. Referéndum sobre el aborto (2018)
Ámbito	Provincial	Provincial	Nacional	Nacional	Nacional
Participantes	160 ciudadanos	103 ciudadanos	143 ciudadanos	1. ^a Asamblea: 950 ciudadanos. 2. ^a Asamblea: 25 delegados de elección personal directa	1. ^a Asamblea: dos tercios seleccionados por sorteo y el resto por miembros electos del Parlamento. 2. ^a Asamblea: 99 miembros seleccionados por sorteo y un juez del Tribunal Supremo
Sorteo	Miembros de la Asamblea seleccionados por sorteo	Miembros de la Asamblea seleccionados por sorteo	Miembros del Foro seleccionados por sorteo	1. ^a Asamblea: miembros seleccionados por sorteo. 2. ^a Asamblea: elección	1. ^a Asamblea: sorteo y elección. 2. ^a Asamblea: sorteo
Resultados	No se llevó a cabo. 57,7 % en lugar del 60 % requerido	No se llevó a cabo. Rechazada por el 63 % de los votantes	El Parlamento rechazó la propuesta	El Parlamento rechazó la propuesta	1. ^o referéndum: aprobado por el 62 % de votos a favor del matrimonio igualitario. 2. ^o referéndum: votación favorable a la legalización del aborto

Fuente: elaboración propia.

Los minipúblicos deliberativos son un fenómeno reciente en las democracias representativas occidentales (Sintomer, 2017: 33-34). Más allá del éxito real de estas iniciativas asamblearias, se puede considerar que su auténtico valor se encuentra en que han provocado una brecha en el hermético sistema de la representación electoral y, a su vez, una profundización en la legitimidad de la democracia (Gargarella, 2019: 40). Sin embargo, según sus funciones, los minipúblicos deliberativos podrían ocasionar el efecto contrario: disminuir la legitimidad del sistema político (Lafont, 2015). Según Cristina Lafont, el uso de minipúblicos deliberativos en los procesos de toma de decisiones políticas podría disminuir la legitimidad democrática del sistema político (*ibid.*: 2). ¿Cómo se podría llegar a este punto? La autora sostiene que las funciones de los minipúblicos deliberativos pueden ser diversas, y sobresalen tres formas posibles de implementación: orientación de la opinión pública, informar el debate público y la toma de decisiones. Según esta autora, estos últimos pueden ocasionar problemas de legitimidad democrática. Lafont argumenta que cuando los minipúblicos deliberativos toman directamente una decisión, rompen el circuito de retroalimentación con la deliberación real en la esfera pública, disminuyendo la legitimidad democrática del proceso político (*ibid.*: 3).

Aunque mi crítica comparte parcialmente el argumentario de Lafont, sigo una línea de argumentación diferente al matizar que para potenciar la legitimidad democrática se debe partir de minipúblicos democráticos y decisorios. A su vez, mi argumentario va más allá en cuanto a que la pérdida de legitimidad de los minipúblicos deliberativos está más relacionada con el poder de decisión que les atribuyen los representantes políticos que propiamente en las funciones que desempeñan. Según mi criterio, un minipúblico deliberativo se debería regir por tres principios fundamentales: representación descriptiva o estadística, deliberación cara a cara en grupos reducidos y participación directa de la ciudadanía en la toma de decisiones políticas. ¿Esto significa que un minipúblico deliberativo puede alcanzar plena legitimidad democrática?

Seguramente, no. En este sentido, deberíamos centrar nuestras pretensiones. Por ejemplo, ¿qué estamos pidiendo a los minipúblicos deliberativos, plena legitimidad democrática o potenciarla a razón de aumentar la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones y disminuir la creciente distancia entre gobernantes y gobernados? Podríamos considerar que esta es la cuestión clave. En mi opinión, a un minipúblico deliberativo no se le debería pedir plena legitimidad democrática, sino que se le debería exigir que, en la medida de sus posibilidades, vaya incorporando al proceso deliberativo todas aquellas voces que se hayan podido quedar al margen. Esto maximizaría la igualdad política de la ciudadanía y, a su vez, aumentaría la legitimidad democrática del proceso político. En suma, ¿qué virtualidades y limitaciones presentan los minipúblicos deliberativos según los principios expuestos?

La representación descriptiva o estadística parte de una premisa ineludible: la muestra aleatoria tiene que ser un retrato en miniatura de todo el electorado, un microcosmos estadísticamente representativo de la sociedad (Pitkin, 1985: 65-67; Fishkin, 1995: 142). Si esta fuera una metodología ideal, el azar iría reclutando a las personas de manera que el cuerpo representativo se correspondiera con la problemática que tratar. Sin embargo, el azar no tiene estas cualidades; simplemente posibilita tanto que así sea

como todo lo contrario. Según Lafont, es cuestionable que la selección aleatoria estratificada pueda proporcionar siempre una representación precisa de la población, ya que las categorías sociales difieren según el problema. En este caso, existe el riesgo de que los grupos más implicados en los problemas que tratar no sean capturados debido a las categorías de muestreo utilizadas (Lafont, 2015: 10).

No es fácil cuestionar el argumento que sostiene Lafont. Pero supongamos que desaparece este problema y que todos los implicados están interesados en los problemas específicos. ¿Tendrían entonces juicios homogéneos o la diversidad cognitiva de las personas va más allá de su coincidencia en género, cultura, clase social, profesión, etc.? Debemos considerar que el riesgo cero no existe en ninguna actividad humana. La premisa válida en nuestro caso es que la representación descriptiva puede potenciar la legitimidad democrática al aumentar la participación ciudadana en el proceso político y, con ello, puede aumentar la participación de la ciudadanía y disminuir la distancia con sus representantes políticos.

La fortaleza del minipúblico deliberativo debería radicar en que se incrementa el criterio de imparcialidad o neutralidad. De este modo, la ciudadanía se podría sentir representada, al menos, en su imaginario colectivo. La ciudadanía podría pensar que sus representantes no han sido elegidos conforme a una élite política o por criterios socioeconómicos. Y, sobre todo, el ciudadano común no se sentiría desplazado de la toma de decisiones a favor de unos representantes electos, que la mayoría de los casos no cumplen con sus promesas electorales, sino que se identificaría con unos nuevos representantes con los que comparten intereses y preocupaciones. A su vez, la ciudadanía se sentiría parte del juego político, ya que siempre tendría la posibilidad que ofrece el azar para formar parte de un futuro minipúblico deliberativo.

La deliberación cara a cara es recomendable que sea microcósmica: escoger un grupo, constituido según una muestra aleatoria y relativamente pequeño para que todos tengan igualdad de oportunidades de formar parte con buenas condiciones para deliberar (Fishkin, 2009: 81). Las propuestas de la deliberación microcósmica involucran a ciudadanos y no a expertos o élites políticas, preservando así la igualdad política. No obstante, Lafont sostiene que las opiniones de los ciudadanos comunes se transforman como consecuencia de la experiencia deliberativa. En su opinión, es precisamente la intervención del filtro deliberativo lo que hace que los participantes ya no sean una muestra representativa de la ciudadanía en general porque se han convertido en expertos (Lafont, 2015: 10-11). Ante esta nueva realidad, Lafont duda que en este caso los juicios, digamos de los *expertos deliberativos*, tengan más fuerza que la de otros expertos con méritos superiores. A su vez, entiende que estos juicios pierden su legitimidad porque ya no son los juicios de la gente.

Desde mi punto de vista, los juicios de los expertos deliberativos poseen más legitimidad que los juicios de los expertos por méritos. Es decir, para llegar a ser experto deliberativo se ha necesitado, entre otros, del asesoramiento de los expertos por méritos. En ese caso, el juicio de un experto deliberativo está formado por un compendio de opiniones de los expertos por méritos consultados. Además, hay que añadir los conocimientos adquiridos en el debate con los demás participantes, ya que durante el proceso van a

surgir nuevas opiniones que han ido evolucionando con el proceso deliberativo. Y en caso de que el proceso deliberativo convierta a los participantes en una especie de expertos, la legitimidad del proceso no tiene por qué disminuir. Es decir, cualquier persona elegida aleatoriamente no va a poder imponer su voluntad, aunque se convierta en un experto, ya que el proceso deliberativo solo podrá dar validez a la fuerza del mejor argumento.

Como sostiene Habermas (1999), la estructura de la comunicación de los participantes en la argumentación debe excluir toda coacción, ya provenga de fuera de ese proceso de argumentación, ya surja del propio proceso. De este modo se neutraliza cualquier otro motivo que no sea el de la búsqueda cooperativa de la verdad (Habermas, 1999: 46). Sea como fuere, el minipúblico deliberativo no tiene nunca la última palabra porque su toma de decisiones estaría supeditada en última instancia al escrutinio de la ciudadanía.

La participación directa de la ciudadanía en la toma de decisiones políticas es el principio más importante del minipúblico deliberativo para otorgarle una verdadera legitimidad. Cualquier anomalía en los dos primeros principios quedaría en manos de la ciudadanía solucionarla. En este caso, el tercer principio sirve de salvaguarda para que no se lleve a la práctica, ya que la ciudadanía retoma todo el poder decisorio para que la propuesta pueda llevarse a cabo.

Una vez expuestas las funciones más habituales de los minipúblicos deliberativos y los principios fundamentales por los que se deberían regir, se podría argumentar, siguiendo la línea de Lafont, que un minipúblico deliberativo cuya toma de decisiones pase por el filtro de aprobación o denegación de la esfera pública aumenta la legitimidad democrática del proceso decisorio. Tal vez, la misión primaria de todos los minipúblicos deliberativos es alcanzar este objetivo, pero muchos fracasan en el intento. Quizás no por sus deméritos, sino por las circunstancias impuestas desde un poder superior. En todo caso, la crítica de ilegitimidad no se debería dirigir directamente a los minipúblicos, sino a dicho poder que limita sus competencias y los convierten en meros instrumentos ficticios dirigidos a acallar a la ciudadanía, con el objetivo enmascarado de no otorgarles el poder en la toma de decisiones. En pocas palabras, hasta un minipúblico deliberativo modélico podría perder toda su legitimidad si la ratificación de sus decisiones depende en última instancia no de la ciudadanía, sino del Gobierno de turno. En dicho caso, ante el problema que se presenta nos encontramos básicamente con dos tipos de minipúblicos deliberativos: consultivos y decisorios.

La labor de los minipúblicos consultivos es la de deliberar y llegar a un acuerdo sobre un tema en concreto. Llegados a este punto, el Gobierno de turno puede llevar a cabo o no dicha recomendación. En este caso, a mi parecer, la labor del minipúblico deliberativo pierde toda su razón de ser, entendiéndose que surgen por un intento de los gobernantes de disminuir el distanciamiento con la ciudadanía, instaurando su uso para tal fin. Si observamos la clásica escalera de la no participación de Arnstein (1969), en general los minipúblicos consultivos se encuentran en los peldaños inferiores:

- 1) *Manipulación*. Se reúnen a personas en comités o juntas consultivas con el fin de diseñar su apoyo, distorsionando su participación.

- 2) *Terapia*. Se enmascara la terapia de grupo como participación ciudadana, se involucra a los ciudadanos en la planificación y, en cambio, los expertos los someten a una terapia de grupo clínica con el objetivo de curarlos de su patología, en vez de cambiar los problemas reales.
- 3) *Informar*. La información es clave para una participación ciudadana legítima; sin embargo, el flujo de la misma es unidireccional (de los funcionarios a los ciudadanos) lo que limita su poder de negociación.
- 4) *Consulta*. Consultar a la ciudadanía sin combinarse con otras formas de participación convierte la participación en un mero ritual, ya que no se garantiza que se vayan a tener en cuenta las preocupaciones e ideas de la ciudadanía.

En cambio, para instaurar minipúblicos decisorios, los gobernantes tienen que hacer un gran esfuerzo democrático. Siguiendo con la escalera de Arnstein, el poder ciudadano se encuentra en los peldaños superiores:

- 7) *Poder delegado*. Las negociaciones entre funcionarios y ciudadanos son bidireccionales, ya que los ciudadanos pueden llegar a un poder dominante en la toma de decisiones;
- 8) *Control ciudadano*. En este nivel, la ciudadanía puede gobernar un programa o una institución, hacerse cargo de los aspectos políticos y ser capaces de negociar en plano de igualdad (Arnstein, 1969).

Evidentemente, llevar a cabo todas las decisiones políticas al terreno de los minipúblicos deliberativos, supondría derrocar el sistema representativo electoral tal y como está constitucionalmente constituido, y perdería su razón de ser. En suma, en mi opinión, los gobernantes deberían llevar a cabo dos importantes reformas políticas: a) implementar una agenda política que cubra las principales preocupaciones e intereses de la ciudadanía, y b) que esta se debata y se implemente con la participación de minipúblicos deliberativos y decisorios, y que las decisiones de estos pasen por el escrutinio de la ciudadanía en un proceso referendario vinculante.

POSIBILIDADES Y LÍMITES DEL SORTEO EN LAS SOCIEDADES CONTEMPORÁNEAS: LOS CASOS DE ISLANDIA E IRLANDA

El objetivo de este apartado es presentar algunas de las virtualidades de las asambleas ciudadanas constituyentes en Islandia e Irlanda y, a continuación, reflexionar y analizar algunas cuestiones con el fin de intentar superar algunas de sus limitaciones. La justificación para centrar el análisis en los casos mencionados parte de dos premisas:

- Las asambleas ciudadanas de Islandia e Irlanda sucedieron a las de la Columbia Británica, Ontario y Holanda; sin embargo, su interés radica en que buscaron

reformas más sustanciales. Estas asambleas fueron más allá de proponer un cambio en el sistema electoral, y trabajaron en una reforma constitucional.

- Aunque los minipúblicos deliberativos o asambleas ciudadanas se han ido implementando en multitud de países (Reino Unido, Francia, Bélgica, España, etc.), Islandia e Irlanda son pioneras en iniciativas asamblearias aleatorias que incluían a la ciudadanía común en cambios constitucionales y son ejemplos innovadores de la utilización de las nuevas tecnologías y las redes sociales en procesos deliberativos.

Para llevar a cabo el presente análisis cualitativo es importante hacerse unas preguntas previas con el fin de establecer unos criterios mínimos para llevarlo a cabo: ¿representan realmente las asambleas ciudadanas aleatorias una amplia gama de los intereses generales de la sociedad? ¿Cómo se lleva a cabo el proceso de participación ciudadana? ¿Los miembros de la asamblea disponen de la información necesaria para formarse un criterio adecuado? ¿Adquiere mayor legitimidad democrática que la toma de decisiones de la asamblea pase por un referéndum en el que participe toda la ciudadanía? ¿El resultado del referéndum popular tiene que ser vinculante o sujeto al criterio del Gobierno central? A partir de estas cuestiones podemos establecer una clasificación conceptual y temporal de la siguiente manera: fase de selección aleatoria; fase de aprendizaje, deliberación y audiencia pública; fase refrendaria y carácter vinculante. Sobre estas fases o criterios se va a estructurar el análisis de las potencialidades y las posibles debilidades de las asambleas ciudadanas constituidas en Islandia e Irlanda.

TABLA 2.

FASES Y COMPARATIVA DE LAS ASAMBLEAS CIUDADANAS DE IRLANDA E ISLANDIA

	Islandia	Irlanda	
<i>Fases</i>	<i>Modelo realizado</i>		<i>Modelo mejorado</i>
Mandante	Parlamento		Parlamento y sociedad civil
Selección	Sorteo y elección	Sorteo y presidente elegido	Sorteo
Información	Mínima		Adecuada y amplia
Asistencia	Voluntaria		Obligatoria
Selección aleatoria	Representativo de la población en razón de género, edad, jurisdicción, etc.		Representativo de la población a razón de género, edad, jurisdicción, etc.
Retribución	Sueldo de 4 meses de parlamentario por participante	Gastos pagados	Sueldo y gastos pagados durante todo el proceso por participante

.../...

.../...

		Islandia	Irlanda	
<i>Fases</i>		<i>Modelo realizado</i>		<i>Modelo mejorado</i>
	Información	Nuevas tecnologías y redes sociales		Medios tradicionales de difusión (televisión, prensa, radio) y nuevas tecnologías y redes sociales
Aprendizaje, deliberación y audiencia pública	Deliberación	1. ^a (1 día). 2. ^a (3 meses). Electorado registrado con derecho a enviar sugerencias a la asamblea y debate <i>online</i> .	1. ^a (14 meses). 2. ^a (5 fines de semana). 1. ^a : asesorados por expertos, académicos, asociaciones civiles, etc. 2. ^a : asesorados por expertos en medicina, derecho, ética, etc.	Sin límite de tiempo, el necesario hasta la realización de una propuesta consensuada. Asesoramiento profesional sobre el tema de debate, lluvia de ideas de la ciudadanía en redes sociales y valoradas por la asamblea
	Publicidad	Plataformas digitales, actas públicas en redes sociales	Presentaciones de expertos y propuestas adelantadas a los asambleístas por escrito a través de medios digitales	Plataformas digitales, actas públicas en redes sociales, participación de la ciudadanía a través de medios telemáticos
Referéndum y carácter vinculante	Referéndum	Consultivo y no vinculante	Consultivo y vinculante gracias a la voluntad política del Gobierno	Decisorio y vinculante

Fuente: elaboración propia.

Fase de selección aleatoria

La selección por sorteo potencia la participación y la igualdad de oportunidades de la ciudadanía común en el proceso político y favorece la diversidad cognitiva, aumentando la legitimidad democrática (Landemore, 2013). Cuando se utiliza un amplio número de personas para la selección aleatoria, se posibilita la representación descriptiva de la sociedad: un microcosmos del electorado (Sintomer, 2017: 35; Linares, 2017: 49). Un proceso de selección aleatoria tiene que enviar una circular previa a la

ciudadanía que explique el motivo por el cual va a entrar en un sorteo de candidatos para formar parte de una asamblea popular y, sobre todo, facilitar la mayor información posible y comprensible de los asuntos que tratar (Dienel y Harms, 2000). Esta información previa ayuda a adquirir unos conocimientos básicos, tanto para aquellas personas que puedan salir sorteadas como para aquellas otras que no lo sean, ya que el capital informativo es clave para la calidad de futuros debates y, sobre todo, para ayudar a la decisión final en el proceso referendario.

Para que el proceso de selección aleatoria sea lo más representativo posible del electorado, aquel que resulte seleccionado debe saber previamente que no puede renunciar a la candidatura, ya que de hacerlo podría deslegitimar el proceso (Delannoi *et al.*, 2013). Además, ante el riesgo de que puedan quedar fuera algunas voces y perspectivas relevantes a problemas específicos, debido a obligaciones laborales o familiares, la remuneración económica por participar en las asambleas es indispensable. ¿Por qué la voluntariedad puede deslegitimar el proceso deliberativo? ¿Por qué es importante motivar a la ciudadana a participar con incentivos económicos? El principal motivo de no dejar la aceptación al cargo en manos de la voluntariedad, después de ser seleccionado por sorteo, radica en que una representación no descriptiva del electorado llegaría a deslegitimar el proceso político porque, generalmente, están más predispuestas a participar en actos públicos las personas más próximas a organizaciones políticas y, consecuentemente, a tener una opinión ideológicamente formada. Además, ante el riesgo de que las voces y perspectivas relevantes ante problemas específicos puedan quedar fuera, debido a obligaciones laborales o familiares, la remuneración económica puede facilitar que el seleccionado para la asamblea pueda delegar sus obligaciones a otra persona sin repercutir en sus ingresos familiares. Reflexionemos sobre estos criterios.

Por lo general, la voluntariedad reduce la participación pública y, con ello, se pierde uno de los principales beneficios que otorga el sorteo a la política: la representación descriptiva. En cambio, la obligatoriedad suele aumentar la participación pública y, con ello, la decisión final de la asamblea incrementaría su aceptabilidad, ya que todo el electorado estaría inmerso, directa o indirectamente, en el proceso político. Con lo cual, se podría sentir más responsable e identificado con el mismo. Dienel y Harms (2000) sostienen que todo comportamiento humano es el resultado de una determinada motivación. Cuando se desean nuevos comportamientos es necesario proporcionar las motivaciones respectivas (*ibid.*: 90). Este argumento nos ayuda añadir al carácter sancionador de la obligatoriedad el complemento de incentivos económicos al aceptar ser miembro de la asamblea. La remuneración económica es un factor indispensable para incentivar la participación y que esta sea lo más representativa posible (*ibid.*: 89).

En cuanto a la remuneración económica por participar, habría que tener en cuenta que fomentar actividades públicas no tiene nada de extraordinario. En la Grecia clásica se asignaba un salario por asistir a las asambleas públicas. Como describe Aristóteles (1988), recibir un salario favorecía que las clases menos privilegiadas y con menos tiempo libre tuvieran más posibilidades de participar en la vida pública (Aristóteles, *Pol.* 1293a2-7). En la actualidad también se pagan dietas y se facilita la participación

pública. Un caso bastante conocido se lleva a cabo en el ámbito judicial. Cuando somos seleccionados para formar parte de un jurado popular, en general, la participación es obligatoria y remunerada. No acudir sin causa justificada es motivo de sanción.

Otro caso conocido es la participación en las mesas electorales, que también es obligatoria y remunerada. ¿Qué factores son esenciales para fomentar la participación ciudadana en los jurados populares y las mesas electorales? Creo que la clave está en la obligatoriedad y la remuneración económica. Eso no quiere decir que muchas personas no participarían de manera voluntaria y altruista; pero, por norma general, la participación no sería suficiente para llevar a cabo satisfactoriamente el proceso. Incentivar la máxima participación en los minipúblicos deliberativos es muy importante para fortalecer la legitimidad del proceso y, en muchos casos, es difícil conciliar la participación pública con las obligaciones laborales o familiares. Además, son muchas las personas que desisten en participar en asuntos públicos, simplemente porque no les apetece. Estos son los principales motivos por los que la obligatoriedad y la remuneración económica son criterios imprescindibles para la formación de minipúblicos deliberativos.

A todas estas circunstancias se suman, como afirma Subirats, otras reticencias endémicas o corrientes escépticas a la participación popular que sostienen que: 1) *la participación favorece la lentitud del proceso de toma de decisiones*: a mayor número de personas a las que consultar, hay que unificar mayor diversidad de criterios, y mayor es la duración y complejidad en el proceso; 2) *la participación aumenta los costes del proceso de toma de decisiones*: el proceso participativo incrementa los costes de recursos y tiempo, ya que a mayor implicación pública menores son las probabilidades de unificar criterios, esto es, hay mayor número de modificaciones en proyectos que implicarían un aumento de costes; 3) *una mayor participación no supone un mayor valor añadido a la decisión*; 4) *la participación potencia un exceso de particularismos*: la defensa de los intereses particulares repercute negativamente en la defensa de los intereses generales; 5) *la participación prima el corto plazo*: la defensa de los intereses particulares sitúa el debate a corto plazo, ya que los proyectos a medio y largo plazo suelen afectar a algunos intereses inmediatos; 6) *la participación debilita instituciones y partidos*: los mecanismos representativos provocan una erosión de la legitimidad y la autoridad de instituciones y partidos políticos, ya que proyectan una sombra de desconfianza sobre su capacidad de representación (Subirats, 2001: 37-38).

Tras exponer los argumentos a favor de la obligatoriedad y la remuneración económica, se va a plantear un modelo asambleario mejorado, y con el que se realizará una comparativa con las asambleas deliberativas utilizadas en Islandia e Irlanda. No es la intención minimizar los logros asamblearios conseguidos por estos países, sino más bien intentar mejorar sus procesos deliberativos con la mirada puesta en futuras experiencias asamblearias ciudadanas. ¿Cómo llevó a cabo en Islandia e Irlanda el proceso de selección de candidatos? En el caso de Islandia se constituyó un Foro Nacional con 950 miembros seleccionados estadísticamente y por sorteo (Desai, 2020). El objetivo del foro era informativo, ya que su misión era presentar al Parlamento un informe basado en las demandas ciudadanas (Suteu, 2015). En 2011, el Parlamento islandés

creó una nueva comisión compuesta por 25 delegados autoseleccionados, donde se excluían a los políticos profesionales (Landemore, 2013).

Con base en un modelo mejorado, la fase de selección aleatoria islandesa muestra algunas deficiencias en términos de igualdad política y, consecuentemente, en legitimidad democrática. El principio de igualdad de oportunidades a la hora de participar, el derecho a una información adecuada al proceso y, sobre todo, el prescindir de los criterios de obligatoriedad y remuneración no se dan en condiciones adecuadas o, simplemente, no se dan. Limitar a 5000 invitaciones la participación influye negativamente en la representatividad descriptiva del electorado, reduciendo la igualdad de oportunidades de la población y, de forma cuantitativa, la diversidad cognitiva. Además, que las invitaciones no se acompañen con información adecuada o de recursos para acceder a la misma, disminuye cualitativamente dicha diversidad cognitiva. El hecho de que solo una parte del electorado sea invitada, prescindiendo del criterio de obligatoriedad, favorece un sesgo de élite, concretamente intelectual, que repercute negativamente en el proceso deliberativo.

Descartar el criterio de remuneración influye en la participación y que esta sea la adecuada para legitimar el proceso. No obstante, el proceso islandés presenta deficiencias de forma, pero no tanto de fondo. Si todos los medios utilizados de forma dispersa se hubieran unificado desde un principio, tal vez el resultado final hubiera sido diferente. En suma, en la parte positiva encontramos que en el proceso islandés se buscó una muestra representativa de la población, se apostó por la información telemática y se excluyó a los políticos profesionales del proceso deliberativo. En la parte negativa, encontramos que se priorizó la voluntariedad a la obligatoriedad, no se estipuló un salario por participar en el proceso deliberativo y hubo excesiva burocracia.

En el caso de Irlanda, la Convención Constitucional de 2012 fue de carácter mixto: dos tercios de sus miembros fueron seleccionados por sorteo y el resto eran miembros del Parlamento. Esta convención estuvo formada por 66 ciudadanos comunes, 33 miembros del Parlamento y un presidente elegido por consenso. Los expertos fueron excluidos. Sin embargo, se aceptó el asesoramiento de politólogos, constitucionalistas y académicos (Farrell *et al.*, 2020). La Asamblea de 2016 siguió los pasos de su antecesora de 2012, si bien estuvo compuesta por 99 ciudadanos seleccionados por sorteo y un presidente elegido. En ambas asambleas una empresa privada se encargó de realizar la selección por sorteo atendiendo a una muestra representativa de acuerdo con variantes demográficas: sexo, edad, clase social y territorio. Irlanda, si bien presenta algunas de las deficiencias de Islandia (voluntariedad y no remuneración), mejoró la representación descriptiva al ampliar la base de muestreo. Con ello, se mejoró considerablemente la igualdad de oportunidades de la ciudadanía, aumentando la legitimidad del proceso deliberativo. Un hecho para tener en cuenta es que, si bien a la ciudadanía no se le entregó instrucciones al uso en sus domicilios, su derecho a la información se vio satisfecho, cuantitativa y cualitativamente, por la masiva campaña que se llevó a cabo desde las instituciones, tanto por medios convencionales como telemáticos. Este aspecto es clave, como se vería en el aumento considerable de participación en su posterior proceso referendario.

Fase de aprendizaje, deliberación y audiencia pública

Aunque la fase de aprendizaje, deliberación y audiencia pública de las asambleas ciudadanas islandesas e irlandesas, si bien no fue ejemplar en sus inicios, fue mejorando a medida que se iba consolidando. El inicio de este proceso estuvo supeditado a una problemática anterior: la falta de información accesible y comprensible. No obstante, el recurso de utilizar las nuevas tecnologías y las redes sociales dio un impulso de calado a los procesos informativo y participativo.

Islandia tuvo que realizar dos asambleas previas antes de constituir la asamblea definitiva. El proceso de las asambleas de 2009 y 2010 se llevó a cabo en un solo día (Gargarella, 2019: 47). En cambio, la asamblea de 2011 se reunió durante tres meses y se podría haber reunido un mes más en el caso de haber sido necesario. El proceso de redacción constitucional y audiencia pública fue extraordinariamente abierto, ya que todo el electorado registrado podía enviar sus sugerencias a la asamblea, y de ser aceptadas se podían debatir *online*. A este respecto, se diseñaron plataformas digitales y los horarios de las reuniones y las actas se hicieron públicas en las redes sociales (*ibid.*: 48). Islandia se convirtió en todo un referente internacional, concretamente por la utilización de las nuevas tecnologías de internet, en especial de las redes sociales. No obstante, Islandia presenta fuertes debilidades en el inicio de este proceso. Además, el excesivo número de asambleas previas a la definitiva fue negativo para la legitimidad del proceso, más aún si tenemos en cuenta que la asamblea definitiva fue por elección directa y no se constituyó por sorteo. En el haber de la asamblea definitiva hay que destacar que se excluyeron los políticos profesionales. Y, sobre todo, fue modélica en cuanto a la utilización de internet, el diseño de plataformas digitales y la utilización de las redes sociales. Estos factores impulsaron positivamente el proceso de audición pública. Estas aportaciones son importantísimas de cara a un modelo mejorado en vistas a futuros procesos asamblearios.

En los casos de Irlanda, la Convención Constitucional de 2012 y la Asamblea de 2016 fueron sendos éxitos refrendarios, lo que puede llevar a la conclusión de que el proceso de aprendizaje, deliberación y audiencia pública fue modélico. Sin embargo, observamos que el éxito alcanzado pudo venir por factores impredecibles o, en su caso, predecibles, al tratarse de problemas más o menos endémicos que la ciudadanía deseaba solucionar, y la clase política accedió a sus demandas. En cuanto al tiempo de aprendizaje, deliberación y audiencia pública, la Convención de 2012 trabajó durante catorce meses (una vez al mes), y en las deliberaciones participaron expertos, académicos, asociaciones civiles, etc. (Arnold *et al.*, 2018). La Asamblea de 2016 funcionó como un minipúblico deliberativo y escuchó previamente a expertos en medicina, derecho, ética y defensores de ambos lados del debate. Esta asamblea se reunió durante cinco fines de semana: los sábados durante todo el día y los domingos por la mañana. Los miembros de la asamblea estaban distribuidos en mesas redondas de siete u ocho personas. Las mesas de debate estaban coordinadas por un facilitador y un encargado de tomar apuntes (Farrell *et al.*, 2020: 116).

En cuanto al proceso de aprendizaje, deliberación y audiencia pública, Irlanda presenta una presentación modélica: sesiones basadas en presentaciones de expertos

sobre ideas adelantadas a los asambleístas por escrito, presentaciones de grupos de ciudadanos, ronda de preguntas y respuestas, debates en grupos reducidos y espacios de reflexión en donde se invitaba a cada participante a exponer sus impresiones personales sobre cuestiones diversas. El único inconveniente que se observa es el hecho de que los miembros de la asamblea accedieran de manera voluntaria y, en su caso, que no recibieran una remuneración a pesar de la dura agenda que debían llevar a cabo.

Fase referendaria y su carácter vinculante

El Parlamento islandés acordó llevar el proyecto constitucional a un referéndum nacional, que se celebró el 20 de octubre de 2012 y que obtuvo una participación del 50 % del electorado. Sin embargo, el carácter no vinculante del referéndum dejó en manos del Parlamento la ratificación de las propuestas. En este sentido, las elecciones de 2013 dieron como ganadores a los opositores del Gobierno y la propuesta de reforma constitucional quedó sin efecto (Gargarella, 2019: 48-49). En este sentido, se defiende que un referéndum popular no debería ser consultivo, sino decisorio y vinculante. En Irlanda, las propuestas de la Convención de 2012 fueron más consultivas que declarativas (Farrell *et al.*, 2020). Sin embargo, hubo una que adquirió especial relevancia: la celebración de un referéndum sobre el matrimonio igualitario (Elkink *et al.*, 2015), que fue sometido a un referéndum celebrado el 22 de mayo de 2015, donde fue aprobado con el apoyo del 62 % del electorado. Esta fue la primera consulta popular en la historia irlandesa convocada a través de un proceso de deliberación pública (Ryan, 2015).

Un aspecto importante que potenció la participación popular fue, sin duda, que las cuestiones relacionadas con el proceso referendario fueron debatidas ampliamente en los medios de comunicación, tanto tradicionales como por internet, a lo largo de la campaña (Elkink *et al.*, 2015). El 25 de mayo de 2018 se celebró un referéndum con el 66,4 % del electorado a favor de derogar el aborto (Donnelly y Murray, 2020). El éxito de las asambleas irlandesas nos lleva a reflexionar sobre si fue mérito de la voluntad popular o por el beneplácito de la clase política. Hay que tener en cuenta que la mayoría de los partidos políticos irlandeses estaban a favor del matrimonio igualitario, si bien en el caso del aborto las fuerzas estaban más igualadas.

Los procesos asamblearios llevados a cabo en Islandia e Irlanda han constituido un importante referente internacional, tanto por conseguir un aperturismo en el hermético sistema institucional, como por demostrar que el sistema electoral puede dejar de ser una estructura rígida e inamovible. En suma, la toma de decisiones de las asambleas ciudadanas llevadas a cabo en estos países no fue vinculante; sin embargo, los casos de Irlanda tuvieron el éxito esperado por la mayoría de la ciudadanía. Si comparáramos el fracaso del proyecto islandés con los proyectos irlandeses, se podría convenir que el primero no tuvo éxito por la falta de apoyo de la clase política, mientras que en los proyectos irlandeses fue la clase política la que respaldó las propuestas ciudadanas. Al menos, no pusieron trabas para que no se llevaran a cabo.

En conclusión, en un modelo asambleario mejorado se debería apostar por un referéndum decisorio y vinculante, ya que la voz popular no puede quedar en manos de la aceptación o rechazo del Gobierno de turno.

CONCLUSIONES

La revisión del sorteo practicado en la Grecia clásica nos ha permitido constatar que, pese a ser la cuna de la democracia occidental, muchos de los mecanismos utilizados para paliar las carencias del sistema democrático (profesionalización de la política, monopolización del poder en manos de expertos, incompetencia de la clase política, falta de transparencia pública y escasa asunción de responsabilidades, etc.) no se han tenido en cuenta en las democracias actuales, o simplemente no se han puesto los medios suficientes para llevarse a cabo de manera eficaz. Además, se ha puesto de manifiesto que algunos de los problemas que encuentran los detractores de la democracia directa (incompetencia política y el tamaño de nuestras sociedades) se podrían dejar atrás si se utilizaran minipúblicos deliberativos, ya que se podría favorecer la complementariedad entre la elección y el sorteo.

Al realizar una mirada crítica a los minipúblicos deliberativos, se ha podido comprobar que, pese al auge de estas iniciativas, existen algunas lagunas en su funcionalidad. Por tanto, se han aportado unos criterios mínimos que dichos procesos deberían cumplir para ser considerados democráticos: la representación descriptiva o estadística, la deliberación cara a cara y la participación directa de la ciudadanía. Además, se ha realizado una clasificación de los minipúblicos deliberativos en consultivos y decisorios, apostando por los minipúblicos deliberativos decisorios para que el proceso político adquiera una adecuada legitimidad democrática. Sin embargo, sabiendo del riesgo que supone que estos rompan el circuito de retroalimentación con la deliberación real en la esfera pública al disminuir la legitimidad democrática del proceso político, se defiende que las decisiones de los minipúblicos deliberativos se lleven a un referéndum popular y vinculante, en el cual la decisión final pase por el escrutinio de la ciudadanía.

Para el análisis empírico hemos seleccionado los procesos asamblearios de Islandia e Irlanda, en los que la participación ciudadana fue promovida y regulada institucionalmente desde el Gobierno. Aunque nuestra investigación confirma que los procesos deliberativos implementados en Islandia e Irlanda han mostrado algunas deficiencias importantes con relación a los requisitos mínimos expuestos para poder ser considerados democráticos, al menos han llevado la toma de decisión final a un referéndum popular. Y, sobre todo, han sido todo un ejemplo de participación y transparencia al utilizar las nuevas tecnologías de la información y la comunicación a partir del uso masivo de las redes sociales de internet.

La presentación de un modelo asambleario mejorado invita a futuras iniciativas asamblearias en general a tomar en cuenta los criterios mínimos que un proceso de estas características requiere para evitar que todo el trabajo realizado no quede en manos del

Gobierno de turno, y que surja la desafección y el desencanto de la ciudadanía, como ocurrió en la experiencia islandesa. Apostar por los minipúblicos deliberativos no significa que con ello se terminen los principales males de la democracia representativa, pero creo que se deberían llevar a cabo iniciativas políticas de este tipo, en las que el pueblo participe realmente, directa o indirectamente, en la toma de decisiones políticas. Claro está, si se desea mejorar la legitimidad del sistema representativo de las democracias actuales.

Referencias

- Aristóteles. 1988. *Política*. Madrid: Gredos.
- Arnold, Tom, David Farrell y Jane Suiter. 2018. «Lessons from a Hybrid Sortition Chamber: The 2012-14 Iris Constitutional Convention», en John Gastill y Erik Olin Wright (eds.), *Legislature by Lot. Transformative Designs for Deliberative Governance*. Londres: Verso.
- Arnstein, Sherry R. 1969. «A ladder of citizen participation», *Journal of the American Institute of Planners*, 35 (4): 216-224. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>.
- Bachrach, Peter. 1967. *Crítica de la teoría elitista de la democracia*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Barber, Benjamin. 2004. *Democracia fuerte*. Córdoba: Editorial Almuzara.
- Bobbio, Norberto. 2005. *Teoría general de la política*. Madrid: Trotta.
- Bouricious, Terrill. 2013. «Democracy Through Multi-Body Sortition: Athenian Lessons for the Modern Day», *Journal of Public Deliberation*, 9 (1): 1-19. Disponible en: <https://www.publicdeliberation.net/jpd/vol9/iss1/art11>.
- Buchstein, Hubertus. 2015. «Elective and Aleatory Parliamentarism», en Kari Palonen y José María Rosales (eds.), *Parliamentarism and Democratic Theory*. Toronto: Barbara Budrich Publishers. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/j.ctvddzxp8.16>.
- Burnheim, John. 1985. *Is Democracy Possible? The alternative to electoral politics*. California: University of California Press.
- Cain, Bruce E., Russell J. Dalton y Susan E. Scarrow. 2003. *Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*. Nueva York: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/0199264996.001.0001>.
- Callenbach, Ernest y Michael Phillips. 1985. *A Citizen Legislature*. Berkeley: Banyan Tree Books.
- Canales, José Manuel. 2018. «Algunas reflexiones sobre la regeneración y la calidad democrática. Especial consideración de la situación española», en José Manuel Canales y Ángel Valencia (eds.), *Estrategias para la calidad y la regeneración de la democracia*. Granada: Editorial Comares.
- Carolan, Eoin. 2015. «Ireland's Constitutional Convention: Behind the hype about citizen-led constitutional change», *International Journal Constitutional Law*, 13 (3): 733-748. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/icon/mov044>.

- Carson, Lyn y Brian Martin. 1999. *Random Selection in Politics*. Westport: Praeger Publishers.
- Castells, Manuel. 2012. *Redes de indignación y esperanza: los movimientos sociales en la era de Internet*. Madrid: Alianza Editorial.
- Crouch, Colin. 2004. *Posdemocracia*. Madrid: Taurus.
- Delannoi, Gil, Oliver Dowlen y Peter Stone. 2013. *The Lottery as a Democratic Institution*. Studies in Public Policy, 28. Dublin: The Policy Institute, Trinity College.
- Desai, Previn. 2020. *Constitutional Conventions and Citizen's Assemblies: power to the people?* House of Commons Library. Disponible en: <https://cutt.ly/Xn93d1N>.
- Dienel, Peter y Hans Harms. 2000. *Repensar la democracia. Los núcleos de intervención participativa*. Barcelona: Ediciones Serbal.
- Donnelly, Mary y Claire Murray. 2020. «Abortion care in Ireland: Developing legal and ethical frameworks for conscientious provision», *International Journal of Gynecology Obstetrics*, 148 (1): 127-132. Disponible en: <https://doi.org/10.1002/ijgo.13025>.
- Eberhardt, M. Laura. 2015. «Democracias representativas en crisis. Democracia participativa y mecanismos de participación ciudadana como opción», *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 33: 83-106. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.12795/araucaria.2014.i33.04>.
- Elkink, Johan A., David M. Farrell, Theresa Reidy y Jane Suiter. 2015. «Understanding the 2015 Marriage Referendum in Ireland: Constitutional Convention, Campaign, and Conservative Ireland», *Irish Political Studies*, 32 (3): 361-381. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/07907184.2016.1197209>.
- Farrell, David M., Jane Suiter, Clodagh Harris y Kevin Cunningham. 2020. «The Effects of Mixed Membership in a Deliberative Forum: The Irish Constitutional Convention of 2012-2014», *Political Studies*, 68 (1): 54-73. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0032321719830936>.
- Fishkin, James S. 1995. *Democracia y deliberación*. Barcelona: Ariel.
- Fishkin, James S. 2009. *When the People Speak, Deliberation Democracy and Public Consultation*. Oxford: Oxford University Press.
- Gargarella, Roberto. 2019. «De la democracia participativa a la deliberación inclusiva: "minipúblicos", loterías y Constituciones elaboradas por la ciudadanía (*crowd-sourced constitutions*). Comentarios muy preliminares». *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 5 (9): 39-63. Disponible en: <https://cutt.ly/Jn93WkE>.
- Guerrero, Alexander A. 2014. «The Lottocratic Alternative», *Philosophy and Public Affairs*, 42: 135-178. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/papa.12029>.
- Habermas, Jürgen. 1999. *Teoría de la acción comunicativa, I. Racionalidad de la acción y racionalidad social*. Madrid: Grupo Santillana de Ediciones.
- Hansen, Mogens H. 1999. *The Athenian Democracy in the Age of Demosthenes. Structure, Principles, and Ideology*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Jongh, Matthijs de. 2013. *Group dynamics in the Citizens' Assembly on Electoral Reform*. Utrecht: Utrecht University.

- Kenny, David. 2018. «Abortion, the Irish Constitution, and constitutional change», *Revista de Investigações Constitucionais*, 5 (3): 257-275. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.5380/rinc.v5i3.60967>.
- Lafont, Cristina. 2015. «Deliberation, Participation, and Democratic Legitimacy: Should Deliberative Mini-publics Shape Public Policy?», *The Journal of Political Philosophy*, 23 (1): 40-63. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/jopp.12031>.
- Landemore, Hélène. 2013. «Deliberation, cognitive diversity, and democratic inclusiveness: an epistemic argument for the random selection of representatives», *Synthese*, 190: 1209-1231. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s11229-012-0062-6>.
- Lang, Amy. 2007. «But Is It for Real? The British Columbia Citizens' Assembly as a Model of State-Sponsored Citizen Empowerment», *Politics and Society*, 1: 35-70. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0032329206297147>.
- Linares, Sebastián. 2017. «Democracia y sorteo de cargos», *Daimon. Revista Internacional de Filosofía*, 72: 45-58. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.6018/daimon/294741>.
- Manin, Bernard. 1998. *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza Editorial.
- McCormick, John P. 2011. *Machiavellian Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Michels, Ank y Harmen Binnema. 2018. «Deepening and Connecting Democratic Processes. The Opportunities and Pitfalls of Mini-Publics in Renewing Democracy», *Social Sciences*, 7, 236. Disponible en: <https://doi.org/10.3390/socsci7110236>.
- Nohlen, Dieter. 2004. «La participación electoral como objeto de estudio». *Elecciones*, 3: 137-157.
- Pateman, Carole. 1970. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511720444>.
- Pitkin, Hanna. 1985. *El concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Ramírez-Nárdiz, Alfredo. 2014. «La participación como respuesta a la crisis de la representación: el rol de la democracia participativa», *Revista de Derecho Político*, 90: 177-210. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/rdp.90.2014.13160>.
- Ruano de la Fuente, José Manuel. 2010. «Contra la participación: discurso y realidad de las experiencias de participación ciudadana», *Política y Sociedad*, 47 (3): 93-108.
- Ryan, Fergus. 2015. «Ireland's Marriage Referendum: A Constitutional Perspective». *DPCE online*, 2. Disponible en: <https://cutt.ly/dn93BHL>.
- Ryan, Matthew y Graham Smith. 2014. «Defining mini-publics», en Kimmo Grönlund, André Bächtiger y Maija Setälä (eds.), *Deliberation Mini-publics. Involving Citizens in the democratic Process*. Colchester: ECPR Press.
- Sartori, Giovanni. 1993. *¿Qué es la democracia?* México: Editorial Patria.
- Schumpeter, Joseph A. 1996. *Capitalismo, socialismo y democracia* (vol. 2). Barcelona: Folio.
- Sintomer, Yves. 2017. «Sorteo y política: ¿de la democracia radical a la democracia deliberativa?», *Daimon Revista Internacional de Filosofía*, 72: 25-43. Disponible en: <https://doi.org/10.6018/daimon/295531>.

- Subirats, Joan. 2001. «Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas», en Joan Font (ed.), *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel.
- Suteu, Silvia. 2015. «Constitutional Conventions in the Digital Era: Lessons from Iceland and Ireland», *Boston College International and Comparative Law Review*, 38: 251-276. Disponible en: <https://cutt.ly/ln933LE>.
- Sutherland, Keith. 2008. *People's Parliament*. Exeter: Academic.
- Torring, Jacob y Peter Triantafyllou. 2011. *Interactive Policy Making, Metagovernance and Democracy*. Colchester: ECPR Press.
- Tormey, Simon. 2015. «Democracy will never be the same again: 21st Century Protest and the Transformation of Politics». *Recerca. Revista de Pensament i anàlisi*, 17: 107-128. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.6035/Recerca.2015.17.6>.
- Van Reybrouck, David. 2017. *Contra las elecciones: cómo salvar la democracia*. Barcelona: Grupo Editorial.
- Villoria-Mendieta, Manuel y Agustín Izquierdo-Sánchez. 2016. *Ética pública y buen gobierno: regenerando la democracia y luchando contra la corrupción desde el servicio público*. Madrid: Editorial Tecnos.

Presentado para evaluación: 20 de diciembre de 2020.

Aceptado para publicación: 7 de junio de 2021.

GABRIEL CAMARELLES

gabycamarelles@hotmail.com

Investigador predoctoral en Ética y Democracia en la Universidad Jaume I de Castellón. Es graduado en Humanidades: Estudios Interculturales, y en Historia y Patrimonio por la Universidad Jaume I de Castellón. Máster universitario en Ética y Democracia por la Universidad de Valencia y la Universidad Jaume I de Castellón. Sus trabajos como investigador se han centrado fundamentalmente en el sorteo como un mecanismo de profundización democrática, los minipúblicos deliberativos aleatorios y las asambleas ciudadanas. Sus publicaciones más recientes son: «Contra las elecciones. Cómo salvar la democracia», reseña de Van Reybrouck (*Recerca*, 24, 1); «Crítica al fundamentalismo electoral a través del mecanismo del sorteo: propuestas democráticas de Burnheim y Goodwin desde una perspectiva crítica» (*Foro Interno. Anuario de Teoría Política*, 21), y «Asambleas ciudadanas y reformas constitucionales en Islandia e Irlanda: sorteo y deliberación como instrumentos de profundización democrática» (*Daimon. Revista Internacional de Filosofía*).

Ordenando el caos: cuatro enfoques metodológicos para investigar en políticas públicas

Sorting out chaos: Four methodological approaches to do research in public policy

ALEJANDRO HERNÁNDEZ-LUIS

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. FLACSO-Ecuador

CAMILA CARRASCO

Centro de Políticas Públicas. Universidad Católica de Temuco

SARAI GARCÍA-GUERRA

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. FLACSO-Ecuador

Cómo citar/Citation

Hernández-Luis, A., Carrasco, C. y García-Guerra, S. (2021). Ordenando el caos: cuatro enfoques metodológicos para investigar en políticas públicas. *Revista Española de Ciencia Política*, 56, 173-196. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.56.07>

Resumen

El análisis de políticas públicas es un campo disciplinar donde convergen múltiples teorías y procedimientos metodológicos. Esta nota de investigación aborda la pregunta sobre si es posible ordenar el conocimiento de manera que los supuestos filosóficos, marcos analíticos y métodos puedan ser alineados. Para ello, utilizamos la tipología propuesta por Patrick Jackson como esquema organizacional de los debates en filosofía de la ciencia. Sobre esa base, proponemos una distribución de las teorías macro del análisis de políticas en correspondencia con las cuatro metodologías definidas en el esquema: neopositivismo, realismo, analiticismo y reflexivismo. El propósito del ejercicio es hacer que las propuestas teóricas que conforman el análisis de políticas sean más accesibles para los investigadores y, de esta forma, lograr que se destaquen los elementos de distinción y las implicaciones prácticas para las metodologías de investigación. Lo anterior permitirá visualizar los posibles caminos que consideramos que pueden conducir a realizar diseños de investigación más consistentes, coherentes y congruentes.

Palabras clave: políticas públicas, ontología, metodología, marcos analíticos.

Abstract

Public policy analysis (PPA) is a disciplinary field where multiple theories and methodological procedures converge. This research note addresses whether it is possible to organize knowledge

in a way that philosophical assumptions, analytical frameworks and methods could be aligned. To this aim, Patrick Jackson's typology is used as an organizational scheme of the debates in philosophy of science. Based on this, we propose a distribution of PPA macro theories in correspondence with the four methodologies defined in Jackson's scheme: neopositivism, realism, analyticism and reflexivity. The purpose of this exercise is to make PPA theoretical proposals more accessible for researchers and, this way, to highlight their distinctive elements and practical implications for research methodologies. This will allow to visualize the potential paths that could lead towards more consistent, coherent and congruent research designs.

Keywords: public policy, ontology, methodology, analytical frameworks.

INTRODUCCIÓN: LA INVESTIGACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN AMÉRICA LATINA

El análisis de políticas es un campo joven en la temporalidad del desarrollo científico, que comenzó a configurarse en los Estados Unidos apenas a inicios de la década de 1950 (Lasswell, 1951). Como en todo campo de estudio, se han propuesto diversas teorías en función de las preferencias de los investigadores a lo largo de los años. Estas se derivan de su comprensión del mundo y de la ciencia o por efectos de difusión o adscripción a determinada *escuela*. Dada la diversidad de enfoques en la actualidad, el análisis de políticas es visto como un espacio desordenado donde confluyen múltiples marcos, teorías, enfoques, modelos y metodologías. Este *caos* suele ser una de las causas que abruma a los investigadores jóvenes que comienzan a acercarse al objeto de estudio y, sobre todo, a los practicantes, quienes no suelen contar con el tiempo para adentrarse en debates abstractos.

En América Latina, la historia del campo de estudio tiene una complejidad añadida. El concepto *políticas públicas* y su lenguaje asociado irrumpieron en la región a finales de la década de 1980 de la mano del Consenso de Washington y los organismos multilaterales de financiamiento (Roth, 2014). El concepto, además, vino acompañado de la nueva gestión pública y las pretensiones de modernización y mejora de la Administración pública (Peters y Pierre, 2005). Lo complejo de esta historia se debe al menos a tres factores: en primer lugar, el desarrollo del campo no se originó en la región y llegó de manera tardía. En segundo lugar, está el hecho de la asociación del lenguaje y sus conceptos fundamentales al neoliberalismo, debido al momento y la forma de su inclusión en la Administración pública latinoamericana (apreciación sesgada de la disciplina que causa serios inconvenientes). Y, finalmente, el problema de la convivencia de distintos paradigmas, lenguajes y tradiciones de la Administración pública que se explican a continuación.

Contrariamente a las pretensiones de los organismos multilaterales de financiamiento (Aguilar, 2007), el lenguaje de las políticas públicas no llegó a América Latina a manera de borrón y cuenta nueva. El espacio en el cual entró se caracterizaba —y aún se caracteriza— por una construcción híbrida entre tradiciones heterogéneas,

como la heredada de la colonia, la planificación soviética y el desarrollismo cepalino; y también por un patrón de relaciones sociales marcado por la personalización del poder (Méndez, 1999) y el consecuente clientelismo. Esta confluencia perversa es responsable de las constantes confusiones, estiramientos conceptuales, ambigüedades e incorrectas homologaciones que existen en la terminología que manejan los Gobiernos latinoamericanos y que, en ocasiones, también pueden encontrarse en publicaciones académicas e investigaciones desarrolladas por equipos de trabajo de organizaciones internacionales y no gubernamentales. Entre los principales problemas que al respecto pueden señalarse están: el uso indistinto de los términos *política*, *programa*, *plan* y *proyecto*, sin una clara diferenciación de sus características y alcances; la idea de que las políticas públicas, para ser tales, tienen que estar *escritas* en un documento aprobado por un ente rector (ministerios o secretarías) y que se denomine «la política de...», o la necesidad de que exista una ley —y no otro u otros instrumentos de autoridad— para poder afirmar que existe una política pública.

El panorama descrito hasta aquí es desalentador. La descripción es necesaria, sin embargo, no para recargar de pesimismo a una situación ya compleja, sino para conocer las particularidades del campo en el contexto latinoamericano y, a partir de ahí, pensar y plantear caminos a través de los cuales avanzar. Uno de estos es la organización del estado del conocimiento. Este tipo de esfuerzos se ha realizado anteriormente, siendo el libro editado por Paul Sabatier (2010) el más conocido en la región, sobre todo después de la traducción que realizó la Jefatura de Gabinete de Ministros de Argentina. Otros autores como Roth (2014) y Fontaine (2015), también han publicado manuales que tienen el objetivo de describir y explicar las distintas teorías del área. Estos últimos añaden un importante esfuerzo de contextualización, explicando los distintos enfoques, así como las problemáticas de la inserción, traducción y estudio en la región.

El presente trabajo no pretende tener el mismo alcance que los textos mencionados anteriormente. Su objetivo no es explicar las particularidades de cada una de las teorías, sino que nos preguntamos si es posible ordenar el conocimiento de manera que los investigadores puedan contar con una orientación que les permita alinear supuestos ontológicos, teorías y métodos. Es decir, pretendemos contribuir a una reflexión que destaque la importancia de definir compromisos ontológicos dentro de la investigación y, en función a ello, adoptar teorías y métodos coherentes con esos compromisos. De esta manera, consideramos que para dar cuenta de un resultado de política o anticipar los efectos de la toma de decisión de forma adecuada, las investigaciones deben ser transparentes respecto a sus apuestas filosóficas y propuestas epistemológicas.

Para ello, presentaremos el esquema organizacional desarrollado por Jackson (2016: 36) a manera de tipología, que fue formulado con el objetivo de hacer que las reflexiones sistemáticas encontradas en la filosofía de la ciencia sean accesibles para los investigadores. Después de mostrar la tipología en su planteamiento original, mostraremos cuál es su utilidad para organizar las teorías del análisis de políticas no de una manera exhaustiva, sino como una forma de generar categorías que contribuyan a aclarar las diversas discusiones y que ayuden a los investigadores a comprender las implicaciones prácticas de utilizar esas teorías y métodos para sus estudios.

UNA TIPOLOGÍA PARA LA ORGANIZACIÓN DE CAMPOS DISCIPLINARES

La preocupación de Jackson (*id.*) está relacionada con el problema de que la filosofía de la ciencia no tiene un esquema organizacional ampliamente aceptado, que divida autores y posiciones en distintas escuelas de pensamiento. Las discusiones generalmente son muy dispersas y comprender las disputas entre los filósofos de la ciencia es un asunto en extremo complicado. Por ejemplo, las frecuentes distinciones entre *positivismo* e *interpretativismo*, así como entre *cuantitativo* y *cualitativo* suelen basarse en una diferencia de método en lugar de una diferencia de metodología. Realizadas así, estas distinciones pueden ser demasiado simplistas¹.

Ante esta problemática, Jackson (*id.*) plantea una tipología que pretende mostrar diferentes posiciones dentro de la filosofía de la ciencia y, a partir de ahí, aclarar las implicaciones que una determinada combinación de compromisos ontológicos tiene en la realidad práctica de la producción de conocimiento. La tipología se plantea en un formato dos por dos, donde se combinan ontologías filosóficas por un eje y ontologías científicas por el otro. El producto de la combinación son las cuatro metodologías que aparecen en la tabla siguiente: neopositivismo, analiticismo, reflexivismo y realismo crítico.

TABLA 1.
TIPOLOGÍA DE CUATRO METODOLOGÍAS

		Relación entre conocimiento y observación (ontologías científicas)	
		<i>Fenomenalismo</i>	<i>Transfactualismo</i>
Relación entre el conocedor y lo conocido (ontologías filosóficas)	<i>Dualismo mente mundo</i>	Neopositivismo	Realismo crítico
	<i>Monismo mente mundo</i>	Analiticismo	Reflexivismo

Fuente: Jackson (2016).

Ahora bien, aquí son necesarias dos aclaraciones: en primer lugar, el significado de cada uno de los elementos de la tipología y la coherencia interna del esquema; en segundo lugar, el alcance y la intención de esta, sobre todo porque coincide con el trabajo de alineación con las teorías de las políticas públicas que se realizará más adelante.

En relación con la primera cuestión, se parte de la idea de que una teoría o una investigación siempre debe localizar y especificar su posición respecto de, al menos, tres cosas: el investigador, el mundo que se investiga y el carácter de la relación entre estos. La

1. Por ejemplo, King *et al.* (2000: 39-41) asignan a las investigaciones que realizan entrevistas en profundidad u observaciones participantes la función de productoras de información para comprobar la teoría elaborada a partir de datos brutos o manejo de variables. Con ello, las investigaciones que utilizan métodos cualitativos quedan simplemente relegadas a un segundo plano.

relación entre el investigador y el mundo (ontología filosófica) suele darse de dos formas distintas: a) dualismo mente-mundo (separación entre el investigador y el mundo, de manera que el conocimiento válido debe estar relacionado con una correspondencia precisa entre proposiciones empíricas y teóricas), y b) monismo mente-mundo (el investigador es parte del mundo, por lo que el *mundo* es endógeno a las prácticas sociales de producción del conocimiento y, por lo tanto, no es una simple descripción de objetos mundanos ya existentes). Esta dicotomía ha sido frecuentemente caracterizada como positivista para referirse al dualismo (Wendt, 1999) e interpretativista para señalar al monismo (Yanow y Schwartz-Shea, 2006). Sin embargo, esta distinción es poco útil, ya que no aclara suficientemente todos los problemas en juego de la distinción filosófica.

La necesidad de esclarecer las categorías para ordenar los debates contemporáneos sobre investigación social llevó a Jackson a plantear la división entre dos tipos de ontologías científicas: fenomenalismo y transfactualismo (2016: 41). La cuestión clave de esta división es determinar si el conocimiento se produce a través de cosas que pueden experimentarse y observarse empíricamente (fenomenalismo) o si es posible generar conocimiento de objetos que son inobservables en principio (transfactualismo). La idea es que tanto en la postura monista como dualista los investigadores pueden analizar solamente hechos/fenómenos o ir más allá de esos hechos para comprender los procesos y factores más profundos que los generan.

La combinación de las dos ontologías, como mencionamos, produce cuatro metodologías. Cabe señalar que el término *metodología* en este trabajo no es entendido como el conjunto de métodos utilizados en una investigación científica, sino como «una preocupación con la estructura lógica y el procedimiento de la investigación científica» (Sartori, 1970: 1033). Estas metodologías tienen un conjunto de elementos característicos.

El neopositivismo se originó en la filosofía empiricista y el positivismo lógico. Su objetivo es producir leyes de cobertura, por lo que se privilegian explicaciones orientadas por variables que prueben regularidades entre un *explanans* (X) y un *explanandum* (Y). Para ello se utilizan estadísticas, contrafácticos y ensayos aleatorios controlados, entre otros. Sus compromisos ontológicos se asocian a una realidad objetiva y su epistemología empiricista es firmemente antimetafísica. El realismo crítico es parte de las filosofías de la ciencia pospositivista. Busca explicar las causas *genuinas* de los fenómenos de manera distinta al neopositivismo. En este sentido, sus investigaciones prefieren determinar fuerzas o mecanismos que proporcionen explicaciones causales de rango medio, usualmente construidas a través de comparaciones de *n* pequeña o estudios de caso a profundidad. Si bien sus compromisos ontológicos también se asocian a una realidad objetiva, su epistemología no se detiene en lo directamente observable. El analiticismo y el reflexivismo se originaron en las tradiciones filosóficas idealistas y otras no empiricistas. Ambas metodologías rechazan la idea de que exista una realidad independiente de la mente. Sin embargo, el analiticismo, al ser consistente con los enfoques constructivistas sociales, entiende que las teorías son idealizaciones y simplificaciones del mundo, por lo que el esfuerzo científico implica desagregar y simplificar los fenómenos a través de tipos ideales para su mejor comprensión. Por su parte, el reflexivismo incorpora

enfoques activistas o comprometidos, en donde la investigación científica está relacionada dialécticamente con las condiciones sociales de su producción y conduce a una crítica sobre los supuestos opresivos de las relaciones sociales (McArthur, 2011).

Respecto de la segunda cuestión, relacionada con el alcance y la intencionalidad de la tipología, lo primero que debe entenderse es que esta es de tipo ideal weberiano; es decir, es una simplificación deliberada de una realidad empírica compleja, con el propósito de resaltar ciertos elementos que no son claros en el mundo real (Weber, 2011). Además, la propuesta no pretende abarcar todos los debates de filosofía de la ciencia —ya que no está articulada en esos términos—, sino que busca mostrar un campo de juego nivelado entre posiciones que son susceptibles de comparación y contraste. Sin embargo, esto no significa que cada una de estas posiciones tengan que hacerse cuantificables de forma que permitan algún tipo de prueba empírica sobre ellos.

La formulación de esta tipología fue realizada para rastrear los debates filosóficos importantes para los académicos de las relaciones internacionales. En este trabajo, sin embargo, creemos que también es útil para organizar debates dentro de otros campos disciplinares de las ciencias sociales. En consecuencia, en la siguiente sección mostramos cómo esta tipología puede ser utilizada para ordenar las diversas teorías propuestas en el ámbito de lo que se conoce como análisis de políticas públicas.

LA UTILIDAD DE LA TIPOLOGÍA PARA LAS TEORÍAS DEL ANÁLISIS DE POLÍTICAS

Arriba mencionamos que el análisis de políticas es un campo relativamente joven, pero esto no significa, en ningún caso, que sea improductivo. A lo largo de los setenta años aproximadamente de desarrollo se ha propuesto un número importante teorías. Estas, como en todos los ámbitos de la ciencia, se pueden dividir en macroteorías, teorías de rango medio y microteorías. En este documento hemos elegido trabajar solo con las macroteorías o, como también se les conoce en la disciplina, marcos analíticos. Es decir, teorías entendidas como ordenación interna de un marco de análisis que permite sistematizar datos observacionales para predecir y explicar eventos empíricos y también para conceptualizar objetos a partir de sus propiedades observables e inobservables (Sayer, 2010).

La elección de las macroteorías está justificada por cuatro razones, dos de carácter científico y dos de naturaleza práctica. La primera de ellas es que los marcos analíticos tienen un mayor nivel de abstracción y jerarquía conceptual para explicar el universo de las políticas públicas (Ostrom, 2007). La segunda es que los marcos, como dispositivos metateóricos, ofrecen la posibilidad a los académicos de discutir cualquier proposición teórica en particular, así como comparar y construir teorías (Bobrow y Dryzek, 1987; Ostrom, 2014). En tercer lugar, los marcos ya han sido objeto de otras sistematizaciones referentes al contexto latinoamericano (Roth, 2014; Fontaine, 2015). Y, finalmente, por la extensión y las características de este trabajo.

Muchos de los libros o manuales de políticas públicas presentan los marcos analíticos como una lista de compra o bote de basura, donde los investigadores pueden

tomar la teoría que más les convenza (entre otros, Fischer *et al.*, 2007; Goodin *et al.*, 2008; Araral *et al.*, 2012; Cairney, 2020). Uno de los efectos no deseados de este tipo de trabajos es que los investigadores —noveles sobre todo— se pregunten constantemente cuál es la *mejor* teoría para realizar sus pesquisas sin encontrar respuestas satisfactorias. En ese momento, por lo general, suelen hacer dos cosas: la primera es buscar trabajos o publicaciones temáticamente familiares y adoptar el mismo marco analítico que esas utilizaron, mientras que la segunda es incorporarse a un grupo de trabajo con una línea de investigación, teorías y metodologías establecidas, pero sin tener mayores conocimientos de cómo y para qué se hace lo que se está investigando. Ambas estrategias, aunque funcionales, no son necesariamente las que mejores resultados pueden llegar a producir.

En este escenario es importante señalar que el presente trabajo no tiene por finalidad ofrecer criterios de privilegio para la elección de un marco analítico sobre otro. Por el contrario, se busca mostrar que el campo del análisis de políticas es amplio y que ninguna comprensión filosófica debería dominarlo. Asumiendo ese pluralismo, creemos que son los objetivos del estudio de políticas públicas y el contexto de la investigación los criterios que, *a priori*, deben guiar la elección del marco apropiado. Asimismo, entendemos que la elección del marco no determina la adopción de un método o métodos específicos, sean cualitativos o cuantitativos, lo que no implica que deban combinarse métodos de diferente naturaleza ontológica dentro de un mismo marco. Contra esa posibilidad sostenemos que, para realizar investigaciones más consistentes, los académicos pueden realizar un ejercicio consciente y transparente de alineación entre estructuras lógicas, teorías y procedimientos de investigación. Para ello, en la tabla 2 proponemos una clasificación de las teorías macro del análisis de política en función de la tipología planteada por Jackson (2016).

TABLA 2.
TIPOLOGÍA APLICADA A LAS TEORÍAS DE ANÁLISIS DE POLÍTICAS

		Relación entre conocimiento y observación (<i>ontologías científicas</i>)	
		<i>Fenomenalismo</i>	<i>Transfactualismo</i>
Relación entre el conocedor y lo conocido (<i>ontologías filosóficas</i>)	Dualismo <i>mente mundo</i>	<u>Neopositivismo</u> Marco de análisis y desarrollo institucional. Equilibrio puntuado. Marco de coaliciones promotoras	<u>Realismo crítico</u> Análisis neoinstitucional de políticas públicas
	Monismo <i>mente mundo</i>	<u>Analiticismo</u> Marco de análisis narrativo de políticas. Dependencia de la trayectoria	<u>Reflexivismo</u> Sociología de la acción pública. Análisis deliberativo de políticas

Fuente: elaboración propia.

Antes de explicar la propuesta de tipología aplicada al campo de las políticas públicas son nuevamente necesarias algunas aclaraciones sobre alcance y propósitos: primero, la alineación que aquí se presenta no es una camisa de fuerza ni es de naturaleza mecánica; al contrario, son caminos que pueden conducir a investigaciones congruentes y consistentes. Segundo, y siguiendo el espíritu ideal-típico weberiano, la propuesta de alineación está realizada sobre la mayor cantidad de elementos compartidos o coincidentes. Dicho esto, en las próximas secciones expondremos por qué consideramos que estas teorías se alinean a las metodologías y cuáles son las implicaciones en términos prácticos para la investigación. En primer lugar se presentarán los marcos explicativos (neopositivistas y realistas) y luego los marcos interpretativos (analiticistas y reflexivistas).

Teorías neopositivistas

El término *neopositivismo* suele asociarse rápidamente al uso extensivo de modelización econométrica, semixperimentos y análisis coste-beneficio (Fontaine, 2020); en definitiva, lo que se considera corriente dominante (*mainstream*) dentro del campo de las políticas públicas. Sin embargo, más allá de este tipo de investigaciones y métodos derivados de la escuela de la elección pública (Blankart y Koester, 2006), se encuentran un conjunto de teorías para analizar las políticas que fueron formuladas siguiendo argumentos metodológicos neopositivistas. Estas teorías son, como mencionamos en la tabla 2, el marco de análisis y desarrollo institucional (Ostrom, 2014), el equilibrio puntuado (Jones y Baumgartner, 2005) y el marco de coaliciones promotoras (Sabatier, 2010).

El primer elemento identificable de las teorías neopositivistas son las conjeturas no falseadas como estado del conocimiento. Esto significa que lo que consideran conocimiento válido para desarrollar o hacer avanzar la ciencia (Popper, 2008) es una afirmación que aún no ha sido refutada. El procedimiento privilegiado para producir y evaluar esas afirmaciones es el testeo de hipótesis. Ahora bien, cuando se piensa en testeo de hipótesis, lo primero que viene a la mente es la comparación de grandes casos a través de modelos econométricos. Sin embargo, de estas teorías, solo el equilibrio puntuado (EP) privilegia este tipo de procedimientos. Aunque es necesario aclarar que toma distancia de la modelización de regresiones para describir tendencias o covariaciones, y se enfoca en la predicción de momentos (puntos) para explicar las decisiones (Fontaine, 2015).

Por otra parte, tanto el marco de análisis y desarrollo institucional (ADI) como el marco de coaliciones promotoras (MCP) se han desarrollado a través del uso de métodos cualitativos y cuantitativos centrados en casos, para producir y testear las hipótesis. El ADI nace de la revisión de más de quinientos casos estudiados por distintos grupos de investigación, con el objetivo de identificar las variables claves que permiten la organización de individuos o aquellas que las limitan. Para ello, el ADI trata de «hacer posible el análisis de sistemas integrados a partir de un clúster de

variables, cada una de las cuales puede desglosarse, dependiendo de la pregunta de interés» (Ostrom, 2014: 23). En el núcleo del marco está la «situación de acción», es decir, el espacio social donde los actores interactúan, se resuelve el problema de los bienes comunes y se intercambian bienes y servicios. Además, el marco contempla un conjunto de variables externas que afectan a la situación de acción y son identificadas como: condiciones biofísicas, atributos de la comunidad y reglas de uso. Luego de elaborado el marco, este se aplicó a múltiples escenarios empíricos² con el fin de verificar y ajustar las hipótesis propuestas.

El MCP, por otra parte, nace como parte de la insatisfacción de Paul Sabatier (1988) con el «ciclo de las políticas» y de su interés por resolver problemas «insolubles». Tiene tres niveles (macro, meso y micro) que son sus piedras angulares. En el nivel macro está el subsistema de políticas que es afectado por factores externos del sistema político y socioeconómico. El nivel micro es un «modelo del individuo» tomado de la psicología social. El nivel meso son las coaliciones promotoras donde se juntan la multiplicidad de actores del subsistema (Sabatier y Weible, 2010). Los desarrollos del MCP a lo largo de la década de 1990, llevaron a determinar doce hipótesis —y sus reformulaciones— sobre el comportamiento del subsistema de políticas (Rubio y Rosero, 2010). Con ello, se puede observar que la lógica del MCP y ADI es similar, y consiste en que los investigadores utilicen los marcos para comprobar o falsear en sus casos de estudio el cumplimiento de alguna o algunas de las hipótesis formuladas.

De esta forma es posible afirmar que lo que permite identificar a una teoría neopositivista no es el método cuantitativo o cualitativo que privilegia, sino la pretensión de generalización empírica como forma de entender la causalidad y la subsunción en *leyes generales* como procedimiento para la explicación causal. En términos prácticos para la investigación esto significa que los investigadores deberían comprobar el cumplimiento o no de las hipótesis (leyes universales) en sus casos y difundir los resultados, de manera que estos sean útiles para alimentar una agenda de investigación más amplia.

El último elemento compartido de las teorías neopositivistas es la denominación de las unidades de análisis de su objeto de estudio: las variables³. En el caso del MCP, por ejemplo, el subsistema de políticas es tratado como variable dependiente y lo que se pretende lograr con la investigación es demostrar que las variables independientes explican el subsistema (Sabatier, 2010). Esas variables independientes pueden ser

-
2. Si bien el marco comenzó a utilizarse para estudiar los servicios policiales en áreas metropolitanas, las aplicaciones más conocidas son las relacionadas con los arreglos institucionales sobre los recursos de uso común. En la actualidad, su uso se ha extendido a una impresionante diversidad de temáticas.
 3. Las variables son comprendidas desde una perspectiva neopositivista como un término que implica la posibilidad de descomponer un fenómeno a través del reconocimiento de los atributos específicos que conforman los objetos de estudio, lo que conlleva a que exista una lógica particular de proceder en las investigaciones (King *et al.*, 2000: 56-57).

endógenas (transformaciones del subsistema o de sus coaliciones) o exógenas (condiciones socioeconómicas, coaliciones del sistema de gobierno o decisiones e impactos de otros subsistemas). En el ADI, Ostrom (2014) se pregunta si es posible encontrar unidades universales (variables) que estructuren las interacciones humanas, cualesquiera que estas sean. Esas interacciones humanas son identificadas como una situación de acción (variable dependiente) que puede ser impactada por las reglas, los atributos de la comunidad y los atributos biofísicos y los materiales del contexto o entorno (tres tipos de variables independientes). Finalmente, el EP busca explicar y predecir cambios radicales (puntos) a través de variables endógenas, como el ciclo de atención del problema, y exógenas, como la organización del Estado (Fontaine, 2015: 159). De esta manera, plantean la hipótesis de que las instituciones se ajustan constantemente a los contextos cambiantes, por lo que la configuración de una agenda política tiende a ser un proceso errático que sigue una distribución accidentada (Jones y Baumgartner, 2005).

Lo anterior evidencia que no es suficiente la distinción entre los términos cuantitativo y cualitativo para diferenciar teorías neopositivistas de, por ejemplo, constructivistas. La metodología neopositivista no se limita a comparaciones de grandes casos a través de estadísticas; también contempla estudios de casos individuales. Sin embargo, lo último solo es posible si los casos están explícitamente relacionados con generalizaciones (casos cruciales), funcionando como *inputs* para la evaluación de propiedades de resultados previos; o como componente de una estrategia comparativa amplia (Jackson, 2016: 221).

Teorías realistas

El segundo tipo de marcos explicativos de la tipología son los realistas. El realismo es una posición filosófica consolidada e identificable; sin embargo, no goza de suficiente visibilidad e individualización dentro del análisis de políticas. Esto puede deberse a dos razones: la primera es que las críticas que se realizan desde los marcos o teorías interpretativas (analíticas o reflexivas) suelen agrupar a todas las teorías explicativas en la categoría neopositivista, mientras que la segunda se relaciona con la propia naturaleza de la comprensión de los objetos de investigación y el poco conocimiento que hasta ahora se tiene sobre los procedimientos de trabajo.

El realismo surgió como crítica al positivismo que, según Bhaskar, había «usurado el título de ciencia» (2008: 29). Es fácil suponer que entre ambas posiciones existen diferencias sustanciales en la forma de comprender la ciencia y sus métodos. La principal es sobre los objetos del conocimiento. Los realistas argumentaron que la idea de ver los objetos únicamente como hechos que hablan por sí mismos y que pueden ser colectados como *datos* era una posición ingenua. En cambio, explicaron que debe realizarse una distinción entre dos tipos: a) objetos de pensamiento basados en teoría y conocimiento factual, observacional y empírico, y b) objetos reales basados en los hechos como cosas, propiedades o estados del mundo (Sayer, 2010).

La distinción entre los objetos se traduce en lógicas totalmente diferentes de producción del conocimiento. En consecuencia, el estado del conocimiento de la metodología realista no es una conjetura no falseada (como en el neopositivismo), sino un mejor acercamiento al mundo. Lograr aproximarse de mejor manera al mundo implica entender que este no se reduce a sus estructuras materiales, sino que deben descubrirse las propiedades disposicionales profundas de los objetos (Jackson, 2016). Esto significa que la producción de conocimiento involucra conceptos y fenómenos interdependientes y no solamente eventos discretos. A manera de ejemplo, donde los positivistas explican la existencia de una correlación entre una variable X (llamémosla *Voice and accountability*) y una variable Y (llamémosla *Control of Corruption*) mediante el análisis de una base de datos, a los realistas les interesa más el proceso (donde se incluyen entidades, instituciones, actores, fuerzas causales) que permite afirmar que X es una causa genuina de Y en un caso o conjunto reducido de casos. Nuevamente, esto no debe confundirse con una división simplista de métodos cuantitativos y cualitativos. Al igual que sucede con las teorías neopositivistas, los realistas pueden utilizar ambos tipos de métodos para lograr sus propósitos de investigación (Fontaine *et al.*, 2018).

La teoría que consideramos que se alinea con esta metodología es el análisis neoinstitucional de políticas públicas (ANP). El ANP, en este trabajo, lo entendemos a partir del trabajo seminal de March y Olsen (1984). Esta aclaración es necesaria debido a que existen múltiples aproximaciones del neoinstitucionalismo (Hall y Taylor, 1996; Peters, 2003) y no todas son compatibles con la metodología realista. En ese sentido, es notable que las teorías neopositivistas tienen características compartidas con el neoinstitucionalismo de elección racional, mientras que las teorías analíticas comparten características con el neoinstitucionalismo histórico. El ANP, como aquí lo comprendemos, no pretende explicar los resultados de las instituciones creadas por los actores para solucionar un problema (elección racional), ni interpretar la trayectoria histórica que provocó determinado resultado (histórico). El objetivo del ANP es explicar cómo se institucionalizan las políticas públicas a través de procesos causales concretos.

El elemento más obvio de la alineación del ANP con el realismo es el estudio de las instituciones como objetos del conocimiento que no son directamente observables, pero sí detectables. Las instituciones, desde esta teoría, son conceptualizadas como una colección relativamente duradera de «reglas y prácticas organizadas, incrustadas en estructuras de significado y recursos, que son relativamente invariantes frente a la rotación de individuos y relativamente resistentes a las preferencias y expectativas idiosincrásicas de los actores y las circunstancias externas cambiantes» (March y Olsen, 2009: 1). Esta comprensión de las instituciones es diferente a la del resto de los científicos políticos y, también, más amplia. En ella se incluyen sistemas de símbolos, guías cognitivas y plantillas morales encargadas de proporcionar las «estructuras de significado» que moldean la acción humana (Hall y Taylor, 1996).

Las instituciones, en consecuencia, son el concepto que ayuda a desarrollar una correcta comprensión de los fenómenos y también, en cierto sentido, anticipar lo que puede o no suceder (Offe, 1996). Esta idea está sujeta a una «lógica de lo adecuado»

que determina las acciones apropiadas entre roles e instituciones (March y Olsen, 1989). Es decir, los elementos de orden y previsibilidad se crean mediante la definición de un conjunto de expectativas de comportamiento que se consideran correctas (Peters, 2003; Lowndes, 2019). Las expectativas adecuadas, a su vez, se internalizan mediante procesos de socialización (Olsen, 2008) y estructuran el comportamiento, las creencias y la acción organizada dentro de los sistemas políticos, formando, habilitando y restringiendo a los actores (Scott, 2014; Gruber *et al.*, 2015).

El procedimiento para evaluar las afirmaciones de las investigaciones que utilizan esta teoría es a través de ambientes controlados como los laboratorios de políticas (Olejniczak *et al.*, 2019) o por medio de argumentos trascendentales⁴ (Cabrera, 2007). El primer tipo de procedimiento es prácticamente inexistente dentro del contexto latinoamericano, ya que requiere de ingentes recursos y colaboración entre Gobiernos, actores no estatales, organizaciones internacionales y comunidades locales, lo cual suele ser muy difícil de lograr. El segundo tipo de procedimiento, en cambio, es frecuentemente utilizado en escuelas de posgrado de la región para la elaboración de trabajos de graduación o desarrollo de agendas de investigación (Muñoz, 2011; Zabalá-Peñafiel, 2017; Rodrigues, 2018; Fontaine, 2019).

Las investigaciones que utilizan el ANP rechazan la generalización empírica y ponen el foco en ofrecer explicaciones causales de tipo disposicional⁵. Estas disposiciones son propiedades que forman el núcleo esencial del objeto, y la «realidad» del mismo está determinada por las condiciones bajo las cuales esas propiedades producen efectos (Mumford, 1998; Guirado, 2014). En términos prácticos, esto significa que el procedimiento para determinar la causalidad implica identificar el conjunto de condiciones INUS —parte insuficiente pero necesaria de una condición que es innecesaria pero suficiente (Mackie, 1965: 245)— que explican el resultado de la política. Las investigaciones que utilizan el ANP no solo pretenden explicar la política pública como resultado de un diseño institucional determinado, sino que se interesan también por los efectos de las políticas en la sociedad (Eslava, 2010). La dirección de la causalidad en uno u otro sentido depende de los intereses del investigador y de su pregunta de investigación.

Determinar propiedades disposicionales requiere de métodos diferentes a la modelización de regresiones. El objetivo no es comprobar covariación entre X e Y, sino explicar por qué X produce Y. Uno de los métodos para lograr este objetivo es el rastreo de procesos (*process tracing*) de tipo prueba de teoría⁶. Este método es útil para develar los mecanismos causales que operaron dentro de un caso o un conjunto de casos deter-

4. Tipo de argumentación filosófica que pretende establecer las condiciones necesarias de la experiencia.

5. Una disposición se entiende, de manera simple, como «la capacidad de un sistema de actuar sobre otro modificándolo» (Álvarez, 2018: 30).

6. Según los autores, el *process tracing* no es un método único, como suele ser presentado. Para ellos existen tres variantes: prueba de teoría, construcción de teoría y explicación de resultado. La utilización de una u otra variante depende de la pregunta del investigador, así como de los objetivos teóricos y metodológicos de su trabajo.

minados. La comprensión mecánica de la causalidad permite observar el proceso mediante el cual las fuerzas causales se transmiten a través de una serie de partes interconectadas en un mecanismo, llegando a producir un resultado determinado (Beach y Pedersen, 2019). Es decir, el funcionamiento de un grupo de elementos (INUS) que producen un efecto que no es inherente a ninguno de ellos en singular. Para la comprobación formal de la presencia de estos mecanismos pueden utilizarse procedimientos cualitativos como entrevistas o análisis documental y también cuantitativos como la lógica bayesiana (Bennet y Checkel, 2015). En definitiva, los mecanismos causales son simplificaciones de la realidad —no observables, pero sí detectables— que permiten abrir la caja negra de la causalidad tanto como sea posible y detectar fuerzas causales que explican la ocurrencia de un fenómeno determinado. En este sentido, la naturaleza ontológica del método es compatible y se alinea con la metodología realista.

Un elemento particular de las investigaciones del ANP es la comprensión de las políticas públicas como sistemas abiertos⁷. Un sistema abierto es aquel donde no se cumple la condición intrínseca o la extrínseca de cierre del sistema. Esto significa que no debe haber variación cualitativa en el objeto poseedor de los poderes causales (intrínseca) y que la relación entre el mecanismo causal y las condiciones externas que influyen en la operación de este deben ser constantes (extrínseca). En el caso de que ambas condiciones de cierre se cumplan, se está en presencia de un sistema cerrado que produce regularidades. Sin embargo, desde el ANP se entiende que la política pública es un sistema que generalmente viola la condición extrínseca, por lo que las regularidades que pudieran producirse son solo «aproximadas y fugaces» (Sayer, 2010: 122). Debido a esta naturaleza contexto-dependiente de la forma en que las propiedades disposicionales se manifiestan en el mundo, las investigaciones no conducen a leyes empíricas generales.

Finalmente, cabe señalar que la utilización de métodos para develar mecanismos causales dentro de los casos o la imposibilidad de aportar explicaciones tipo-ley no impide realizar comparaciones; al contrario, cada vez es mayor el esfuerzo por multiplicar los estudios comparativos (Peters y Fontaine, 2020). El tipo de comparación que se realiza es por contraste y con el propósito de elucidar poderes causales (Jackson, 2016). Con este se pretende delinear las capacidades de las propiedades disposicionales para explicar de qué manera los diferentes diseños institucionales facilitan o restringen determinados resultados.

Teorías analiticistas

Los enfoques monistas en filosofía de la ciencia suelen agruparse, con bastante frecuencia, bajo el término *constructivismo*. Dentro de esta corriente, sin embargo, se encuentran posiciones con ontologías científicas diferentes, tanto fenomenológicas

7. Si bien el ADI y el MCP entienden a las políticas públicas como sistemas abiertos, estos proponen un conjunto de variables que permiten *controlar* la influencia de los factores externos (contexto), o *cerrar el sistema* y, de esta manera, producir explicaciones generalizables.

como transfactuales. Con esta preocupación en mente, Jackson (2016) propone una división de dos tipos para los enfoques monistas. El primero de ellos es el analiticismo, el cual combina el monismo mente-mundo con el fenomenalismo y cuya denominación está inspirada en la filosofía analítica y en la división de sistemas (concretos y analíticos) formulada por Parsons (1961).

La postura analítica, al igual que el neopositivismo, tiene interés por objetos de investigación que son directamente observables. Se diferencian en que para el analiticismo es la experiencia del investigador lo que permite situar la importancia y el significado de los objetos. De esta manera, el primer elemento que posibilita identificar las teorías que se alinean con esta metodología son las constataciones útiles como estado del conocimiento. Con esto queremos decir que el conocimiento válido para estas teorías es una organización sistemática y coherente del material empírico de casos específicos.

El procedimiento para la producción de ese conocimiento es a través de narrativas analíticas. Esas narrativas suelen construirse a través del uso de herramientas formales que reducen la posibilidad de cometer errores lógicos. Por ejemplo, uno de los métodos privilegiados es el rastreo de procesos (*process tracing*), pero en este caso, de tipo explicación de resultados (Beach y Pedersen, 2019)⁸. Con este procedimiento metodológico los investigadores intentan rastrear el complejo conglomerado de eventos que, de manera secuencial y concatenada, produjeron un resultado en específico. Esto hace que las investigaciones se asemejen a descripciones de tipo historiográfico. Las narrativas producidas, como se verá más adelante, suelen tener ambiciones teóricas que van más allá del caso único.

Dentro del conjunto de teorías de las políticas públicas, una de las que se alinea con esta posición filosófica es el análisis narrativo de políticas (ANAR) formulado por Emery Roe (1994). Según esta teoría, el trabajo de un analista se realiza mediante un estudio a profundidad de un caso que comienza con la identificación de las narrativas dominantes sobre un problema de política. Posteriormente a ello debe identificar narrativas no dominantes o aquellas que van en contra de las anteriores (las no-historias o contrahistorias). Finalmente, debe comparar los dos tipos de narrativas y generar una *metanarrativa* que contribuya a reformular el problema, de manera que sea más dócil de resolver.

En términos de implicaciones prácticas, el primer paso del investigador que utiliza el ANAR es realizar entrevistas. Mediante esta técnica, los actores facilitan al analista un conjunto de elementos que permiten reconstruir la historia desde dos puntos de

8. La variante *prueba de teoría* mencionada para el realismo es muy diferente a la de *explicación de resultados*. En la *prueba de teoría* el seguimiento del proceso es objetivista; es decir, su utilización implica una separación entre el investigador y el objeto investigado. Además, el proceso se entiende de forma diacrónica. Mientras que el uso de la variante *explicación de resultados* implica subjetividad del investigador en cuanto realiza un ejercicio de interpretación de hechos históricos de manera sincrónica y mediante ese ejercicio le atribuye conexiones causales a esos eventos.

vista diferentes. Una vez que el investigador ha identificado los dos tipos de configuraciones relacionadas con el problema, realiza un análisis de redes que le permita identificar las interrelaciones entre las narrativas, lo cual debe dar lugar a comprender el eje de la controversia. Por último, establece cuáles son los principales elementos sobre los que existe incertidumbre y emite una serie de recomendaciones según su experiencia. Esta explicación puede generar la ilusión de que el elemento central de las investigaciones es generar soluciones que contribuyan a la toma de decisiones. Si bien esa fue una de las intenciones de Roe en la formulación original, la aplicación ha tendido más a la construcción de historias sobre cómo se llegó a un determinado estado de cosas, y bastante menos a proponer soluciones específicas a los problemas de las políticas públicas.

El segundo elemento identificable de las teorías analíticas es la comprensión de la causalidad mediante tipos ideales. Comprender la causalidad de esta forma implica construir un tipo ideal o varios tipos ideales en combinación que arrojen luz sobre lo que sucedió en un caso en específico. En el ejemplo, las narrativas y las contranarrativas son determinadas por el investigador como tipos ideales en función a su experiencia y su subjetividad. Debe recordarse aquí a Weber ([1949] 2011) para pensar en los tipos ideales como construcciones analíticas que no se encuentran en la realidad empírica; o lo que es lo mismo, como una simplificación deliberada de situaciones reales y complejas que tienen el objetivo académico de llamar la atención sobre determinados aspectos en perjuicio de otros. Una ilustración del uso de tipos ideales es el conocido trabajo de Esping-Andersen (1993) sobre los tipos de Estados que existen en el mundo capitalista (occidental) y sus características. Con similares objetivos, Barba (2019) ha determinado tipos de regímenes de bienestar en América Latina. Y, como ejemplo distante del ámbito de las políticas sociales, Peters y Pierre (2020) clasifican los tipos de regímenes populistas y argumentan las implicaciones de cada uno en la Administración y políticas públicas.

El tercer elemento identificable de estas teorías es el procedimiento para la explicación causal, ya que este suele realizarse a través de análisis de contrafácticos⁹. Esto significa que la individualización de las causas que se utilizan en la narrativa surge de un proceso de reflexión mediante el cual el investigador se pregunta si el resultado hubiese sido posible ante la ausencia de esos factores, o qué hubiera sucedido en presencia de otros factores que en el caso que analiza estuvieron ausentes. Intentaremos aclarar este procedimiento a través de la teoría de la dependencia de la trayectoria (DDT)¹⁰.

La DDT es una teoría que surge dentro del campo de la sociología histórica (Fontaine, 2015) como una aportación para el análisis de procesos políticos. La idea fundamental es ayudar a comprender cómo determinados eventos que sucedieron en

9. De manera diferente a como es utilizado por teorías neopositivistas.

10. Una explicación más amplia de la DDT como marco analítico se puede encontrar en el texto de Fontaine (2015).

un tiempo pasado tienen influencia en resultados futuros e históricamente distantes (Mahoney, 2000). Para ello, las investigaciones deben identificar los momentos históricos iniciales de una secuencia; los que se conocen como coyunturas críticas¹¹. Estas coyunturas críticas son eventos contingentes que no pueden o deben ser explicados por eventos previos, sobre todo para que el análisis no sea un recuento *ad infinitum*. Por último, la teoría plantea que las secuencias están marcadas por una «inercia», es decir, que una vez que los procesos echan a andar tienden a mantener un movimiento que persigue un resultado particular (Mahoney y Villegas, 2007).

Las coyunturas críticas suelen ser determinadas por los investigadores mediante análisis contrafáctico. El procedimiento es útil para comprender cómo se llegó a un resultado específico partiendo desde A y también para imaginar a qué otro resultado se podía haber llegado en caso de haber partido desde una opción B. Es importante entender que la determinación de las coyunturas críticas es producto de inferencias parcializadas, que el investigador realiza y que pueden ser contestadas por otros investigadores. En ese sentido, no son verdaderas ni falsas. Por ello creemos que es un error que las investigaciones que utilizan esta teoría se planteen comprobar hipótesis de investigación; sobre todo porque al partir de una ontología filosófica monista, la idea de un mundo fuera de la mente carece de sentido.

El conjunto de ideas hasta aquí expuestas indica que las investigaciones que siguen la metodología analicista son fundamentalmente estudios de caso. Si bien es cierto que muchas de ellas hacen énfasis en este tipo de estudios, también la comparación es posible. No obstante, el propósito de la comparación dista mucho del testeo de covariaciones hipotéticas del neopositivismo. En cambio, esta se realiza mediante procesos de individualización donde se resaltan características concretas de los casos con el propósito de especificar configuraciones particulares (Jackson, 2016), o se especifican las configuraciones particulares y luego se individualizan los casos (Beach y Pedersen, 2019). En definitiva, son operaciones de inferencia abductiva.

Teorías reflexivas

La reflexividad es la metodología que surge de la combinación entre el monismo mente-mundo y una noción transfactual del conocimiento. Los investigadores que se alinean con la reflexividad entienden que el conocimiento es inseparable de la posición social que ocupan y las prácticas organizacionales en las que participa. Es decir, para ellos conocer y cambiar el mundo son dos actividades inseparables. Sin embargo, esta es una posición que entraña tensión debido a que si el conocimiento es producto de la

11. Una coyuntura crítica es la combinación de dos o más factores que caracterizan a una situación en un momento determinado. Implican la adopción de un arreglo particular entre dos o más alternativas (de ahí la denominación crítica) que puede tener un fuerte impacto en resultados posteriores.

experiencia —característica del monismo—, no está muy claro qué significa que la trascienda (Jackson, 2016).

El conocimiento que se considera válido (estado del conocimiento) adopta la forma de dispositivos que incrementan la autoconciencia; es decir, debe mejorar la capacidad de reflexionar de los investigadores. Lograr ese conocimiento implica un examen detallado y teorización sobre la base de condiciones sociales e históricas de posibilidad. El proceso es dialéctico. La interpretación de las condiciones contribuye a transformar las propias condiciones, creando un nuevo estado, una «síntesis» en términos hegelianos.

Dentro del campo del análisis de políticas una de las teorías reflexivas es la sociología de la acción pública (SAP). Para esta teoría las políticas públicas no son una variable dependiente o independiente, sino que son el producto de la acción colectiva que participa en la creación de un determinado orden social y político (Lascoumes y Le Gàles, 2012). De esta manera, se entiende que otorgan dirección a la sociedad y regulan las tensiones o conflictos entre los grupos que la conforman. Sin embargo, las políticas no se comprenden como un objeto distante que produce el Gobierno de manera *top down*, sino que son procesos donde actores públicos y privados desarrollan estrategias conjuntas desde abajo. Estos procesos fluyen entre confrontaciones, negociaciones y acuerdos entre los actores (Fontaine, 2015). Entonces, el sentido de la investigación está dirigido a la construcción de «marcos de interpretación del mundo» (Muller, 2006: 98) que medien los conflictos y, de esta forma, hacer posibles las políticas.

El análisis deliberativo de políticas (ADP) es también afín a la reflexividad. Esta teoría plantea que «la política está hecha de palabras» (Majone, 1997: 35), por lo que analizarla es sinónimo de interpretar los discursos. Este es un ejercicio complejo debido a que las políticas públicas son problemas *transcientíficos*. Es decir, problemas que no son ni puramente técnicos ni puramente políticos. Al tener esta característica, las políticas son un espacio donde confluyen discursos —o marcos de sentido— científicos, técnicos y políticos, lo que las hace propensas al conflicto. En este sentido, el rol investigador es comprender todos los discursos en disputa y producir evidencias y argumentos que ayuden a la deliberación en el debate público (Fischer, 2003).

Otro de los elementos que permiten identificar las investigaciones reflexivas es la comprensión dialéctica de la causalidad. Como anteriormente referimos, el lugar de la investigación está relacionado dialécticamente con sus condiciones sociales de producción a través de un proceso de identificación (o interpretación) que potencialmente contribuye a su transformación. De esta manera, las investigaciones no son solo descriptivas, sino que son articulaciones realizadas desde el presente y están dirigidas desde el pasado hacia el futuro (Jackson, 2016). El procedimiento para la explicación causal consiste en develar tensiones no resueltas. En el caso de la SAP, el procedimiento se materializa a través del modelo referencial (Muller, 2006). Este modelo está compuesto por tres elementos: referencial global, referencial sectorial y la relación entre ellos. El referencial global son las visiones generales, imágenes cognitivas o creencias básicas que organizan las percepciones sociales sobre el sistema. Mientras que el

referencial sectorial corresponde a las normas, valores o imágenes de un sector específico de las políticas, una disciplina o profesión. La relación entre ambos referenciales suele entrañar conflictos¹² y el rol de la investigación es desvelarlos y, con ello, tratar de mediar. Las investigaciones que siguen el ADP proceden de manera bastante similar. Desde esta teoría se parte de entender que el análisis de política tiene una función fundamentalmente argumentativa. El ejercicio de la argumentación desde ahí tiende más a la categorización de problemas que a su solución (Fontaine, 2015). Es decir, el análisis tiene el objetivo de delimitar los problemas e identificar sus causas a través de la interpretación del mundo social y de los discursos de los actores en disputa.

De esta manera, ambas teorías coinciden en que el producto de la investigación se relaciona con la práctica de las políticas a través de su incidencia en procesos de deliberación, proposición y persuasión entre actores estatales y no estatales. También concuerdan en que la producción de un conocimiento útil para ese fin depende de la relación de los investigadores con el conocimiento práctico cotidiano y con los grupos sociales que lo poseen, lo que implica identificación, apropiación y sentido de pertenencia con el mundo que investigan. Esto hace, por otra parte, que los investigadores estén expuestos siempre a la crítica respecto a que sus trabajos son intervenciones políticas de tipo partidista o que están motivados por sentido común y no por criterios científicos.

Al igual que sucede con la investigación alineada con el analiticismo, la mayoría de los trabajos que siguen enfoques reflexivos tienden a realizar estudios de caso (Echeverría y Maturana, 2015; Ortega-Bolaños y Alba-Muñoz, 2017), aunque las comparaciones también son posibles (Buitrago, 2015; Fair, 2019). Sin embargo, las comparaciones aquí se realizan con el objetivo bien de desnaturalizar un discurso referencial hegemónico en algún sector de las políticas, o bien de incorporar elementos a la deliberación que no estaban siendo tomados en cuenta con la intención de provocar el cambio social.

CONCLUSIONES

Dentro del análisis de políticas se han propuesto diversos marcos analíticos para sistematizar observaciones, predecir y explicar eventos empíricos y conceptualizar objetos a partir de sus propiedades observables e inobservables. Estos marcos son útiles también para comparar y construir teorías; sin embargo, aún persisten vacíos respecto a cómo lograr alinear las estructuras ontológicas, metodológicas y teóricas en la investigación. La

12. Un ejemplo de conflicto entre ambos referenciales se puede observar en el intento de rediseño de la política energética de Ecuador en el mes de octubre de 2019; específicamente respecto al instrumento subsidios de combustibles Extra, EcoPaís y Diesel. El referencial sectorial visibilizó y argumentó que el subsidio es una distorsión de la economía nacional, mientras que el referencial global argumentaba que era un instrumento redistributivo y que su eliminación era un acto de violencia económica contra los sectores más pobres de la sociedad. El conflicto en esa ocasión fue violento y, aún hoy, no resuelto.

tipología propuesta en este trabajo tiene como principal objetivo contribuir a completar esos vacíos. Para lograrlo, la clasificación ordenó el estado del conocimiento de las principales macroteorías de las políticas a través de las visiones de mundo y de la ciencia que subyacen a dichas reflexiones teóricas. La finalidad de esa organización no es hacer competir, comparar o jerarquizar teorías, sino que se busca dar cuenta de la pluralidad del campo y de la justificación interna de las propuestas.

La clasificación permite aclarar las discusiones en el campo, los objetivos de los estudios y los métodos que utilizan. Esto facilita, en primer lugar, comprender las implicaciones prácticas que enfrentan las investigaciones y justificar de mejor manera por qué se toman dichas decisiones. Asimismo, con este aporte pretendemos delinear caminos que conduzcan a investigaciones que logren desarrollar mayores niveles de consistencia, coherencia y congruencia entre la comprensión del objeto, el procedimiento y el resultado. Finalmente, tratamos de mostrar que el desarrollo del campo del análisis de política no debe depender de críticas que se realicen entre investigaciones que partan de cuestionamientos sobre los supuestos ontológicos y metodológicos, sino que requiere de ejercicios que permitan hacer comprensibles las afirmaciones entre los distintos lenguajes que coexisten.

Referencias

- Aguilar, Luis. 2007. «El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza», *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 39: 5-32.
- Álvarez Toledo, Sebastián. 2018. Disposiciones y puntos de vista causales. *Daimon Revista Internacional de Filosofía*, 75: 27-41. Disponible en: <https://doi.org/10.6018/daimon/332161>.
- Araral, Eduardo, Scott Fritzen, Michael Howlett, M. Ramesh y Xun Wu. 2012. *Routledge Handbook of Public Policy*. Abingdon: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9780203097571>.
- Barba, Carlos. 2019. «Welfare regimes in Latin America: Thirty years of social reforms and conflicting paradigms», en Gibrán Cruz-Martínez (ed.), *Welfare and Social Protection in Contemporary Latin America*. Nueva York: Routledge.
- Beach, Derek y Rasmus Brun Pedersen. 2019. *Process-Tracing Methods. Foundations and Guidelines*. Michigan: University Michigan Press. Disponible en: <https://doi.org/10.3998/mpub.10072208>.
- Bennett, Andrew y Jeffrey Checkel. 2015. *Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139858472>.
- Bhaskar, Roy. 2008. *A Realist Theory of Science*. Nueva York: Routledge.
- Blankart, Charles B. y Gerrit B. Koester. 2006. «Political Economics versus Public Choice Two views of political economy in competition», *KYKLOS, International Review for Social Sciences*, 59 (2): 171-200. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1467-6435.2006.00330.x>.

- Bobrow, Davis B. y John S. Dryzek. 1987. *Policy Analysis by Design*. Pittsburg: University of Pittsburg Press.
- Buitrago, Yudi M. 2015. «Ideas, discurso y proceso de reforma en el sector salud. Colombia y Ecuador en perspectiva comparada», *Mundos Plurales, Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública*, 2 (2): 51-69. Disponible en: <https://doi.org/10.17141/mundosplurales.2.2015.1984>.
- Cabrera, Isabel. 2007. «Argumentos trascendentales. O cómo no perderse en el laberinto de las modalidades», en Isabel Cabrera (comp.), *Argumentos trascendentales*. México DF: Instituto de Investigaciones Filosóficas.
- Cairney, Paul. 2020. *Understanding public policy. Theories and Issues* (2ª ed.). Londres: Red Globe Press.
- Echeverría, Genoveva y José M. Maturana. 2015. «Análisis crítico del discurso de políticas públicas en diversidad sexual en Chile», *Universitas Psychologica*, 14 (4): 1485-1498. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.up14-4.acdp>.
- Eslava, Adolfo. 2010. «Análisis neoinstitucional de políticas», en Andre-Noël Roth (ed.), *Enfoques para el análisis de políticas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Esping-Andersen, Gøsta. 1993. *Los tres mundos del Estado de bienestar*. Valencia: Edicions Alfons el Magnànim.
- Fair, Hernán. 2019. «Análisis Político del Discurso e investigación empírica: herramientas teóricas y estrategias metodológicas para estudiar identidades y procesos políticos desde América Latina», *Ciencia Política*, 14 (27): 47-90. Disponible en: <https://doi.org/10.15446/cp.v14n27.73323>.
- Fischer, Frank. 2003. *Reframing Public Policy Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford: Oxford University Press.
- Fischer, Frank, Gerald J. Miller y Mara S. Sidney. 2007. *Handbook of Public Policy Analysis Theory, Politics, and Methods*. Nueva York: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.1201/9781420017007>.
- Fontaine, Guillaume. 2015. *El Análisis de Políticas Públicas: Conceptos, Teorías y Métodos*. Barcelona: Anthropos-FLACSO Ecuador.
- Fontaine, Guillaume. 2019. «Una aproximación realista al diseño de políticas públicas», *Cuadernos del CENDES*, 36 (102): 117-148.
- Fontaine, Guillaume. 2020. «The contribution of policy design to realist evaluation», *Evaluation*, 26 (3): 296-314. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1356389020902496>.
- Fontaine, Guillaume, Iván Narváez y Bayron Paz. 2018. «Explaining public accountability deficit in extractive policies: The Ecuadorian case», *The Extractive Industries and Society*, 5 (1): 190-200. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.exis.2017.11.005>.
- Goodin, Robert E., Michael Moran y Martin Rein. 2008. *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199548453.001.0001>.

- Gruber, Oliver, Sieglinde Rosenberger y Astrid Mattes. 2015. «How institutional actors matter. The impact of governmental innovation on immigrant integration policies in Austria», en *9th ECPR General Conference*. Panel P14, Explaining Public Policy Change I. Montreal: Université de Montréal.
- Guirado, Matías. 2014. «Metafísica disposicional y monismo neutral», *Mutatis Mutandis: Revista Internacional de Filosofía*, 1 (3): 11-27.
- Hall, Peter y Rosemary Taylor. 1996. «Political Science and the Three New Institutionalisms», *Political Studies*, 44 (5): 936-957. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x>.
- Jackson, Patrick. T. 2016. *The conduct of inquiry in international relations: Philosophy of science and its implications for the study of world politics* (2nd edition). Londres: Routledge.
- Jones, Bryan D. y Frank R. Baumgartner, 2005. *The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problems*. Chicago: University of Chicago Press.
- King, Gary, Robert O. Keohane y Sidney Verba. 2000. *El diseño de la investigación social. La inferencia científica en los estudios cualitativos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Lascoumes, Pierre y Patrick Le Gâles. 2012. *Sociologie de l'action publique* (2.^a ed.). París: Armand Colin.
- Lasswell, Harold. D. 1951. «The Policy Orientation», en Daniel Lerner y Harold D. Lasswell (eds.), *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*. Palo Alto: Stanford University Press.
- Lowndes, Vivien. 2019. «How Are Political Institutions Gendered?», *Political Studies*, 68 (3): 543-564. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0032321719867667>.
- Mackie, John L. 1965. «Causes and Conditions», *American Philosophical Quarterly*, 2 (4): 245-264. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/20009173>.
- Mahoney, James. 2000. «Path Dependence in Historical Sociology», *Theory and Society*, 29 (4): 507-548. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/3108585>.
- Mahoney, James y Celso Villegas. 2007. «Historical Enquiry and Comparative Politics», en Carles Boix y Susan C. Stokes (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, Oxford: Oxford University Press.
- Majone, Giandomenico. 1997. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- March, James G. y Johan P. Olsen. 1984. «The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life», *The American Political Science Review*, 78 (3): 734-749. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/1961840>.
- March, James G. y Johan P. Olsen. 1989. *Rediscovering institutions. The organizational basis of politics*. New York: The Free Press.
- March, James G. y Johan P. Olsen. 2009. «Elaborating the New Institutionalism», en Sarah A. Binder, R. A. W. Rhodes y Bert A. Rockman (eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press.
- McArthur, Daniel. 2011. «Book Review: The Conduct of Inquiry in International Relations: The Philosophy of Science and its Implications for the Study of World

- Politics», *Education and Culture*, 27 (2): 97-100. Disponible en: <https://doi.org/10.1353/eac.2011.0008>.
- Méndez, José Luis. 1999. «Estudio introductorio», en B. Guy Peters, *La política de la burocracia*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Muller, Pierre. 2006. *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Mumford, Stephen. 1998. *Dispositions*. Oxford: Oxford University Press.
- Muñoz, Nelson F. 2011. *Análisis neoinstitucional de la política pública para la reforma del sistema de transporte de Bogotá —sistema integrado de transporte público sitp— en su aporte a la construcción del derecho a la ciudad y a la movilidad en Bogotá*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Offe, Claus. 1996. «Designing Institutions in East European Transitions», en Robert E. Goodin (ed.), *The Theory of Institutional Design*. Nueva York: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511558320.008>.
- Olejniczak, Karol, Sylwia Borkowska-Waszak, Anna Domaradzka-Widła y Yaerin Park. 2019. «Policy labs: the next frontier of policy design and evaluation?», *Policy and Politics*, 48 (1): 89-110. Disponible en: <https://doi.org/10.1332/030557319X15579230420108>.
- Olsen, Johan P. 2008. «Understanding Institutions and Logics of Appropriateness: Introductory Essay», en James G. March (eds.), *Understanding Organizations*. Stanford: Stanford University Press.
- Ortega-Bolaños, Jesús A. y Margarita I. Alba-Muñoz. 2017. «Discursos interpretativos y prácticas deliberativas: Propuesta metodológica para formulación de políticas públicas sanitarias en Colombia», *Revista de Salud Pública*, 19 (3): 386-392. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.15446/rsap.v19n3.67269>.
- Ostrom, Elinor. 2007. «Elección racional institucional. Evaluación del marco del análisis y desarrollo institucional», en Paul Sabatier (ed.), *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Ostrom, Elinor. 2014. «Más allá de los mercados y los Estados: gobernanza policéntrica de sistemas económicos complejos», *Revista Mexicana de Sociología*, 76 (SPE): 15-70. Disponible en: <https://cutt.ly/TmxfvLY>.
- Parsons, Talcott. 1961. *An Outline of the Social System*. San Juan: University of Puerto Rico.
- Peters, B. Guy. 2003. *El nuevo institucionalismo: Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa.
- Peters, B. Guy y Guillaume Fontaine. 2020. «Introduction», en B. Guy Peters y Guillaume Fontaine (eds.), *Handbook of Research Methods and Applications in Comparative Policy Analysis*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Peters, B. Guy y Jon Pierre. 2005. «¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?», en Agustí Cerrillo, *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: INAP.
- Peters, B. Guy y Jon Pierre. 2020. «A typology of populism: understanding the different forms of populism and their implications», *Democratization*, 27 (6): 928-946. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13510347.2020.1751615>.
- Popper, Karl R. 2008. *La lógica de la investigación científica*. Madrid: Tecnos.

- Rodrigues, Carlos. 2018. «Guillaume Fontaine. El análisis de políticas públicas en América Latina», *Cuadernos del CENDES*, 35 (97): 137-145.
- Roe, Emery. 1994. *Narrative Policy Analysis. Theory and Practice*. Londres: Duke University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1515/9780822381891>.
- Roth, André-Noël. 2014. *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación* (10.ª ed.). Bogotá: Ediciones Aurora.
- Rubio, Rocío y Alfredo Rosero. 2010. «El *Advocacy Coalition Framework* de Paul A. Sabatier: un marco de Análisis de Política Pública basado en coaliciones promotoras», en André-Noël Roth (ed.), *Enfoques para el análisis de las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Sabatier, Paul. 1988. «An Advocacy Coalition Model of Policy Change and the Role of Policy Orientated Learning Therein», *Policy Sciences*, 21 (2-3): 129-168. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/BF00136406>.
- Sabatier, Paul. 2010. *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Sabatier, Paul y Christopher M. Weible. 2010. «El marco de las coaliciones promotoras. Innovaciones y aclaraciones», en Paul A. Sabatier (ed.), *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Sartori, Giovanni. 1970. «Concept misinformation in comparative politics», *American Political Science Review*, 64 (4): 1033-1053. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/1958356>.
- Sayer, Andrew. 2010. *Method in Social Science: A realist approach* (2.ª ed.). Nueva York: Routledge.
- Scott, W. Richard. 2014. *Institutions and organizations. Ideas, interests, and identities* (4.ª ed.). Washington DC: SAGE Publications.
- Weber, Max. [1949] 2011. *Methodology of social sciences*. Nueva York: Routledge.
- Wendt, Alexander. 1999. *Social theory of international politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Yanow, Dvora y Peri Schwartz-Shea. 2006. *Interpretation and method: Empirical research methods and the interpretive turn*. Nueva York: M. E. Sharpe.
- Zabala-Peñafiel, Tania. 2017. «Analysis of the Ecuadorian Higher Education Reform, period 2008-2013, considering Public Policy Instruments», *Journal of Education and Social Policy*, 4 (1): 54-61.

Presentado para evaluación: 4 de junio de 2020.

Aceptado para publicación: 21 de mayo de 2021.

ALEJANDRO HERNÁNDEZ-LUIS

oahernandezfl@flacso.edu.ec

Doctorando en Políticas Públicas en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, (FLACSO-Ecuador). Cuenta con una maestría en Políticas Públicas por la misma

institución. Es investigador asociado del Laboratorio de Políticas Públicas Comparadas en el proyecto sobre «Controles Democráticos en América Latina». Investiga sobre diseño institucional y diseño de políticas anticorrupción.

CAMILA CARRASCO

camila.carrasco@uct.cl

Magíster en investigación de Políticas Públicas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Ecuador). Administradora pública de la Universidad de Santiago de Chile. Actualmente trabaja en el Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica de Temuco e investiga sobre diseño de políticas públicas ambientales y controles democráticos en América Latina.

SARAI GARCÍA-GUERRA

saaraisofia93@gmail.com

Maestrante del programa de Investigación en Políticas Públicas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Ecuador). Estudiante de la maestría en Psicología Clínica con Mención en Psicoanálisis y Psicopatologías. Es psicóloga, con mención en Psicología Social y Comunitaria. Su área de investigación principal son las políticas públicas de salud mental.

El tapiz de Oriente Medio. Geopolítica. Poder. Religión.

Jesús Romero Moñivas. Sevilla: Ecúmene, 2019, 434 pp.

El análisis geopolítico sobre Oriente Medio suscita mucho interés en España, como destaca el autor de *El tapiz de Oriente Medio. Geopolítica. Poder. Religión*. Quizás fruto de una paradoja que nos hace estar muy lejos y a la vez muy cerca. Es una región con la que compartimos monoteísmo, siglos de historia y mucho más, y de la que nos separan también multitud de factores. Lo anterior produce una analogía con lo que los franceses denominan *faux-amis* y los ingleses *false friends*. No es posible analizar una realidad completamente desconocida utilizando un prisma eurocéntrico y parcialmente viciado desde el origen.

La obra que nos presenta Jesús Romero es fruto de un gran esfuerzo, palpable en todo su contenido, que consigue sistematizar una visión hegemónica liberal-occidental sobre Oriente Medio, lo que lo convierte en un libro clave e imprescindible para cualquiera que quiera entender de qué manera perciben la mayoría de los españoles (ampliable quizás a Occidente) la región. Lo anterior no se demuestra solamente a través de su contenido, sino mediante la sensibilidad que se percibe en el libro y de su correspondiente —e inevitable— sesgo en el análisis, junto con un error de circunscripción geográfica al considerar a Marruecos y a sus vecinos como parte de Oriente Medio.

El autor nos indica desde el prefacio que «la sociedad occidental, la europea, la española, ha secado sus lágrimas» (p. 17) y añade que escribió el libro por la necesidad de sus alumnos, quienes «necesitaban llorar, necesitaban cebollas» y que «trataba de despertar los corazones aletargados de [sus] alumnos» (p. 18). Quizás la parte más cuestionable es aquella en la que se atribuye neutralidad porque alguien que tiene un objetivo (hacer llorar, despertar corazones) con una acción (la escritura de un libro) no puede atribuirse neutralidad.

En el primer apartado, que sirve como introducción, el autor denomina al grupo terrorista Hamás «que se encuentra en la lista de grupos terroristas de Estados Unidos y la Unión Europea» una «organización palestina» (p. 29), aunque posteriormente consigue matizarlo refiriéndose a él como «asociación yihadista» junto con Al Qaeda (p. 35). Uno de los temas que subyace a toda la obra se inicia cuando denuncia la descontextualización tendenciosa de los israelíes —buenos— y palestinos —malos—,

de donde surge la pregunta sobre cuál va a ser la amplitud de las etiquetas de *buenos y malos* y sobre quién va a ocupar qué lugar. Sorprende positivamente el uso del realismo como marco de análisis, con el que el autor evidencia la importancia del poder y los intereses, aunque hace un juicio moral y en negativo sobre lo anterior, como revelan afirmaciones como: «EE. UU. y otras potencias occidentales [...] apoyaron a Irak frente a Irán sin importarles el autoritarismo despiadado de Sadam» (p. 55).

El tratamiento que se hace de la situación de palestinos, kurdos y saharauis, «la triple entente liberal», nos recuerda el concepto de *liberal guilt* y *victimhood culture* desarrollados por Zizek (2011). Está claro que el material se circunscribe a Oriente Medio (y norte de África) porque si no, se trataría de una entente ampliada con uygures y rohinyá. Se ha demostrado muchas veces la tendencia de liberales occidentales de escribir sobre y preocuparse de causas de pueblos minoritarios, oprimidos y que acaban convirtiéndose en más o menos populares dependiendo de las agendas de los medios de comunicación. ¿Quién escribía sobre los kurdos desde poco después de Anfal hasta antes de DAESH? ¿Sufren más ahora los kurdos que hace diez años? ¿Por qué reciben ahora más interés? ¿Los bereberes en el norte de África viven una vida plácida y llena de lujos? ¿Qué ocurre con otras minorías como los drusos? Además, en el escenario actual las minorías preocupan más o menos dependiendo de las sensibilidades de quien las analiza. Si alguien se preocupa por las decadentes comunidades judías de Iraq, será etiquetado como sionista; si muestra un interés por los grupos cristianos en Siria, será acusado de reaccionario. Hay minorías que reciben más atención porque *venden* mucho más; en definitiva, hay grupos humanos que son más iguales que otros. No es curioso que los tres grupos mencionados por el autor sean de mayoría musulmana —los uigures y rohinyá también. Y esto puede explicarse como parte del discurso hegemónico liberal occidental.

El segundo apartado está destinado a la geopolítica. Tras una revisión conceptual e histórica, la obra incurre en la repetición de hechos sacados de contexto, como: «Aprovechando el conflicto entre Irak e Irán, el pueblo kurdo inició una ofensiva en defensa de sus aspiraciones de autonomía e independencia, que fue duramente reprimida por Sadam Husein en la llamada campaña de Anfal» (p. 161). El autor nos presenta al presidente Saddam Hussein como un autoritario despiadado que lleva en el poder desde 1979, aunque decide esperar hasta 1988 para llevar a cabo un ataque contra los kurdos que, por otra parte, también han aguardado pacientes al final del conflicto para plantearse sus aspiraciones. Deseos que el autor plantea comunes a un pueblo kurdo que contaba con facciones cercanas a Saddam, como el mayoritario y proturco Partido Democrático del Kurdistán (KDP) frente al proiraní Unión Patriótica del Kurdistán (PUK), que controlaba, precisamente, la hoy gobernación de Halabja, en la que se produjo el ataque químico en marzo de 1988 como represalia a la colaboración con Irán. El tratamiento que de ese tema han conseguido hacer las élites kurdas ha sido, por otra parte, digno de alabanza y ha establecido las bases de su campaña de diplomacia pública (De Castro, 2020).

El tercer apartado se dedica al poder. Esta división resulta cuestionable, ya que la geopolítica trata de analizar lo anterior. El autor lo justifica estableciendo que trata de

abordar el «poder y los métodos de organizarlo» (p. 179). Se complejiza la discusión cuando atribuye a la nación la condición de grupo étnico que reivindica un territorio. Si consideramos válida la definición de etnia que hace la RAE como «comunidad que tiene afinidades raciales, lingüísticas y culturales», podríamos acabar cuestionando la existencia de varias naciones en el mundo y entrar en un terreno pantanoso que ya tuvo que evitar el nacionalismo árabe y los nacionalismos de los Estados nación, asunto que se trata en la obra. El tema religioso se aborda con poca profundidad en este apartado, ya que le dedica la parte final del libro. Aún así, llega a afirmar que existen islamistas moderados que funcionan dentro de sistemas democráticos. La dicotomía entre Islam y democracia ha sido tratada extensamente en la literatura con conclusiones definitivas, por lo que sorprende que el autor no las mencione.

Este tercer apartado termina con un capítulo dedicado al problema kurdo y a la Primavera Árabe, las sempiternas dos piezas del rompecabezas *buzz* del tiempo coincidente con las fases finales del conflicto con DAESH. En este caso, los kurdos son agradados con las etiquetas de «pueblo, nación o grupo étnico» más grande del mundo sin Estado propio (p. 242), dando así comienzo al tópico bien extendido. A ello le sigue su origen histórico diferenciado como descendientes de ¡nada menos que de los medos! Pese a incluir a los yazidíes como parte de los kurdos, el autor sí consigue describir acertadamente la división tribal de la sociedad y hacer una revisión histórica bastante exhaustiva. Se echa en falta que no se mencione que fueron precisamente los kurdos los que tuvieron la responsabilidad más táctica en el genocidio armenio (Yildiz, 2019). Pero los armenios son cristianos como la mayoría de los españoles y, por tanto, parece que se prefiere centrar la mirada en los diferentes. De hecho, a lo largo del libro los grupos cristianos de Oriente Medio quedan descritos como si se tratara de una ficha técnica, sin entrar a analizar en ningún momento sus retos y las amenazas a su supervivencia. Tampoco se cita la pervivencia de la mutilación genital femenina, que según datos del Gobierno británico de febrero de 2020¹, es del 98,1 % en la zona kurda de Pishdar y del 0,1 % en Bagdad. Unos supuestos orígenes históricos ligados a los medos puede que no justifiquen la posible y presunta vulneración de los derechos humanos de las mujeres y niñas.

Sobre la mal llamada Primavera Árabe, el autor vuelve a caer en tópicos occidentales sobre la verdadera naturaleza y aspiraciones de los habitantes de Oriente Medio, cuyos problemas, según el autor, son la falta de democracia real, la participación ciudadana y los derechos sociales. Resulta curioso que si esa fuera la intención, se hayan mantenido regímenes no democráticos-liberales todos estos años, incluso después del desastre producido en países como Egipto, donde llegaron a gobernar los Hermanos Musulmanes. La hegemonía liberal descrita por Mearsheimer (2018) carece de límites y tiene su origen en occidentales liberales con vocación de salvadores universales. Quizás factores que no están ligados con la democracia ni con la sociedad civil ni con la participación ciudadana, como las crisis económicas y las falta de perspectivas en la sociedades tradicionales, puedan estar en el origen de las revueltas.

1. <https://www.justice.gov/eoir/page/file/1249886/download>

La democratización de los países árabes no ha sido particularmente exitosa y ha generado dramas sociales mayores a los que generaban unos sistemas como los que le son propios. Iraq después de 2003 y Siria desde 2011 no se cuentan entre los casos de éxito. Según datos del Global Terrorism Database de la Universidad de Maryland², el año con más víctimas mortales en atentados terroristas durante el Gobierno de Saddam Hussein fue de 156 en 1996 en el contexto de la guerra civil kurda, frente a los 13 965 de 2014. Para el lector occidental medio, Saddam era un dictador que se negaba a democratizar su país. Es curioso, sin embargo, que haya múltiples publicaciones sobre la nostalgia que muchos iraquíes de todas las edades, pero en especial los jóvenes³ —que no lo conocieron— sienten de la figura del que llaman *alsyd abra-yiys* (el señor presidente). Maslow (1962) podría explicar por qué mantenerse con vida puede resultar más valorado que la democracia para pueblos que aún no la han conocido y cuyas estructuras y valores distan bastante de los cimientos sociales, culturales y políticos.

El último apartado trata sobre la religión, que es, verdaderamente, uno de los pilares de la región y para cuyo análisis utiliza la aportación de la Paloma García Picazo (2013). Lo anterior fortalece su marco de análisis que, sin embargo, resulta disperso, ya que es difícil parcelar cuestiones que son tan interdependientes. La indagación que se realiza sobre Iraq bajo la hipótesis de que muchos Estados estarían interesados en que permanezca el caos no es cierta y se explica en una lógica de pérdida de poder de Occidente en espacios que están siendo ocupados por Irán en contra de lo que piensa el autor de que «la estrategia norteamericana para conseguir estabilidad exigía permitir cierta influencia de Irán en el país» (p. 360) Es difícil entender y explicar que Occidente haya jugado tan mal sus cartas. Pero la explicación no se basa en ninguna exigencia, sino en una falta de capacidad y de entendimiento que se ilustra, por otra parte, en la tendencia occidental a creer lo que se nos dice, como demuestra que el autor valide las declaraciones de Sadr en las que critica —para desviar la atención— la importante presencia de Irán en Iraq. Reproducir lo que se dice en Oriente Medio y hacerlo con visos de veracidad nos ilustra de qué manera la verdad es aún un valor más en auge en Occidente que en otros lugares.

La conclusión es que se trata de un libro que ha conseguido sistematizar el pensamiento liberal occidental sobre una región tan compleja como es Oriente Medio, y eso lo ha hecho de manera brillante, ya que la mayoría de los datos cuantitativos son exhaustivos y hay un gran dominio del uso de las fuentes bibliográficas. Un conocimiento sólido sobre el terreno y una diferenciación entre el ser y el deber ser y entre el intelecto y las emociones permitirán al autor escribir un verdadero manual de análisis de la región Oriente Medio y norte de África para europeos que quieran entender MENA en vez de para orientales que quieran entender cómo pensamos, o mejor,

2. <https://www.start.umd.edu/research-projects/global-terrorism-database-gtd>

3. <https://warontherocks.com/2018/07/authoritarian-nostalgia-among-iraqi-youth-roots-and-repercussions/>

cómo no pensamos los occidentales. Y como el autor está aún a tiempo, le animo a ello y confío en que veamos pronto una aportación que ilumine nuestro camino. Sobre lo de llorar, que sea de alegría, fruto de entender bien la región y a sus gentes.

Referencias

- De Castro, Andrés. 2020. «The Security Apparatus of Northern Iraq: One Thousand and One Kurdish leaders and the allure of the East», *The International Journal of Intelligence, Security and Public Affairs*, 22 (2): 104-118. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/23800992.2020.1776999>.
- García Picazo, Paloma. 2013. *Teoría breve de las relaciones internacionales, ¿una anatomía del mundo?* Madrid: Tecnos.
- Maslow, Abraham H. 1962. *Toward a Psychology of Being*. Nueva York: D. Van Nostrand. Disponible en: <https://doi.org/10.1037/10793-000>.
- Mearsheimer, John J. 2018. *The Great Delusion. Liberal dreams and international realities*. New Haven: Yale University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/j.ctv5cgb1w>.
- Yildiz, Efrem. 2019. «La academia de Urhay (Edesa)», en *Et amicorum. Estudios en homenaje al profesor Carlos Carrete Parrondo*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Zizek, Slavoj. 2011. «The violence of the liberal utopia», *Distinktion: Journal of Social Theory*. 9 (2): 9-25. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/1600910X.2008.9672962>.

ANDRÉS DE CASTRO
UNED

La democracia es posible. Sorteo cívico y deliberación para rescatar el poder de la ciudadanía

Ernesto Ganuza y Arantxa Mendiharat. Bilbao: Consonni, 2020, 172 pp.

Ante el progresivo deterioro del sistema político, el sorteo cívico se presenta como un instrumento de participación ciudadana para la regeneración del mismo. Bajo esta premisa, Ernesto Ganuza —sociólogo del Instituto de Políticas y Bienes Públicos del CSIC, con un gran recorrido investigador en el ámbito de la participación ciudadana (Ganuza y Francés, 2012; Ganuza *et al.*, 2014; Baiocchi y Ganuza, 2017)— y Arantxa Mendiharat —polítóloga y gestora cultural involucrada en el codiseño de procesos deliberativos y perteneciente a la red internacional Democracy R&D— desarrollan su propuesta en las 172 páginas que se extiende este libro. Tras varios años analizando el carácter innovador de los presupuestos participativos frente al tradicional modelo de consejos, con esta obra Ganuza pretende incorporar el sorteo ciudadano en la discusión sobre nuevas formas de participación ciudadana. Plantea que este mecanismo podría superar algunas de las limitaciones anteriores, como son el sesgo representativo de los participantes, la reducción en las temáticas que abordar o la falta de calidad deliberativa.

La creciente complejidad de las sociedades actuales, explican los autores, no puede resolverse mediante las organizaciones políticas de hace más de un siglo. El contexto ha cambiado, las instituciones no, vienen a plantear. Frente a la monopolización y confrontación en la toma de decisiones por parte de los partidos políticos, el sorteo cívico y la deliberación se presentan como herramientas complementarias que pueden ayudar a resolver problemáticas enquistadas. Si bien el sorteo cívico, conocido como *jurados ciudadanos*, ya fue una política implementada y estudiada en España a finales del siglo xx, tuvo un impacto más bien reducido. Ha sido en la última década cuando, a raíz de nuevas experiencias de calado desarrolladas en varios países occidentales, ha vuelto a cobrar importancia. De esta manera, Ganuza y Mendiharat reintroducen el sorteo cívico en el debate académico y político español, considerándolo una buena herramienta que incluir en la producción de políticas públicas a diferentes niveles territoriales: local, regional y estatal.

Tras un breve prólogo de Jane Mansbridge, expresidenta de la prestigiosa Asociación Estadounidense de Ciencia Política, polítóloga especializada en movimientos sociales y democracia y autora de varias obras célebres en el campo de la deliberación

(Mansbridge, 1983; 2012), el libro se compone de siete capítulos que a su vez se pueden agrupar en tres grandes bloques: a) aporte del sorteo cívico a la democracia representativa, compuesto por los capítulos 1 a 3; b) la aplicación del sorteo desde una perspectiva histórica, integrado por los capítulos 4 a 6, y c) principales aportes y limitaciones del sorteo cívico, constituido por el capítulo 7 y unas notas finales.

En el primera bloque los autores exponen en qué medida el sorteo cívico puede paliar ciertos males de nuestro actual sistema político. Afirman que el debate reducido a la posición ideológica de los partidos ha conducido a una simplificación y polarización de los problemas, lo que dificulta llegar a soluciones consensuadas. Un ejemplo es el de la legislación educativa: desde 1970 en España se han aprobado siete leyes distintas, habiendo sido justificada cada una de ellas por el partido de Gobierno de turno (p. 70). Esto habría llevado a una «fatiga democrática» (Reybrouck, 2017). Ante este panorama, el sorteo cívico permite un debate que no gira en torno a las ideologías, sino en torno a los problemas. Frente a la posición corporativa de los partidos, la diversidad de los espacios ciudadanos definidos por sorteo garantiza mejor que ningún otro procedimiento la pluralidad política (p. 48). Además, argumentan, el hecho de que los participantes en estos espacios sean rotativos reduce las posibilidades de corrupción y clientelismo que surgen cuando se institucionalizan ciertas formas de relación entre determinados agentes políticos y grupos de poder.

Desde las posiciones críticas al sorteo, apuntan los autores, se suele señalar que la gente corriente es incapaz de participar y tomar decisiones sobre temas complejos; son las personas expertas, advierten, las que deben gestionar los asuntos comunes. Sin embargo, los autores plantean que la deliberación en base a la diversidad es el mejor medio para optimizar la inteligencia colectiva. Más que profesionales de la política, añaden, se necesita ciudadanos que a través de procesos de información, debate y reflexión tengan capacidad para tomar posición en los problemas que les afectan.

El segundo bloque del libro aborda el sorteo desde una perspectiva histórica, cubriendo desde la aparición de este mecanismo en la Grecia clásica hasta su efervescencia contemporánea. Según Ganuza y Mendiharat, el sorteo fue un elemento esencial en la vida política de Atenas. Cada año, quinientas personas eran elegidas al azar para formar el Consejo, un poder regulatorio de la Asamblea que tenía gran influencia en la legislación de la época. Además, también se utilizaba para la composición de los órganos judiciales; se trataba de un mecanismo de «gobierno por turnos» que permitía equilibrar el poder frente a las élites. Es precisamente esta función como balanza de poder la que se pretende recuperar con los formatos de sorteo cívico actuales. En este breve recorrido histórico los autores observan que el sorteo fue perdiendo su influencia como mecanismo de elección dentro del sistema político. Así, durante la Edad Media se redujo su uso a la selección entre élites como medio para evitar la confrontación entre las diferentes dinastías. Con las revoluciones liberales la lógica de la meritocracia se impuso, lo que invalidó el sorteo como medio de elección. Y esta lógica ha permanecido, según los autores, hasta las democracias actuales.

No será hasta la década de los setenta del siglo pasado cuando se retomó el debate sobre el papel de la ciudadanía en la toma de decisiones. El cuestionamiento del

modelo de representación existente habría llevado a las instituciones a promover espacios consultivos configurados mediante sorteo, como son los llamados *jurados ciudadanos* o las *confluencias por consenso*. Los jurados ciudadanos se basan en la selección aleatoria de los habitantes de una localidad, normalmente entre veinticinco y treinta personas, para debatir sobre temas concretos a partir de la información recibida por parte de diferentes expertos en la materia. La postura final surgida de la deliberación es compartida con las autoridades, que deciden finalmente si se tiene en cuenta. No obstante, algunos trabajos realizados en España apuntan a que el hecho de que los jurados ciudadanos traten temas menores y de carácter consultivo reducirá su capacidad de impacto (Font y Medina, 2001; Font y Blanco, 2007).

Será a comienzos de siglo XXI cuando, de acuerdo con Ganuza y Mendiharat, los sorteos comenzaron a tener una incidencia más notable. A través de una revisión bibliográfica notable los autores recogen diferentes experiencias desarrolladas a nivel local, regional y estatal en diferentes países como Canadá, Islandia, Reino Unido, Francia, Polonia, México, Bélgica o España. En concreto, en el capítulo 6 se explican tres casos destacados de sorteos cívicos con elementos singulares en cada uno de ellos. En Irlanda durante dos años (2016-2018) se constituyó una asamblea ciudadana conformada por 99 personas elegidas por sorteo en función de la edad, el sexo, la clase social y la región del país. Cada fin de semana los ciudadanos seleccionados se reunían a debatir sobre diversos temas planteados por el Parlamento. Uno de estos fue el caso del aborto, tema muy polémico y polarizado en el país durante varias décadas. Mediante una deliberación ciudadana, en la que se contó con los puntos de vista de expertos y grupos de interés involucrados en el tema, se consensuó celebrar un referéndum, el cual permitió retirar de la Constitución la prohibición del aborto.

El segundo de los casos expuestos es la Revisión de Iniciativas Ciudadanas impulsado desde el estado de Oregón en Estados Unidos. Institucionalizado desde 2011, es un órgano compuesto por entre dieciocho y veinticuatro ciudadanos elegidos al azar, que se encargan de informar, a través de un formato sencillo y accesible para toda la ciudadanía, sobre los pros y contras de los referéndums propuestos, lo que ha influido de manera notoria en la opinión pública. Finalmente, se exponen los casos de la ciudad de Madrid y una región de Bélgica, donde se constituyeron órganos permanentes seleccionados por sorteo. La singularidad de estos dos ejemplos frente a los anteriores es que la agenda sobre la que se discutía en los espacios deliberativos no era definida por los órganos representativos, sino que se decidía a través de la propia ciudadanía, dotando así a este órgano de una mayor autonomía.

La última parte del capítulo 6 enlaza con el último bloque del libro (capítulo 7 y notas finales), dedicado a sintetizar la utilidad del sorteo cívico. En este sentido, hay que considerar especialmente el apartado sobre sus límites (pp. 147-151). Estos límites son agrupados en dos tipos: internos y externos. Sobre los primeros, los autores señalan la necesidad de establecer una muestra lo más representativa posible, incluyendo incentivos que promuevan la inclusión de sectores de la sociedad que tradicionalmente suelen quedar al margen de los procesos de participación ciudadana. Además, ponen el acento en la necesidad de generar procesos deliberativos coordinados por

organizaciones independientes, de manera que se asegure la neutralidad de los mismos y la inclusión de diferentes puntos de vista. En cuanto a los límites externos, destacan que hay que medir la capacidad de influencia de estos espacios en función del vínculo que tengan con el resto de la sociedad. Asimismo, señalan la difícil tarea de articular los espacios deliberativos con los representativos:

¿Hasta qué punto dejarán los representantes electos que los grupos de personas sorteadas decidan asuntos trascendentales? ¿Es posible una convivencia equilibrada entre unos y otros? Los límites de lo posible no pueden ser únicamente los límites de las autoridades. Es lo que ha pasado con muchas experiencias de participación que se han hecho durante las últimas décadas. Por eso, es tan importante la cuestión de quién establece la agenda, cómo se establece y, una vez las decisiones son tomadas, la posibilidad de realizar un seguimiento de la aplicación de las medidas recomendadas (p. 151).

Si bien los autores consiguen incorporar adecuadamente el sorteo en los debates sobre deliberación participación y democracia, existen algunos elementos cuestionables. Por un lado, las bondades del sorteo cívico están formuladas bajo la premisa de que una selección aleatoria de personas refleja una muestra de opiniones más diversa. Esto lo justifican a través del concepto de *sentido común* expresado por Yves Sintomer, en el que la opinión se sustenta en un tipo de razonamiento basado en la razón y no en la técnica (p. 64). No obstante, y frente a esta noción, Antonio Gramsci concibe el sentido común como una concepción del mundo acrítica absorbida a través de los principales medios de poder del sistema (Gramsci, 2009 [1971]: 11). Una posición que ha sido en tantas ocasiones proyectada por el cine estadounidense cuando los jurados populares reflejan todo tipo de estereotipos de la propia sociedad. Así pues, ¿cómo se puede asegurar que una selección aleatoria no va reproducir las opiniones predominantes gestionadas por los grandes poderes comunicativos? Considerar que una muestra aleatoria de personas refleja una mayor diversidad que la que puede existir en cualquier parlamento es una premisa que habría que, al menos, poner en duda.

Por otro lado, una de las discusiones que quedan al margen del contenido del libro es el papel jugado por la ciudadanía organizada en este tipo de mecanismos participativos. Si las personas que conforman estos espacios son seleccionadas a nivel individual, ¿no se está promoviendo un modelo de sociedad fragmentado en el que se anula la posibilidad de que los colectivos organizados canalicen sus propuestas? ¿O deben ser un grupo de interés más como sugiere el texto? Estos son algunos elementos que se echan de menos en el texto y que sería recomendable incorporar en futuros debates sobre el sorteo, un modelo de participación ciudadana que dará que hablar en los próximos años.

La democracia es posible. Sorteo cívico y deliberación para rescatar el poder de la ciudadanía es un libro de carácter divulgativo recomendado para un público interesado en indagar sobre nuevas formas de democracia participativa. El lector encontrará en este texto una introducción al sorteo, un mecanismo de participación que, pese a

que ha ido ganando relevancia en los últimos años a nivel internacional, en España apenas ha sido tratado.

Referencias

- Baiocchi, Paolo y Ernesto Ganuza. 2017. *Popular Democracy. The Paradox of Participation*. Stanford: Stanford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1515/9781503600775>.
- Font, Joan y Ismael Blanco. 2007. «Procedural legitimacy and political trust: The case of citizen juries in Spain», *European Journal Political Research*, 46 (4): 557-589. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2007.00701.x>.
- Font, Joan y Lucía Medina. 2001. «Consejos ciudadanos en España: ¿un despilfarro europeo?», en Joan Font (ed.), *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel.
- Ganuza, Ernesto y Francisco Francés. 2012. *El círculo virtuoso de la democracia: los presupuestos participativos a debate*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Ganuza, Ernesto, Eloïse Nez y Ernesto Morales. 2014. «The Struggle for a Voice: Tensions between associations and citizens in participatory budgeting», *International Journal of Urban and Regional Research*, 38 (6): 2274-2291. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12059>.
- Gramsci, Antonio. 2009 [1971]. *La política y el Estado moderno*. Madrid: Diario Público.
- Mansbridge, Jane J. 1983. *Beyond Adversary Democracy*. Chicago: University of Chicago.
- Mansbridge, Jane J. 2012. *Deliberative Systems. Deliberative Democracy at the Large Scale*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Reybrouck, David Van. 2017. *Contra las elecciones: cómo salvar la democracia*. Madrid: Taurus.

JUAN MÉRIDA CONDE

Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea

El descontento movilizador. Cultura y discursos sobre la política en un marco de crisis (2011-2013)

María Jesús Funes, Ernesto Ganuza y Patricia García-Espín (eds.). Madrid: CSIC, 2020, 230 pp.

Existen momentos en los que el tiempo histórico se acelera; creencias y agencias que parecían inmutables se transforman a gran velocidad sin que causas y consecuencias puedan ser metabolizadas de manera reflexiva. Hace años que el sistema político español vive un período acelerado, pero calibrar la magnitud de las transformaciones que se han producido es una tarea ardua, dificultada por la necesidad coyuntural de instituciones, partidos y medios de presentar todos los cambios como trascendentes. *El descontento movilizador* es un freno de emergencia, una vuelta al inicio en forma de cápsula en el tiempo que pretende reflejar de manera concentrada los discursos de la ciudadanía sobre la política antes y después de las movilizaciones que comenzaron el 15 de mayo de 2011 (en adelante, 15M).

Muchas han sido las investigaciones que han tratado de explicar desde diferentes perspectivas el movimiento de los *indignados* y el contexto en el que surgió. Las más interesantes en los últimos tiempos abordan la cuestión de manera ecléctica, ya sea desde el punto de vista teórico (Rey-Araújo, 2021) o metodológico (Portos, 2021), y coinciden en asignarle un gran peso al papel jugado por la ideología y las construcciones políticas. Siguiendo el ejemplo de investigaciones interesadas por el *framing* (Della Porta *et al.*, 2017), el libro que aquí se recensiona es el resultado de una investigación sobre los elementos culturales centrales en toda actividad política, pues «la cultura proporciona el aparato cognitivo que las personas necesitan para orientarse en el mundo» (Della Porta y Diani, 2015: 105). Por ello, los autores la entienden como el campo de lucha en el que opera la ideología y la estudian anclada en dos premisas básicas: una epistemología constructivista y compromiso con el objeto de estudio.

Los autores mapean el sentido común de la ciudadanía, aquello que es aceptado, normalizado o, por el contrario, se aleja de los parámetros morales a través de los cuales se percibe la realidad. Lo hacen sin imponer a los ciudadanos categorías que se pretendan universales, tratando de revelar una fotografía de los constructos ideológicos fundamentales en los cambios políticos de la época. Para lograrlo, los discursos se comprenden como articulaciones simbólico-culturales contingentes que son resultado de prácticas políticas que en determinados momentos son capaces de engarzar con una cultura política dominante. Esta concepción de lo cultural lleva a los investigadores a explorar qué

elementos del discurso más vinculado al 15M obtenían resonancia en la forma en que la gente entendía la política en el contexto de la crisis económica, pues como ocurre con todos los movimientos sociales, se movilizaba «a la gente en el seno de redes sociales y a través de supuestos culturales compartidos» (Tarrow, 1997: 33). Es decir, los movimientos generan narrativas que tratan de crear nuevos registros culturales y explicaciones de determinados conflictos sociales, o lo que es lo mismo, tienen la capacidad de generar un imaginario social y de producir ideas que arraigan en el sentido común. Desde esta perspectiva, el 15M no habría actuado simplemente como plataforma de adhesión del descontento, sino también como productor de discursos con carácter performativo, presentando así el movimiento como generador de una identidad.

Pero aquí es donde entra en juego la segunda premisa. Los investigadores deciden no centrarse en los procesos de producción simbólica, sino en la recepción de los mismos. No entrevistan a productores de discurso, sino que deciden dedicar sus esfuerzos a entender las transformaciones ideológicas en el conjunto de la sociedad. De esta forma, realizan una apuesta clara por escuchar a los que durante el transcurso de la investigación insisten en autocalificarse como *los nadie*. El resultado es la producción de un tipo de conocimiento alejado de las interpretaciones de muchos científicos sociales que tradicionalmente han entendido que las élites son el sujeto predilecto para el estudio de la política y de las formaciones sociales. Este compromiso con el objeto de estudio busca apuntar directamente al núcleo de la política, a las implicaciones e interpretaciones que esta produce de manera cotidiana en la vida de millones de personas.

En consonancia con sus objetivos y las premisas desde las que investigan, el trabajo sociológico cualitativo que da forma al libro emplea como técnica de investigación los grupos de discusión. Más en concreto, trata de representar distintas posiciones a través del análisis de marcos de dieciséis grupos con diferentes perfiles y que se realizaron en dos etapas distintas: ocho grupos en los meses previos al 15M y otros ocho entre 2012 y 2013. La diferencia temporal permite percibir con mayor facilidad la evolución de los componentes discursivos que comenzaban a conformarse en el sustrato social en un momento en el que estos cambios no se reflejaban en las encuestas o resultados electorales.

Los resultados de la investigación se estructuran en dos bloques temáticos y unas conclusiones. El primer bloque, compuesto por cuatro capítulos escritos por una de las editoras, María Jesús Funes, en coautoría con María Jesús Cámara o con Cristina Lagoma, traza un diagnóstico de la situación política. El segundo bloque, formado por tres capítulos cuyos autores coinciden con dos de los editores, Patricia García-Espín y Ernesto Ganuza, desarrolla las posibilidades de transformación política de dicha situación. Cierran la obra unas conclusiones en torno al concepto del descontento movilizador.

El primer bloque intenta construir una secuencia lógica que permita comprender cómo piensa la ciudadanía la situación política a través de su idea normativa de la política. Llama la atención lo recurrentes que son los discursos que distinguen entre el *ser* y el *deber ser*, de tal forma que la política se vincula con fuertes valores morales y éticos que sistemáticamente son pervertidos por aquellos que la ejercen. En el imaginario colectivo, la política *como debe ser* es una búsqueda de un bien común imposible de alcanzar si los intereses particulares y las ideologías entran en la ecuación. En la mayoría

de los grupos, los principios vinculados a las identidades ideológicas son percibidos como negativos porque dificultan una política basada en el consenso y los valores universales. La buena política estaría limpia de ideologías y, por tanto, alejada de extremismos. Esta concepción de la política está muy vinculada a la cultura política que surge del relato hegemónico de la Transición, desde la cual se exaltan valores vinculados a las ideas de consenso, acuerdo o moderación. Esta narrativa, parcial y construida por los padres de nuestro sistema político, sirve a muchos ciudadanos como símbolo a través del cual poder pensar la política. Su dominio es de tal magnitud en la forma de pensar de la mayoría de la gente que el período de transición a la democracia no se percibe como el origen de un sistema que les está fallando, sino como el ideal del que los políticos se han ido divorciando. La imposibilidad de transformar esta situación mediante los mecanismos de participación tradicionales genera sentimientos de frustración y enfado. A través de estos marcos interpretativos y las emociones negativas se produce un diagnóstico del sistema de representación conformado por la clase política, el sistema de partidos o la ley electoral como insuficientemente democrático.

En el segundo bloque se abordan las formas de participación, desde los métodos poco convencionales empleados por los *indignados* hasta las posibles reformas que permitirían incrementar los niveles de democracia. A pesar del cuestionamiento del sistema en términos democráticos y las dificultades para encontrar fórmulas efectivas para su transformación, el voto no ha perdido legitimidad social. En muchos de los grupos de discusión votar llega a constituirse como un requisito indispensable para opinar, siendo incluso cuestionados aquellos participantes que se declaran abstencionistas, pues se percibe como un derecho consustancial a la condición de ciudadanía, un derecho cívico que conlleva la responsabilidad de su ejercicio. Esto guarda relación con que, a pesar de las demandas de mecanismos que potencien la participación directa, existen muchas dificultades para imaginar formas de participación efectivas que superen la lógica clásica de representación en los Estados liberales, más allá de los perfiles ideologizados. Pero esto no es óbice para que, aun con su repertorio de acción poco convencional, el 15M sea visto con simpatía por casi todos los perfiles sociopolíticos. Esta legitimidad social se sustenta en la producción de un relato crítico con la democracia española, muy vinculado a las subjetividades de la clase media —entendida como concepción ideológica más que sociológica (Rodríguez, 2016)— y expresado a través de las historias de jóvenes cultos y con estudios empujados a la proletarización.

Este corpus ideológico —en ocasiones contradictorio e indefinido— que se presenta a lo largo del libro, es lo que los autores han dado en llamar el descontento movilizador. Un concepto que hace referencia al diagnóstico político de buena parte de la ciudadanía a través de nuevos marcos y que implicaba «un desacuerdo radical no solo con los principales actores políticos y económicos, sino con el conjunto del edificio institucional y cultural salido de la Constitución de 1978, percibido por muchos como incapaz de dar respuesta a necesidades sociales crecientes y acuciantes» (Errejón, 2013: 175). Este descontento generó un importante deseo de cambio en diversos grupos sociales, y el 15M fue el encargado de movilizarlo y comenzar a darle una forma política concreta.

Más allá del 15M, esta investigación guarda interés por aportar luz sobre lo que fueron los mimbres culturales con los que se construyeron las prácticas políticas vinculadas a la *nueva política*. Muchos de los debates del libro coinciden con discusiones que han sido centrales en nuestro sistema político en los últimos años, por lo que podríamos decir que es una exposición de la materia prima con la que se ha hecho política en el último ciclo político. Pero debemos tener claro que esta materia no estaba destinada a generar una identidad política determinada; la prueba es que muchos de los elementos discursivos característicos del 15M han sido rearticulados por organizaciones muy alejadas ideológicamente, siendo seguramente Podemos y Ciudadanos los casos más evidentes. Precisamente, si algo se echa en falta en el libro es un análisis acerca de cómo los *frames* imperantes durante las movilizaciones posibilitaron la apertura de una nueva ventana de oportunidad. A pesar de ello, la exposición pormenorizada de los elementos culturales a través de los que se entendió el movimiento hace que esta investigación tenga valor más allá de lo académico, posibilitando que tanto analistas como activistas puedan comprender mejor qué estaba ocurriendo realmente.

Este libro nos deja una valiosa lección política. Los cambios políticos fundamentales son precedidos de importantes transformaciones culturales que se van produciendo lentamente y que no necesariamente suponen una *tabula rasa*, sino cambios en los marcos tradicionales a través de los cuales percibimos la realidad. Una lección condensada en la lúcida afirmación hecha por uno de los participantes de los grupos de discusión: «Veremos el fruto cuando crezca el árbol».

Referencias

- Della Porta, Donatella y Mario Diani. 2015. *Los movimientos sociales*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas; Universidad Complutense de Madrid.
- Della Porta, Donatella, Francis O'Connor, Martín Portos y Anna Subirats Rivas. 2017. *Social movements and referendums from below. Direct democracy in the neoliberal crisis*. Bristol: Policy Press.
- Errejón, Íñigo. 2013. «Régimen», en *Lugares comunes. Trece voces sobre la crisis*. Madrid: Lengua de Trapo.
- Portos, Martín. 2021. *Grievances and public protests. Political mobilisation in Spain in the age of austerity*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Rey-Araújo, Pedro. 2021. *Capitalism, institutions and social orders. The case of contemporary Spain*. Oxford: Routledge.
- Rodríguez, Emmanuel. 2016. *La política en el ocaso de la clase media. El ciclo 15M-Podemos*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Tarrow, Sidney. 1997. *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza.

ROI PÉREZ

Universidad de Santiago de Compostela