

---

# Actores externos y la democracia en Oriente Medio

---

PID\_00270420

Eduard Soler Lecha

---

Tiempo mínimo de dedicación recomendado: 2 horas

---



**Eduard Soler Lecha**

Eduard Soler Lecha es investigador decano en CIDOB y coordinador científico de MENARA, un proyecto europeo de cambios geopolíticos en Oriente Medio y África del Norte. Tiene un doctorado en Relaciones Internacionales de la Universitat Autònoma de Barcelona. El doctor Soler Lecha es un científico político y profesor universitario a tiempo parcial de Relaciones Internacionales en el Instituto Barcelona de Estudios Internacionales y en la Universidad Ramon Llull-Blanquerna. Es también asesor en la Universitat Oberta de Catalunya (UOC). De 2013 a 2017, dirigió el proyecto Hiwar de eurodiplomacia árabe en la Universidad de Europa (Brujas) y, en 2010, fue secundado al Ministerio español de Asuntos Exteriores como asesor en la Dirección General para el Mediterráneo, el Magreb y Oriente Medio. Ha asesorado también al gobierno catalán y a los gobiernos locales de Barcelona sobre asuntos euromediterráneos en varias ocasiones. Sus principales especialidades son: las relaciones euromediterráneas, la política extranjera y doméstica de Turquía, la dinámica política del norte de África y de Oriente Medio, la seguridad y la política española de cooperación en el Mediterráneo. Es miembro del Observatorio de Política Exterior europea, FIMAM (la red española de los investigadores que trabajan en estudios árabes y musulmanes), EuroMeSCo y los consejos consultivos de Política mediterránea e IEMed.

El encargo y la creación de este recurso de aprendizaje UOC han sido coordinados por la profesora: Maria Julià Barceló (2020)

Primera edición: febrero 2020

Autoría: Eduard Soler Lecha

Licencia CC BY-NC-ND de esta edición, FUOC, 2020

Av. Tibidabo, 39-43, 08035 Barcelona

Realización editorial: FUOC



Los textos e imágenes publicados en esta obra están sujetos –excepto que se indique lo contrario– a una licencia de Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada (BY-NC-ND) v.3.0 España de Creative Commons. Podéis copiarlos, distribuirlos y transmitirlos públicamente siempre que citéis el autor y la fuente (FUOC. Fundación para la Universitat Oberta de Catalunya), no hagáis de ellos un uso comercial y ni obra derivada. La licencia completa se puede consultar en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/legalcode.es>

# Índice

<b>Introducción.....</b>	<b>5</b>
<b>Objetivos.....</b>	<b>7</b>
<b>1. Políticas europeas respecto a Oriente Medio.....</b>	<b>9</b>
<b>2. La agenda de democratización en la política de Oriente Medio de Estados Unidos.....</b>	<b>17</b>
<b>3. El modelo turco y la nueva política de Turquía hacia Oriente Medio.....</b>	<b>24</b>
<b>Resumen.....</b>	<b>28</b>



## Introducción

Si bien anteriormente los estudios de democratización se centraban exclusivamente en factores domésticos, ahora han incorporado variables externas, que actualmente se entiende como factor que podría explicar la evolución particular de políticas de un país. Gleditsch & Ward, para el caso, han demostrado que

«the prospects for democracy are not exclusively related to domestic attributes but are also affected by external conditions and events.»

Y que

«international events and processes appear to exert a strong influence on democratization.»

Según estos autores,

«domestic political processes are deeply affected by what goes on in neighbouring societies, even if the specific ways in which external events influence transitions vary from context to context. Diffusion processes among states influence the distribution of democracy in the international system and there is a strong association between a country's institutions and the extent of democracy in the surrounding region. Not only are regimes generally similar within regions, but there is also a strong tendency for transitions to impart a regional convergence. A history of prior regional conflict decreases the likelihood that a country will be democratic.»

Además, un número creciente de autores han estudiado las estrategias de actores concretos (principalmente países occidentales y organizaciones internacionales) como agentes democratizadores. Han explorado si estos actores tienen estrategias sólidas para promover la democratización en otros países, si la democratización es un objetivo en sí mismo o un medio para lograr otros objetivos de política exterior y cuales son los instrumentos preferidos y más eficaces para promover la democracia en terceros países.

Si bien el módulo «Autoritarismo en los países árabes» señaló que las obras más importantes sobre transiciones políticas no han abordado la situación en Oriente Medio en este modulo veremos que ocupa un espacio destacado y central en la literatura sobre la promoción de la democracia. Esto se debe a que los EE.UU. y la UE, los dos actores que han desarrollado estrategias de democratización más sólidas y programas de asistencia a la democracia, han identificado Oriente Medio (y África del Norte) como una prioridad. No obstante, es esencial tener en cuenta uno de los puntos planteados por Whitman y Sika al reevaluar la democratización en la región MENA . Es decir, el hecho de que las poblaciones en los países árabes y particularmente muchos movimientos de la oposición desconfíen de los motivos de las potencias occidentales (y más aún de Estados Unidos) cuando ofrecen o intentan mediar en las transiciones políticas.

### Lecturas recomendadas

**Burnell, Peter** (2005). «Political Strategies of External Support for Democratization». *Foreign Policy Analysis* (nº 1, pp. 361–384).

**Gleditsch, Kristian Skrede; Ward, Michael D.** (2006). «Diffusion and the International Context of Democratization». *International Organization* (vol. 60, nº 4, pp. 911–933).

**Grugel, Jean** (1999). *Democracy without Borders*. Londres: Routledge.

**Jung, Dietrich** (2006). *Democratization and Development. New Political Strategies for the Middle East*. Nueva York: Palgrave MacMillan.

**Magen, A.; Morlino, L. (Eds.)** (2008). *International Actors, Democratization and the Rule of Law. Anchoring Democracy?* Nueva York y Londres: Routledge.

**Pridham, Geoffrey** (2000). *The Dynamics of Democratization: A Comparative Approach*. Londres: Continuum International Publishing Group.

**Smith, Hazel (ed.)** (2000). *Democracy and International Relations*. Basingstock: MacMillan.

Como escribió Peter Burnell,

«realists have no difficulty in arguing that democratisation support should (continue to) prioritize those countries/regions where there are important security or other national interests that would be advanced by political change. Indeed, the United States' 'Greater Middle East democracy initiative' delineated that region more in terms of its relevance as a 'security region' for the United States than in terms of any shared potential for democratic progress. For the EU, in contrast, a (continuing) focus on its near abroad (Balkans, southern Mediterranean, and eastern Europe as far as the Urals) could well be the obvious strategic choice.»

Este módulo se centrará en las estrategias de democratización y los instrumentos de asistencia a la democracia en Oriente Medio de dos miembros clásicos: EE.UU. y la UE. Junto a estos dos casos, el módulo también explora la función de Turquía como agente potencial de democratización en la región. La literatura sobre este tema no está tan desarrollada como en el caso de los otros dos actores. Sin embargo, su inclusión en este modelo se justifica por el creciente perfil de Turquía en los asuntos de Oriente Medio así como por la creciente discusión sobre la atracción del modelo turco entre aquellos países árabes que experimentan transiciones políticas.

#### Lecturas recomendadas

- Burnell, Peter** (2005). «Political Strategies of External Support for Democratization». *Foreign Policy Analysis* (nº 1, pp. 361-384).
- Gleditsch, Kristian Skrede; Ward, Michael D.** (2006). «Diffusion and the International Context of Democratization». *International Organization* (vol. 60, nº 4, pp. 911-933).
- Grugel, Jean** (1999). *Democracy without Borders*. Londres: Routledge.
- Jung, Dietrich** (2006). *Democratization and Development. New Political Strategies for the Middle East*. Nueva York: Palgrave MacMillan.
- Magen, A.; Morlino, L. (Eds.)** (2008). *International Actors, Democratization and the Rule of Law. Anchoring Democracy?* Nueva York y Londres: Routledge.
- Nye, Joseph S.** (2019). «The rise and fall of American hegemony from Wilson to Trump». *International Affairs* (vol. 95, nº 1, pp. 63-80).
- Pridham, Geoffrey** (2000). *The Dynamics of Democratization: A Comparative Approach*. Londres: Continuum International Publishing Group.
- Smith, Hazel (ed.)** (2000). *Democracy and International Relations*. Basingstock: MacMillan.
- Schmitter, Philippe C.; Sika, Nadine** (2017). «Democratization in the Middle East and North Africa: A More Ambidextrous Process?». *Mediterranean Politics* (vol. 95, nº 4, pp. 443-463).

## **Objetivos**

- 1.** Introducir a los estudiantes en los debates sobre la capacidad de los actores exteriores para la promoción de la democracia.
- 2.** Familiarizar a los estudiantes con la función que desempeña la agenda de democratización en las políticas de la UE, EE.UU. y Turquía en sus respectivas políticas de Oriente Medio.





## 1. Políticas europeas respecto a Oriente Medio

La literatura sobre las estrategias de promoción de la democracia de la UE recuerda a menudo que los tratados de la UE mencionan la democracia como un principio que debería guiar las acciones exteriores de la UE. De hecho, el Tratado de la Unión Europea de 1993, declaró que el desarrollo y la consolidación de «la democracia y el estado de derecho, así como el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales» son objetivos de la política común exterior y de seguridad de la UE. Por consiguiente, todos los acuerdos de asociación con terceros países desde la década de 1990, han incluido una cláusula democrática que permite la suspensión unilateral del acuerdo si hay violaciones graves de las libertades fundamentales y de los derechos humanos. Desde la década de 1990, la UE también ha establecido varios mecanismos para promover la democracia en todo el mundo, a saber, la Iniciativa Europea para la Democracia y Derechos Humanos (EIDHR) y, más recientemente (como resultado de la Primavera árabe), el Fondo Europeo para la Democracia.

Poco después de terminada la Guerra Fría, la UE puso especial hincapié en la democratización incluso antes de la caída del Muro de Berlín, algunas políticas de la UE y en particular la Ampliación mediterránea (la adhesión de Grecia en 1981 y la de España y Portugal en 1986) ya estaban motivadas por la voluntad de la UE de consolidar la democracia en el sur de Europa. En un artículo publicado en *Democratization* en 2009, Michelle Pace describió así la situación:

«since the 1990s, in the post-cold war context of the collapse of communist rule, the EU has been pursuing an almost messianic quest for the internationalization of liberal democracy abroad, as a key foreign policy instrument in its external relations. The European model of liberal democracy has been taken as a necessarily 'good' thing and its pursuit supposedly as a primary goal in and of itself. The often cited argument is that processes of political liberalization and democratization have served to bring about peaceful co-existence within Europe and that these successful processes can be emulated elsewhere.»

Varios autores (p. ej. Olsen, 2000) también han analizado la promoción de la democracia como instrumento de política exterior que intenta provocar cambios políticos en países o regiones que son vitales para los intereses de la UE.

Al analizar las políticas de la UE en el campo de la promoción de la democracia, la mayoría de los artículos se refieren al concepto de 'el poder normativo de Europa', popularizado por Ian Manners desde el año 2000. Manners, en su destacado artículo en *The Journal of Common Market Studies* de 2002, definió el poder normativo como la capacidad de dar forma a los conceptos de normalidad en asuntos tales como la paz, la libertad, la democracia, el estado de derecho, los derechos humanos y las normas como la solidaridad social y la antidiscriminación. Se ha presentado como la contribución distintiva de la UE al apoyo estratégico al cambio político. Las normas se expanden por contagio

(no intencional), difusión informativa (comunicaciones estratégicas), difusión procesal (acuerdos), transferencia (como asistencia técnica), difusión abierta (presencia de la UE en organizaciones o terceros estados) y por un filtro cultural (la interacción entre la construcción del conocimiento y la creación de la identidad social y política). Desde ese punto de vista, Manners argumenta en su artículo de *The Journal of Common Market Studies* que

«the most important factor shaping the international role of the EU is not what it does or what it says, but what it is.»

En un artículo posterior, publicado por Manners en *International Affairs*, afirma que

«simply by existing as different in a world of states and the relations between them, the European Union changes the normality of 'international relations'. In this respect the EU is a normative power: it changes the norms, standards and prescriptions of world politics away from the bounded expectations of state-centricity.»

### Lecturas recomendadas

**Del Sarto, Raffaella A.** (2015). «Normative empire Europe: the European Union, its borderlands, and the 'Arab Spring'». *Journal of Common Market Studies* (vol. 54, nº 2, pp. 215–232).

**Diez, Thomas**(2013). «Normative power as hegemony». *Cooperation and Conflict* (vol. 48, nº 2, pp. 194–210).

**Kelley, Judith** (2004). *Ethnic Politics in Europe. The Power of Norms and Size..* Princeton: Princeton University Press.

**Kubicek, Paul J. (ed.)** (2003). *The European Union and Democratization*. Londres: Routledge.

**Manners, Ian** (2002). «Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?» *Journal of Common Market Studies* (núm. 40, pp. 235-258).

**Manners, Ian** (2008). «The normative ethics of the European Union». *International Affairs* (vol. 84, núm. 1, pp. 45-60).

**Olsen, G.R.** (2000). «Promotion of Democracy as a Foreign Policy Instrument of Europe: Limits to International Idealism». *Democratization* (núm. 7, pp. 142-167).

**Pace, Michelle** (2007). «The Construction of EU Normative Power». *Journal of Common Market Studies* (vol. 45 pp. 1039-1062).

**Youngs, Richard** (2001). *The European Union and the Promotion of Democracy*. Oxford: Oxford University Press.

Sin embargo, un número significativo de académicos han comenzado a cuestionar el concepto de Normative Power Europe, argumentando que otros conceptos como hegemonía (ver por ejemplo, Diez, 2013) o imperio normativo (Del Sarto, 2015) capturan mejor el enfoque de la UE para el cambio democrático y reflejan mejor los intentos de la UE de reconciliar valores e intereses.

Oriente Medio, como parte de una región mediterránea ampliada, ha sido una de las áreas donde la UE ha proyectado este poder normativo. También es uno de los espacios donde la literatura ha analizado la validez de este concepto y las contradicciones en el diseño e implementación de políticas. Por una parte, ha respaldado la integración regional en el marco de la Asociación Euromedi-

terránea (AEM). Por otra parte, ha promovido reformas a través de la armonización en el marco de la Política Europea de Vecindad (PEV), que se ofreció tanto a los países de Europa Oriental como a los socios del Mediterráneo meridional y oriental.

A diferencia del AEM, que hacía hincapié en el multilateralismo y la construcción de regiones, la PEV se caracterizó por la diferenciación y el bilateralismo, aspirando a promover la cooperación de la UE con cada uno de los países del sur y este del Mediterráneo. En lugar de abordar estas cuestiones en foros multilaterales, la UE recurrió a instrumentos llamados planes de acción, que se prepararon a través de consultas con los estados mediterráneos. Entre las muchas áreas incluidas en estos planes de acción, podemos encontrar el diálogo político y la reforma.

El supuesto enfoque normativo de la UE ha sido ampliamente cuestionado por muchos autores. Por ejemplo, Michelle Pace argumenta que

«in seeking to claim the status of a ‘normative power’, the EU’s democracy promotion efforts follow a (mistakenly) sequential logic.»

Es decir,

«democracy in itself is not envisioned as an ultimate goal in EU eyes, but as one of the means to another objective –stability and prosperity. This EU narrative constructs a relational triad between economic prosperity, stability, and peace.»

Pace afirma que

«The EU’s so-called democratization agenda for the MENA region is flawed on at least two counts: its ultimate objective not being clearly and explicitly democracy in itself (that is, rather than having political transformation in the MENA as the core objective of EU policy, there is most concern with stability and security goals) and the timing of the democratization efforts.»

En una línea similar, Bilgin, Soler Lecha y Bilgiç argumentan que

«reformists and critics now feel that, from EMP to ENP and beyond (such as the new scheme called the Union for Mediterranean), a rug is being pulled out from under them. The point here is that the implications of policies adopted to secure the EU may have adverse implications for the very values they have set out to protect, such as individual rights and freedoms, and fundamental rights.»

### **Lecturas recomendadas**

**Adler, E.; Crawford, B.** (2006). «Normative Power: The European Practice of Region-Building and the Case of the Euro-Mediterranean Partnership». En: E. Adler; F. Bicchí; B. Crawford; Del Sarto, R. A. (eds.). *The Convergence of Civilizations: Constructing a Euro-Mediterranean Region* (pp. 3-47). Toronto: University of Toronto Press.

**Barbé, Esther; Herranz, Anna** (2010). «Dynamics of Convergence and Differentiation in Euro-Mediterranean Relations: Towards Flexible Region-Building or Fragmentation?» *Mediterranean Politics* (vol. 15, núm. 2, pp. 129-147).

**Bicchi, Federica** (2006). «‘Our size fits all’: Normative power Europe and the Mediterranean». *Journal of European Public Policy* (vol. 13, núm. 2, pp. 286-303).

**Bilgin, Pinar; Soler i Lecha, Eduard; Bilgiç, Ali** (2011). «European Security Practices vis-à-vis the Mediterranean. Implications in Value Terms». *DIIS Working Paper* (2011:14).

**Del Sarto, R. A.; Schumacher, T.** (2005). «From EMP to ENP: What's at stake with the European Neighbourhood Policy towards the Southern Mediterranean?». *European Foreign Affairs Review* (vol. 10, núm. 1, pp. 17-38).

**Pace, Michelle** (2007). «Norm shifting from EMP to ENP: The EU as a norm entrepreneur in the south». *Cambridge Review of International Affairs* (vol. 20, núm. 4, pp. 659-675).

**Pace, Michelle** (2009). «Paradoxes and contradictions in EU democracy promotion in the Mediterranean: The limits of EU normative power». *Democratization* (vol. 16, núm. 1, pp. 39-58).

La capacidad de la PEV para promover reformas ha captado la atención de varios académicos, que han estudiado principalmente la eficacia de la condicionalidad de la UE. Muchos de ellos han destacado el hecho de que esta condicionalidad está fuertemente inspirada por el éxito de la ampliación oriental de la UE en 2004, que demostró que los incentivos correctos podrían conducir a importantes reformas políticas y económicas. Varios autores han acuñado términos como *gobernanza externa*, *convergencia de políticas* e incluso *europaización* para describir el resultado esperado de las políticas de la UE en esta región.

El hecho de que dos realidades diferentes (Europa Oriental y los países mediterráneos) se incluyan en la misma política ha permitido realizar algunos ejercicios comparativos. Este es el caso del trabajo de Frank Schimmelfenning y Hanno Scholtz publicado en *European Union Politics*. Concluyen que

«the EU accession conditionality proves to be a strong and significant factor in the democratization of the European neighbourhood –even if the entire region is taken into account and if core alternative explanations are controlled for. Yet the effects become weaker and inconsistent if the EU offers less than membership or association that might lead to accession in the future.»

La condicionalidad no es el único mecanismo de la UE para promover el cambio político. En un artículo que se centra en las políticas de la UE hacia el Mediterráneo y analiza específicamente los casos de Túnez y Argelia, Melanie Morisse-Schilbach enumera tres mecanismos: la condicionalidad política, los incentivos económicos y financieros y la socialización. Este último está estrechamente vinculado al concepto de poder normativo, ya que la socialización implica

«a strategy of active diffusion of European ‘moral’ norms» which in the case of the Mediterranean has been translated into «promoting the idea of (liberal) democracy within MENA civil society, on the one hand, and by developing shared beliefs and understanding about appropriate (democratic) behaviour through a system of dialogues among political and bureaucratic elites, on the other.»

### **Lecturas recomendadas**

**Barbé E.; Costa, O.; Herranz, A.; Johansson-Nogués, E.; Natorski, M.; Sabiote, M. A.** (2009). «Drawing the neighbours closer... to what? Explaining emerging patterns of policy convergence between the EU and its neighbours». *Cooperation and Conflict* (vol. 44, núm. 4, pp. 378-399).

**Delcour, Laure y Eduard Soler i Lecha** (2018). «European Neighbourhood Policy Mechanisms: Conditionality, Socialisation and Differentiation», en Tobias Schumacher, An-

dreas Marchetti y Thomas Demmelhuber, eds, *The Routledge Handbook on the European Neighbourhood Policy* (pp. 445-455). Nueva York/Londres: Routledge.

**Escribano, Gonzalo** (2006). «Europeanisation without Europe? The Mediterranean and the European Neighbourhood Policy for the Mediterranean». *UI-RSCAS Working Paper* 19. San Domenico di Fiesole: European University Institute.

**Kelley, Judith G.** (2006). «New Wine in Old Wineskins: Promoting Political Reforms through the New European Neighborhood Policy». *Journal of Common Market Studies* (vol. 44, núm. 1, pp. 29-55).

**Lavenex, Sandra** (2004). «EU external governance in 'wider Europe'». *Journal of European Public Policy* (vol. 11, n° 4, pp. 680-700).

**Lavenex, Sandra; Schimmelfennig, Frank** (2009). «EU Rules Beyond EU Borders: Theorizing External Governance in European Politics». *Journal of European Public Policy* (núm. 16, pp. 791-812).

**Morisse-Schilbach, Melanie** (2010). «Promoting Democracy in Algeria and Tunisia? Some Hard Choices for the EU». *European Foreign Affairs Review* (núm. 15, pp. 539-555).

**Natorski, Michal & Soler i Lecha, Eduard** (2014). «Relaciones de la UE con sus vecinos». En Barbé, Esther (dir.) *La Unión Europea en las Relaciones Internacionales* (pp. 194-218). Madrid: Tecnos.

**Schimmelfennig, Frank; Scholtz, Hanno** (2008). «EU Democracy Promotion in the European Neighbourhood. Political Conditionality, Economic Development and Transnational Exchange». *European Union Politics* (vol. 9, núm. 2, pp. 187-215).

**Withman, R.G. & Wolff, S. (eds)** (2012). *The European Neighbourhood Policy in Perspective. Context, Implementation and Impact*. MacMillan Palgrave.

**Young, Richard** (2009). «Democracy Promotion as External Governance?» *Journal of European Public Policy* (vol. 16, núm. 6, pp. 895-915).

Junto a la literatura que analiza las políticas de la UE para toda la zona del Mediterráneo, o incluso más allá, para el llamado vecindario de la UE, debemos señalar la existencia de valiosas contribuciones que se han centrado en algunos países socios. Este es el caso, por ejemplo, de los territorios palestinos. Es específicamente relevante porque los países de la UE son los principales donantes a la Autoridad Nacional Palestina, pero también porque la controvertida decisión de congelar la cooperación con el gobierno palestino liderado por Hamas después de las elecciones de 2006 suscitó dudas sobre la coherencia y la consistencia de la UE como promotor de democracia en la región.

Los países del norte de África, debido a la proximidad y las relaciones especiales con la UE y algunos estados miembros (principalmente España, Francia e Italia) también han sido estudiados como casos que revelan que el objetivo final de la política de la UE ha consistido en asegurar la estabilidad en su vecindad meridional. Las comparaciones entre los casos del norte de África también arrojan algo de luz sobre la existencia de diferentes estrategias de la UE que están muy vinculadas a las estrategias de legitimación internacional de los regímenes establecidos en esos países.

En un artículo publicado en 2012 en *La política europea de occidente*, Vera Van Hüllen describe la situación de la siguiente manera:

«The respective degrees of political liberalisation, capturing the role of participation and contestation in domestic politics, can account for the diverging quality of EU cooperation on democracy and human rights with Morocco and Tunisia, granting the EU more or less influence on domestic institutional change in the two countries.»

La autora concluye describiendo la situación en cada uno de estos países:

«the Moroccan monarchy has early on chosen co-optation and selective political inclusion to moderate oppositional movements, but it has neglected economic inclusion. Especially since the 1990s, a strategy of –limited and controlled– political liberalisation has generated ‘fake’ input legitimacy, allowing political competition without exposing the regime itself to contestation and touching upon the distribution of real power. So the implementation of political dialogue and democracy assistance fits well into the pluralist organisation of political life and it might even generate additional legitimacy for the regime, demonstrating its willingness to further liberalise without necessarily having to democratise. In addition, the regime faces serious challenges and needs external support, in particular to hold up its position in the Western Sahara conflict and to generate socio-economic development to fight poverty and social disparities. Ben Ali’s regime in Tunisia, by contrast, continued to rely on a combination of political repression and output legitimacy generated through successful socio-economic development. Thus, the implementation of political dialogue and democracy assistance would have been much more costly for the Tunisian regime than for the Moroccan one. Allowing even for a small political opening could have had disruptive effects on the tightly controlled political life.»

La erupción de protestas masivas en los países árabes en los primeros meses de 2011 y la caída de los gobernantes de larga duración obligaron a la UE a evaluar por qué sus esfuerzos para promover la transformación democrática y la buena gobernanza entre sus vecinos del sur habían fracasado. Esta evaluación inspiró una revisión de la Política Europea de Vecindad (PEV). Esto se materializó en dos comunicaciones diferentes, una de las cuales se publicó en marzo de 2011 y revivió el concepto de asociación sobre la base de la democracia y la prosperidad. La otra se publicó dos meses después con la intención de incrementar la eficacia de la PEV.

La condicionalidad reforzada fue una de las principales prescripciones presentadas en la revisión. Según las dos comunicaciones publicados en marzo y mayo de 2011, la UE tenía como objetivo promover una democracia profunda y sostenible. También identificó incentivos en términos de asistencia financiera, acceso a mercados y promoción de la movilidad. La comunicación de mayo de 2011 especificó que, en los países donde no se llevó a cabo la reforma, la UE reconsideraría la financiación y mantendría su política de restringir las relaciones con los gobiernos involucrados en violaciones de los derechos humanos y de la democracia.

Stefan Füle, en ese momento comisario de ampliación y política europea de vecindad (PEV), expresó un mea culpa explícito cuando declaró:

«The EU has always been active in promoting human rights and democracy in our neighbourhood. But it has often focused too much on stability at the expense of other objectives and, more problematic, at the expense of our values. Now is the time to bring our interests in line with our values. Recent events in the South have proved that there can be no real stability without real democracy». (Füle 2011)

Esto es una circunstancia que empujó a muchos académicos a evaluar críticamente el cambio en el discurso (ver Teti, 2012), pero también en la práctica. Balfour *Et al.* (2016) por ejemplo, llegaron a cinco conclusiones después de evaluar los programas de la UE en algunos de los países que habían sufrido cambios políticos significativos desde 2011: (1) la UE reaccionó ante la Primavera Árabe con aumentos significativos en la ayuda, (2) los aumentos de la ayuda de la gobernabilidad están ahora amenazados por el cambio de recursos para la asistencia humanitaria y los fondos para ayudar a gestionar el flujo de refugiados hacia los estados europeos, (3) los canales a través de los cuales se entrega la ayuda de la UE siguen siendo en gran medida los mismos, aunque con una modesta inclinación hacia el apoyo a las nuevas organizaciones de la sociedad civil, (4) la UE ha trabajado duro para adaptar la condicionalidad que concede a su ayuda, con una tendencia hacia un uso más ligero y más flexible de la condicionalidad y (5) la UE ha tenido que acostumbrarse a la diferenciación de facto.

Algunos años después, la UE revisó nuevamente la PEV. Hubo un cambio sustancial en el enfoque, que reflejaba como la inestabilidad en la región había marginado la agenda de la democratización. La comunicación conjunta sobre la revisión de la PEV publicada en 2015 no menciona en absoluto la condicionalidad. La estabilización se convirtió en la palabra clave. Asimismo, la estrategia global europea lanzada en 2016 se centró en fomentar la resiliencia.

La UE reconoció así las limitaciones de su enfoque «más por más» que había sobreestimado el potencial democrático de las revueltas árabes, que afirma que la diferenciación y una mayor apropiación mutua serán el sello distintivo de la nueva PEV junto con el reconocimiento de que no todos los socios aspiran a las normas y estándares de la UE. La acogida más bien entusiasta de los acontecimientos de 2011 fue reemplazada por un sentimiento generalizado de amenaza alimentada por múltiples crisis, inmigrantes y refugiados, así como el terrorismo y la energía, incluidos. Observamos un giro pragmático o incluso realista sobre la base del reconocimiento de que la UE no puede por sí sola resolver los numerosos desafíos de la región así como la existencia de límites a su influencia.

### **Lecturas recomendadas**

**Balfour, R.** (2012). «EU Conditionality after the Arab Spring». *EuroMeSCo Papers* (núm. 16).

**Balfour, Rosa et al.** (2016). *Report on Democracy Assistance from the European Union to the Middle East And North Africa* EU Spring. [https://warwick.ac.uk/fac/soc/pais/research/researchcentres/irs/euspring/euspring\\_eu\\_demo\\_assistance\\_on\\_template.4.pdf](https://warwick.ac.uk/fac/soc/pais/research/researchcentres/irs/euspring/euspring_eu_demo_assistance_on_template.4.pdf).

**Cavatorta, Francesco** (2005). «The international context of Morocco's stalled democratization». *Democratization* (vol. 12, núm. 4, pp. 548-566).

**Colombo, Silvia & Soler i Lecha, Eduard** (2019). «A Half-Empty Glass: Limits And Dilemmas of the EU's Relations to the MENA Countries», MENARA Papel. n. 32. [http://www.menaraproject.eu/wp-content/uploads/2019/03/menara\\_wp\\_32.pdf](http://www.menaraproject.eu/wp-content/uploads/2019/03/menara_wp_32.pdf).

**Dandashly, Assem** (2018). «EU Democracy Promotion and the Dominance of the Security-Stability Nexus». En *Mediterranean Politics* (Vol. 23, Núm. 1, pp. 62-82).

*EU's reaction to the Arab Spring*

**European Commission/High Representative of the Union for Foreign and Security Policy** (2011a). *A Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean*. COM (2011) 200 final, 8 de marzo.

**European Commission/High Representative of the Union for Foreign and Security Policy** (2011b). *A New Response to a Changing Neighbourhood. A review of European Neighbourhood Policy*. COM (2011) 303, 25 de mayo.

**European Commission/High Representative of the Union for Foreign and Security Policy** (2015). *Review of the European Neighbourhood Policy*. 18 de noviembre.

**Füle, Štefan** (2011). Revolutionising the European Neighbourhood Policy in Response to Tougher Mediterranean Revolutions, Speech at a round table discussion organised by Members of the European Parliament, Brussels. 14 junio, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_speech-11-436\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_speech-11-436_en.htm).

**Gillespie, R.; Young, R.** (eds.) (2002). *The European Union and Democracy Promotion: The Case of North Africa*. Londres y Portland: Frank Cass.

**Powel, Brieg** (2009). «A clash of norms: Normative power and EU democracy promotion in Tunisia». *Democratization* (vol. 16, núm. 1, pp.193-214).

**Powel, Brieg; Sadiki, Larbi** (2010). *Europe and Tunisia: Democratization via Association*. Nueva York: Routledge.

**Soler i Lecha, Eduard; Tocci, Nathalie** (2016). «Implications of the EU Global Strategy for the Middle East and North Africa». *Menara Future* (núm. 1).

**Soler i Lecha, E.; Tarragona, L.** (2013). «Self-imposed Limitations: Why is the EU Losing Relevance in the Mediterranean?» *Notes Internacionals CIDOB* (núm. 68).

**Soler i Lecha, E.; Viilup, E.** (2011). «Reviewing the European Neighbourhood Policy: A weak response to fast changing realities». *Notes Internacionals* (núm. 36).

**Stetter, Stephan** (2003). «Democratization Without Democracy? The Assistance of the European Union for Democratization Processes in Palestine». *Mediterranean Politics* (vol. 8, núm. 2-3, pp. 153-173).

**Teti, Andrea** (2012). «The EU's first response to the 'Arab Spring': a critical discourse analysis of the Partnership for Democracy and Shared Prosperity». *Mediterranean Politics* (vol. 17, núm. 3, pp. 266-284)

**Tocci, Natalie** (2005). «Does the EU Promote Democracy in Palestine?». Michael Emerson; Senem Aydin. *Democratisation in the European Neighbourhood* (pp. 131-152). Bruselas: CEPS.

**Van Hüllen, Vera** (2012). «Europeanisation through Cooperation? EU Democracy Promotion in Morocco and Tunisia». *West European Politics* (vol. 35, núm. 1, pp.117-134).

**Van Hüllen, Vera** (2015). *EU Democracy Promotion and the Arab Spring: International Cooperation and Authoritarianism*. Londres: Springer.

**Youngs, R.** (2008). *Is the European Union supporting democracy in its neighbourhood?* Madrid: FRIDE.



## 2. La agenda de democratización en la política de Oriente Medio de Estados Unidos

Si bien hemos visto que los enfoques de la UE en el campo de la democratización están estrechamente relacionados con el concepto de la UE como poder normativo, en el caso de EE.UU., las políticas y los instrumentos diseñados para promover la democracia deben entenderse en el marco del estado internacional de EE.UU. como superpotencia. Junto con los artículos centrados específicamente en las políticas de EE.UU., podemos encontrar una literatura creciente que compara las políticas y los instrumentos de EE.UU. con los de otros actores internacionales y, en particular, con la UE.

Este es el caso del artículo de Daniela Huber publicado en *Mediterranean Politics* en 2008, que identificó similitudes ya que las iniciativas de EE.UU. y la UE apoyan instituciones similares, ONGs que tratan temas semejantes y también dedican más recursos a países que tienen un estado estratégico y ya están comprometidos con la liberalización. Sin embargo, también observó algunas diferencias notables, principalmente la ausencia de programas específicos para la financiación de partidos políticos en el caso de la UE, así como un enfoque completo por parte de los europeos, comparado con una estrategia más creciente en el caso de la asistencia de EE.UU.. Además, la existencia de diferentes objetivos e instrumentos, la mayor diferencia radica en que, a diferencia de Estados Unidos,

«la mayoría de los países europeos tienen un patrón más marcado de apoyo a los objetivos de desarrollo separados de un marco de seguridad geopolítico. Por lo tanto, la asistencia a la democracia europea pertenece preferentemente a un marco de compromiso de desarrollo más que a un marco geoestratégico del tipo que abarca gran parte de la asistencia exterior de EE.UU.»

Más recientemente, Michelle Dunne y Richard Youngs compararon políticas de democratización y encontraron semejanzas entre las de la UE y las de EE.UU. Estos autores argumentaron que su impacto ha sido relativamente marginal y que el movimiento reformista coincidió con un momento en el que su propio poder comenzó a disminuir. Además, señalan el hecho de que en aquellos casos en los que las reformas no avanzaban, el papel de la UE y EEUU fue muy modesto. Según estos dos académicos, ambos actores comparten una

«preferencia por procesos de 'liberalización' muy bien manejados, en lugar de democratización, donde esta última no se está desdoblado ya de manera inequívoca.»

Thomas Carothers, en su artículo publicado en *The Journal of Democracy*, considera que

«as an assertive superpower for more than sixty years, the United States has a long-established habit, rooted in the belief that political outcomes in countries all around the world will have a direct bearing on U.S. security, of viewing the developing world (in fact, the whole world) as an arena for direct U.S. political engagement. Promoting democracy, through democracy aid and other means, is an important form of such political engagement, one way of trying to shape political outcomes favourable to the United States. These goals have included anticommunism during the Cold War and other U.S. security interests since then, from peace to antiterrorism. US foreign policy has always contained a powerful idealist element, and promoting democracy abroad has been one of its goals, in one way or another, since the time of Woodrow Wilson.»

En otras palabras, tanto los valores como los intereses impulsan las políticas de EE.UU. en este campo en particular. El propio Carothers, en su informe de 2012 sobre las políticas de democratización de Obama, señala el hecho de que

«in Central and Eastern Europe after the fall of the Berlin Wall, for example, the United States saw helping those countries complete their attempted democratic transitions not just as a worthy ideal but as crucial to ensuring a successful endgame to the Cold War.»

Mientras que Europa central y oriental fueron una de las principales prioridades para los programas de democratización de EE.UU. en el último cuarto del siglo XX, hoy en día Oriente Medio se ha convertido en una área importante de preocupación y un campo para todo tipo de acciones. Dos episodios marcan un antes y un después en las políticas de democratización de EE.UU. en esta región. El primero son los efectos secundarios del 11 de septiembre y la intervención dirigida por EE.UU. en Iraq en 2003. El segundo es la ola de las protestas populares y los cambios políticos iniciados en 2011.

### Lecturas recomendadas

**Carothers, Thomas** (2009). «Democracy Assistance: Political vs. Developmental?» *Journal of Democracy* (vol. 20, núm. 1, pp. 5-19).

**Dunne, Michele y Richard Youngs** (2013). «Europe and the US in the Middle East: a convergence of partiality.» *FRIDE, Policy Brief* (11 de marzo de 2013) [https://www.files.ethz.ch/isn/162780/pb\\_149\\_europe\\_and\\_us\\_in\\_middle\\_east.pdf](https://www.files.ethz.ch/isn/162780/pb_149_europe_and_us_in_middle_east.pdf).

**Durac, Vincent; Cavatorta, Francesco** (2009). «Strengthening Authoritarian Rule through Democracy Promotion? Examining the Paradox of the US and EU Security Strategies: The Case of BinAli's Tunisia». *British Journal of Middle Eastern Studies* (vol. 36, núm. 1, pp. 3-20).

**Huber, Daniela** (2008). «Democracy Assistance in the Middle East and North Africa: A Comparison of US and EU Policies». *Mediterranean Politics* (vol. 13, núm. 1, pp. 43-62).

Katerina Delacoura en un artículo esclarecedor presenta el impacto del 11 de septiembre de la siguiente forma:

«after 11 September 2001 the US administration focused on promoting democracy in the Middle East especially and with unprecedented forcefulness.»

Según ella, había razones ideológicas y prácticas tras esta decisión. Ideológicas en cuanto a que la

«democracy is a key principle in the neo-conservative world-view which has come to dominate the Bush administrations of 2000 and 2005.»

y prácticas porque las administraciones de Bush asumieron que

«fostering democracy in the Middle East would drain the pool from which terrorist organizations draw recruits in their 'global struggle' against the US.»

y que

«it would also contribute to the peaceful resolution of disputes in the region because democracies do not go to war with one another.»

En 2007 Thomas Carothers identificó el 11 de septiembre como el impulso para unas políticas de democratización más decididas. Según él

«in the wake of September 11, the idea of a sweeping democratic transformation of the Middle East appealed strongly to Washington as a means of eliminating the root causes of Islamic radicalism.»

La multiplicación de iniciativas, programas, agencias y fondos de EE.UU. para apoyar la democracia en todo el mundo y particularmente en Oriente Medio, coincidió con un creciente interés de la comunidad académica en este tema. Este interés se ha materializado en cuatro tipos diferentes de investigaciones: (1) las que se centraron en los requisitos previos a la democratización y la resistencia del autoritarismo (consultar el módulo «Autoritarismo en los países árabes»), (2) las que evaluaron el impacto de diferentes instrumentos de promoción de la democracia y asistencia a la misma, (3) aquellos que analizaron la promoción de la democracia como instrumento de política exterior y (4) aquellos que se han centrado en estudios de casos particulares, siendo el de Iraq el que ha atraído más interés entre los académicos.

El artículo de Delacoura combina el segundo y el tercer enfoque, que ofrece como un análisis crítico y exhaustivo de los diferentes componentes de la política de democratización de EE.UU. en Oriente Medio. El primer nivel comprende varias iniciativas y proyectos para apoyar a la sociedad civil y promover reformas institucionales. Esto se materializó en la creación de un instrumento concreto, la Iniciativa de Asociación de Oriente Medio (MEPI), junto con la priorización de la asistencia a la democracia en la agenda de USAID y el lanzamiento de la iniciativa para una Oriente Medio y Norte de África ampliado (BMENA, en sus siglas en inglés) anunciado en junio de 2004, como un intento de fomentar la cooperación entre los miembros del G-8, los

### Lecturas recomendadas

**Carothers, Thomas** (2007). *U.S. Democracy Promotion During and After Bush*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace.

**Carothers, Thomas** (2012). *Democracy Policy Under Obama Revitalization or Retreat?* Washington: Carnegie Endowment for International Peace.

**Delacoura, Katerina** (2009). «US democracy promotion in the Arab Middle East since 11 September 2001: a critique». *International Affairs* (vol. 81, nº 5, pp. 963–979).

**Gause III, F. Gregory; Lustick, Ian S.** (2012). «America and the Regional Powers in a Transforming Middle East». *Middle East Policy* (vol. 19, nº 2, pp. 1–9).

gobiernos de Oriente Medio y algunos socios internacionales (como Turquía) para promover la democracia en la región. El segundo nivel, según Delacoura, consistía en la diplomacia tradicional y pública, que a través de todo tipo de declaraciones enfatizó que la reforma democrática en Oriente Medio se había convertido en un objetivo central de la política estadounidense en la región. El tercero y probablemente la estrategia de democratización más controvertida, fue una política exterior intervencionista de Estados Unidos, encarnada por la invasión y la ocupación de Iraq.

Con respecto a la Primavera Árabe, se han publicado varios artículos que analizan la función de las políticas de Estados Unidos para favorecer la aparición de movimientos de protesta en la región y como Estados Unidos ha adaptado sus políticas e instrumentos ante la nueva conflictividad regional. En su artículo publicado en Middle East Policy en 2012, F. Gregory Gause III e Ian S. Lustick, afirmaron que Estados Unidos estaban bien posicionados para ejercer un impacto positivo en el campo de la democratización, comparados a los poderes regionales alternativos, que

«seemed particularly awkward in their responses to regime transformations and continuing turbulence.»

Según Gause y Lustick, si Estados Unidos

«continues on the flexible and prudent path that the Obama administration has set out, could see new opportunities to secure its interests without the over-commitment of military force that has characterized American policy since 9/11.»

Thomas Carothers, analizando en 2012 la reacción del gobierno de Obama a la Primavera Árabe, concluye que

«in each of these countries the administration took steps to support democracy but avoided getting out in front of the roiling wave of political change. The U.S. intervention in Libya was a partial exception, but even in that case the administration only acted after pressure from other international actors and a clear humanitarian crisis. This cautious response reflected several legitimate concerns: 1) an uncertainty about the value of political change for some U.S. interests in the region; 2) a desire to avoid situations where the United States would break all ties with a leader buffeted by protests but then have to get along with him if he survived in power; and 3) the instinctive belief on the part of President Obama that the United States should avoid putting itself at the center of potential political change in other countries, out of concern both over discrediting those pushing for democracy and assuming a level of responsibility for events that the United States might be unable to fulfil.»

Es común resaltar las diferencias ideológicas y estratégicas entre el gobierno de Bush y el de Obama en este campo. Gause y Lustick, por ejemplo, argumentan que la administración de Bush

«made the Middle East the front line of its freedom agenda, reflecting the close tie it draws (at least in theory) between the war on terrorism and democracy promotion.»

En contraste, en 2012, Thomas Carothers argumentó que Obama

«responded at first by stepping back from the issue, softening U.S. rhetoric on promoting freedom abroad, and taking steps to rebuild America's democratic standing. Starting in the second half of 2009, the pendulum swung toward greater U.S. engagement on democracy.»

Katerina Delacoura también es crítica con las políticas de la administración Bush e identifica tres razones principales que explican el impacto limitado de políticas de promoción de la democracia de Estados Unidos en la región:

«(1) the fact that “democracy is part of a wider set of US interests and policies with which it is frequently in contradiction, and US credibility is so low in the Arab Middle East that the US message of democracy is often rejected together with the messenger”; (2) the conception of democracy as a “a panacea”, overlooking “the problems its implementation may cause”; (3); the fact that “neither a politically neutral nor a more forceful approach can initiate reform if it is not already under way for domestic reasons”. She goes a step forward by stating that “a forceful approach could even be counterproductive for the weak liberal movements in the Arab Middle East”.»

Una de las peculiaridades de las políticas estadounidenses en Oriente Medio, particularmente bajo la administración de Bush, ha sido la justificación de acciones militares como medio para difundir la democracia en esta región. Iraq es un buen ejemplo. Carothers, en su artículo *Democracy assistance: political vs developmental* explica que

«Bush administration's emphasis on the Iraq intervention as the leading edge of its efforts to promote democracy caused many people around the world to conclude that forcible regime change had become the main U.S. method of democracy promotion.»

En un artículo dedicado al impacto de la guerra en Iraq para las políticas de democratización de Estados Unidos, Laurence Whitehead, explica que

«both US President George Bush and British Prime Minister Tony Blair sought to justify their military operations in Iraq by arguing that the eventual result would be to trigger a new surge of democratization in what was referred to as the ‘Greater Middle East’.»

Argumenta que

«Western reliance on ‘hard power’ or coercive methods of democracy promotion (and the use of the most ‘undemocratic’ methods to pursue the war on terror).»

asestó un golpe a la ventaja de la reputación occidental en el campo de la promoción de la democracia.

Incluso autores como Larry Diamond expresan que

«it is still possible that Iraq could become a democracy if a political agreement can be reached that enables the elections to go forward with the broad participation of all major ethnic, religious, political, and regional groups», also underlined that the US committed many mistakes such as «failing to plan and prepare adequately for the postwar reconstruction of Iraq and in imposing a political occupation upon a proud and nationalistic people, suspicious of the West.»

Con la erupción de la Primavera Árabe en 2011, el gobierno de Obama afrontó uno de los desafíos más importantes para la democracia. Así como el cambio político fue la demanda popular de las protestas y las movilizaciones fueron un momento decisivo para los regímenes autoritarios en Oriente Medio, algu-

nos intereses clave de Estados Unidos en la región (p. ej. el petróleo y la seguridad) se vieron amenazados, lo cual, a su vez, provocó una respuesta política mixta del país a la Primavera, tanto de apoyo a la democracia en los casos en que era más probable que tuviera éxito, como una apertura para mantener las relaciones existentes con los regímenes autoritarios que eran estables. Al examinar las respuestas de Estados Unidos a diversos estados de Oriente Medio afectados por la Primavera Árabe, Thomas Carothers argumentó en su *2012 Carnegie Endowment Report* que

«Overall, since the start of 2011, it has been hard (for the US) to escape the impression of a policy apparatus frequently behind the curve of events, soft on old, backward-leaning friends in the region, and unable to connect well to the new currents of political thinking and action among young Arabs.»

En su artículo de 2013 para Chatham House, Fawaz Gerges afirma que

«Obama's foreign policy in the Middle East has demonstrated more continuity with the past than real change. While shifting his approach significantly from Bush's, Obama has adopted a centrist-realist approach towards the region, consistent with the dominant US foreign policy orientation.»

Continúa su argumento afirmando que

«More than in any other region in the world, presidential policy in the Middle East is hampered by institutional, bureaucratic and domestic politics. Despite his lofty rhetoric about a new start in relations between the United States and Muslim countries, Obama has been shifting US foreign policy priorities away from the Middle East to the Pacific and Asia where he and his aides believe that America's future lies.»

Emiliano Alessandri et al (2016) explican que antes de las Revueltas Árabes el gobierno de Obama ya había iniciado una revisión de políticas y que el punto de partida era que el aumento de la represión era un factor desestabilizador para la región y que los Estados Unidos podrían verse afectados negativamente si se asociaban con este giro represivo. Sin embargo, las revueltas de 2011 obligaron a la administración a traducir esos pensamientos a la práctica. Estos autores argumentan que Estados Unidos se vieron obligados a elegir entre apoyar la democracia rompiendo así y asociaciones estratégicas –o intentar mantener el *statu quo*. Concluyen que su respuesta se caracterizó por su naturaleza pragmática:

«The Obama administration for the most part supported democratic transitions in Tunisia, Egypt and Libya. Yet, this was done through cautious, restrained and careful strategizing. Yet, with other strategic partners, the U.S. was silent even as protests took shape. This was particularly notable as criticism of Bahraini human rights abuses were muted; along with commentary on Saudi Arabia's attempts to quell protests in the Eastern Province. Similarly, the U.S. remained a very supportive partner of King Mohamed VI's monarchical rule in Morocco, preferring constitutional referendum and top-down reforms that promised to be limited and gradual at best, to upheaval in this fairly stable and relatively liberal longtime ally. In retrospect, the Arab Awakening provided significant opportunities that the administration seized only cautiously and largely reactively, gaining ground on some but missing others».

La Primavera Árabe hizo que la administración de Obama se comprometiera con la política de Oriente Medio más de lo esperado. Sin embargo, el apoyo a la demanda popular de democracia era impreciso y selectivo. Al ser la potencia

externa más influyente en Oriente Medio, las respuestas políticas vigilantes pero contradictorias de Estados Unidos limitaron su poder para dar forma a los resultados de la Primavera Árabe.

La elección de Donald Trump fue vista como una bendición para los regímenes autoritarios, particularmente en Oriente Medio. Los analistas destacaron la decisión de visitar Arabia Saudita, uno de los países menos democráticos de la región, para su primer viaje internacional como presidente y, en varias ocasiones, Trump ha elogiado al 'hombre fuerte de Egipto', Abdel Fattah el-Sisi. Además, los programas que apoyan la promoción de la democracia en el extranjero han sido recortados significativamente, mientras que la cooperación en defensa aumenta. Esto ha llevado a reconocidos académicos a preguntarse si las políticas de democratización de Estados Unidos sobrevivirán a Trump (Carothers y Brown, 2018).

### Lecturas recomendadas

**Alessandri, Emiliano et al.** (2015). «US Democracy Promotion from Bush to Obama». *EUSpring Working Paper*. n.1. [https://warwick.ac.uk/fac/soc/pais/research/research-centres/irs/euspring/publications/us\\_dem\\_promotion\\_april15.pdf](https://warwick.ac.uk/fac/soc/pais/research/research-centres/irs/euspring/publications/us_dem_promotion_april15.pdf).

**Beetham, David** (2009). «The contradictions of democratization by force: The case of Iraq». *Democratization* (vol. 16, núm. 3, pp. 443-454).

**Carothers, Thomas** (2012). *Democracy Policy Under Obama: Revitalization or Retreat?* Washington: Carnegie Endowment for International Peace.

**Carothers, Thomas y Brown, Frances** (2018). «Can U.S. Democracy Policy Survive Trump?», *Carnegie articles*. 1 de octubre de 2018. <https://carnegieendowment.org/2018/10/01/can-u.s.-democracy-policy-survive-trump-pub-77381>.

**Diamond, Larry** (2005). «Lessons from Iraq». *Journal of Democracy* (vol. 16, núm. 1, pp. 9-23).

*US responses to the Arab Spring*

**Gerges, Fawaz A.** (2013). «The Obama Approach to the Middle East: The end of America's moment?». *International Affairs* (vol. 89, núm. 2).

**Huber, Daniela** (2015). *Democracy Promotion and Foreign Policy: Identity and Interests in US, EU and Non-Western Democracies*. Londres: Palgrave Macmillan.

**Khouri, Rami** (2016). Trump's Wild Middle East, *The Cairo Review of Global Affairs*. <https://www.thecairoreview.com/tahrir-forum/trumps-wild-middle-east/?platform=hootsuite>.

**Sedaca, Nicole Bibbins; Bouchet, Nicolas** (2014). «Holding Steady? US Democracy Promotion in a Changing World». *Programme Paper* (1 de febrero de 2014). Chatham House.

*The Trump effect*

**Whitehead, Laurence** (2009). «Losing 'the Force'? The 'Dark Side' of democratization after Iraq». *Democratization* (vol. 16, núm. 2, pp. 215-242).

**Werleman, C.J.** (2019). «Trump Doctrine: To hell with promoting democratic reforms and human rights» *Middle East Eye*, 7 de marzo de 2019. <https://www.middleeasteye.net/opinion/trump-doctrine-hell-promoting-democratic-reforms-and-human-rights>.

### **3. El modelo turco y la nueva política de Turquía hacia Oriente Medio**

La política de Turquía hacia Oriente Medio se ha convertido en un ámbito de interés principal. Turquía se ha convertido en una potencia regional influyente en esta zona. En esta sección exploraremos, en primer lugar, los pilares de la política de Turquía hacia Oriente Medio como el ejemplo más claro de lo que muchos expertos han descrito como una nueva política exterior de Turquía, diseñada e implementada por el Partido de Justicia y Desarrollo (AKP) desde 2002. En segundo lugar, examinaremos más a fondo el modelo turco para la democratización en Oriente Medio, analizando cuáles son los elementos principales de dicho modelo, qué actores han promovido esta idea y cómo ha sido recibida por parte de los países árabes.

El gobierno del AKP y el propio Ahmet Davutoğlu popularizaron la doctrina de «cero problemas con los vecinos» como buque insignia de su visión de la política exterior de Turquía. Así se contribuiría a elevar el estado turco a la categoría de un país central –es decir, un Estado que es más que una potencia regional porque su influencia alcanza distintas regiones–. Según ellos Turquía es el punto de encuentro de regiones diferentes y esto le confiere una posición central en asuntos globales. Dos de los ámbitos donde hubo mayores avances fueron las relaciones políticas y económicas con Siria e Iraq, incluida la región semiautónoma kurda en el norte de Iraq.

No obstante, los esfuerzos para reunificar Chipre y allanar el camino para la reconciliación con Armenia tuvieron menos éxito. A partir de 2011, surgieron nuevos conflictos entre Turquía y sus vecinos: tensiones incesantes con Israel, nuevas disputas con Chipre sobre perforaciones marinas en busca de gas en el Mediterráneo Oriental; acusaciones mutuas entre Erdoğan y el Primer ministro iraquí, la condena de la represión masiva de Al-Asad contra los manifestantes en Siria, el deterioro de las relaciones con Irán como resultado de la participación de Turquía en el escudo antimisiles de la OTAN y estrategias cotrapuestas respecto a Siria e Iraq.

Durante una década, el gobierno AKP intentó dejar detrás los días en que Turquía observaba a sus vecinos a través de una lente de seguridad y por tanto redefinió estas relaciones en términos de oportunidad e intereses mutuos. Turquía se presentaba a sí misma como una potencia benigna, utilizando el comercio, la inversión, la cooperación cultural y educativa, la diplomacia pública e incluso la liberalización de los visados para multiplicar su influencia. La centralidad de la agenda económica en la política turca hacia Oriente Medio condujo a algunos autores como Kemal Kirişçi a etiquetar el país como estado comercial.



### Lecturas recomendadas

Altunışık, Meliha Benli; Tür, Özlem (2006). «From Distant Neighbors to Partners? Changing Syrian-Turkish Relations». *Security Dialogue* (vol. 37, núm. 2. pp. 229-248).

Bilgin, Pinar; Bilgiç, Ali (2011). «Turkey's "New" Foreign Policy toward Eurasia». *Eurasian Geography and Economics* (vol. 52, núm. 2. pp. 173-195).

Grigoriadis, Ioannis (2010). «The Davutoğlu Doctrine and Turkish Foreign Policy». *ELIA-MEP Working Paper* (núm. 8).

Hale, William (2009). «Turkey and the Middle East in the New Era». *Insight Turkey* (vol. 11, núm. 3. pp. 143-159).

Kirişci, Kemal (2009). «The transformation of Turkish foreign policy: The rise of the trading state». *New Perspectives on Turkey* (núm. 40, pp. 29-57).

Kramer, Heinz (2010). «AKP's 'new' foreign policy vision between vision and pragmatism». *SWP Working Paper*.

Öniş, Ziya (2011). «Multiple faces of the 'New' Turkish Foreign Policy: Underlying dynamics and a critique». *Insight Turkey* (vol. 13, núm. 1. pp. 47-65).

Esta política fue cuestionada por la eclosión de las revueltas árabes en 2011. Turquía, acostumbrada a actuar como una potencia *statu quo*, que se negaba a inmiscuirse en los asuntos internos de los países terceros, se enfrentaba a una situación en la que mantener tal enfoque implicaba automáticamente alinearse con regímenes autocráticos. Sin embargo, como han explicado Soli Özel y Gencer Özcan, Turquía empezó a remodelar este enfoque ya en 2010, es decir, antes de la Primavera Árabe. El Ministerio de Asuntos Exteriores así como la Oficina de la Presidencia empezaron a introducir la democracia y los derechos humanos en la agenda de la política exterior. Por lo tanto, según Özel y Özcan

«when the Arab revolts of 2011 came, the ground had already been prepared for Turkey's foreign-policy discourse to shift radically –even if selectively– in favor of human rights and democracy.»

El artículo de Özel y Özcan es una de las pocas contribuciones que abordan la política de Turquía hacia Oriente Medio desde la perspectiva de la promoción de la democracia. Esto se debe probablemente a que semejante enfoque es una novedad en el diseño de la política exterior de Turquía, pero también porque los análisis de la política exterior de Turquía tienden a hacer hincapié en las peculiaridades del caso turco en vez de establecer comparaciones con las políticas de otros actores. En ese sentido, su artículo constituye una reflexión interesante en el debate sobre si las democracias jóvenes (y no consolidadas) pueden promover la democracia en terceros países.

Un ejemplo claro de los planteamientos que tienden a poner énfasis en las peculiaridades del caso turco son las docenas (o incluso centenares) de artículos sobre la aplicabilidad del modelo turco en Oriente Medio. Esta no era la primera vez que Turquía se presentaba como modelo para los países vecinos. En un artículo publicado en 2005, Meliha Benli Altunışık, subraya que Turquía ya se presentaba como modelo para Oriente Medio en el marco de la agenda

de democratización de George W. Bush e incluso anteriormente, a comienzos de los años 1990, también se percibía como inspiración para las repúblicas de reciente independencia en Asia Central.

Después de la Primavera Árabe, Turquía se presentó como un ejemplo de coexistencia entre la democracia y el Islam. Como obseva Nathalie Tocci,

«rather than a black-and-white model of a pro-Western Muslim secular democracy, Turkey may offer a number of different models and ideas to inspire change in its southern neighbourhood.»

El AKP ha sido considerado como punto de referencia para los dirigentes del Partido Ennahda en Túnez y el Partido de la Libertad y la Justicia en Egipto. Algunos actores, especialmente en la esfera del *establishment* de seguridad árabes pero también entre algunos círculos civiles, consideraban Turquía asimismo como un caso en el que el ejército ha tenido una influencia marcada en la política doméstica y ha actuado como aval de principios constitucionales. Un grueso considerable de la sociedad árabe también estaba fascinado por el progreso económico de Turquía y varias encuestas llevadas a cabo después de la Primavera Árabe mostraban que Turquía disfrutaba de una imagen muy positiva en la mayoría de los países de Oriente Medio. Además, no todos, pero sí una proporción significativa de estos países, percibían positivamente la implicación de Turquía en la región y también estaban de acuerdo en que Turquía podría ser un modelo para sus países.

La literatura sobre el modelo turco también ha intentado identificar los límites de este modelo. En un artículo publicado en *Insight Turkey*, Meliha Benli Altunışık afirma que los límites radican en la capacidad de Turquía para resolver sus propios problemas internos (p. ej. la cuestión kurda), el estancamiento del proceso de reforma (que tiene implicaciones para el poder blando de Turquía) y, finalmente, el incremento de la polarización y la radicalización en el mundo musulmán en general y en el mundo árabe en particular, que podría limitar la atracción de una Turquía que, durante mucho tiempo, había representado cooperación y armonía en lugar de conflicto entre Occidente y Oriente. En ese sentido, acontecimientos como la represión violenta de las protestas del Parque Gezi, el aumento de los niveles de violencia en Siria, Libia, Yemen y Egipto y el fin del proceso de paz entre Turquía y el PKK, han disminuido la capacidad de Turquía para desempeñar un papel más activo como agente transformador en Oriente Medio.

El fallido golpe de estado del 15 de julio de 2016 fue también un momento decisivo, no solo para la política turca, sino también para su política respecto a Oriente Medio. Dada la profunda implicación del gobierno turco especialmente en Siria, cualquier cambio en su política puede tener consecuencias importantes para la guerra. Además, a raíz del intento de golpe de estado se puso en cuestión la estabilidad de Turquía en el plano interno y también en materia de política exterior, y cómo las ramificaciones de este acontecimiento se convertirían en decisiones políticas turcas, principalmente respecto a Siria,

Iraq, los kurdos y el tema de los refugiados, así como Oriente Medio en general. Provocó también un acercamiento de Turquía a Rusia y un alejamiento de EE.UU. y de la UE.

Otra evolución importante en Turquía es que después del referéndum constitucional de 2017, ha aumentado todavía más el poder de la Presidencia. Hay un proceso de centralización en la formulación de políticas en Turquía, que también afecta a la política exterior. Así pues, de una manera parecida al efecto Trump, puede que debamos examinar el impacto del efecto Erdogan en decisiones turcas en esta región en particular.

### Lecturas recomendadas

**Akgün, Mensur; Senyücel Gündoğar, Sabiha** (2012). *The Perception of Turkey in the Middle East 2011*. Estambul: TESEV.

**Altunışık, Meliha Benli** (2005). «The Turkish Model and Democratization in the Middle East». *Arab Studies Quarterly* (vol. 27, núm. 1-2, pp. 45-63).

**Altunışık, Meliha Benli** (2008). «The Possibilities and Limits of Turkey's Soft Power in the Middle East». *Insight Turkey* (vol. 10, núm. 2, pp. 41-54).

**Altunışık, Meliha Benli** (2015). «The AKP's Middle East Policy: Amidst Regional and Domestic Challenges» En: Valeria Talbot (ed.). *The Uncertain Path of the 'New Turkey'*. Milán: ISPI.

**Baker, Lauren et al.** (2016). «Turkey's coup attempt». *POMEPS Briefings* (núm. 30).

**Cizre, Umit** (2016). «Turkey in a Tailspin: The Foiled Coup Attempt of July 15». *MERIP*.

**Clifford, Bennet et al** (2017). «Politics and Turkey-EU Relations: Drivers from the Southern and Eastern Neighbourhoods», *FEUTURE on-line paper* n. 11, [https://www.feuture.uni-koeln.de/sites/feuture/user\\_upload/d2.4\\_online\\_paper\\_new.pdf](https://www.feuture.uni-koeln.de/sites/feuture/user_upload/d2.4_online_paper_new.pdf).

**Kalin, Ibrahim** (2011). «Soft Power and Public Diplomacy in Turkey». *Perceptions* (vol. 16, núm. 3, pp. 5-23).

**Kirisci, Kemal** (2012). «Can the Turkish model be relevant for the Arab Awakening?», *Confluences Méditerranéen*. 83, pp 43-57. <https://www.cairn.info/revue-confluences-mediterranee-2012-4-page-43.htm>.

**Özel, Soli; Özcan, Gencer** (2011). «Turkey's Dilemas». *Journal of Democracy* (vol. 22, núm. 4, pp. 124-138).

**Ozkan, Behlül** (2014). «Turkey, Davutoğlu and the Idea of Pan-Islamism», *Survival* n. 56, núm. 4 (2014): 119-40.

**Saatcioglu, Beken** (2019). «The Future of EU-Turkey Relations: A Dynamic Association Framework amidst Conflictual Cooperation», *FEUTURE synthesis paper*. [https://www.feuture.uni-koeln.de/sites/monteus/user\\_upload/feuture\\_synthesis\\_paper.pdf](https://www.feuture.uni-koeln.de/sites/monteus/user_upload/feuture_synthesis_paper.pdf).

**Soler i Lecha, Eduard** (2016). «The International Impact of the Failed Coup in Turkey». *CIDOB Opinió*n (núm. 425).

**Tocci, Nathalie et al.** (2011). «Turkey and the Arab Spring: Implications for Turkish Foreign Policy from a Transatlantic Perspective». *Mediterranean Paper Series*. Washington: GMFUS.

**Ülgen, Sinan** (2011). «From Inspiration to Aspiration». *Carnegie Papers*. Diciembre 2011.

## **Resumen**

Este módulo presenta las políticas de promoción de la democracia y los programas de asistencia a la democracia de tres actores: la UE, EE.UU. y Turquía. Analiza hasta qué punto, con qué objetivos y con qué resultados estos tres actores han introducido la democratización como un elemento de sus políticas de Oriente Medio. El módulo muestra que la UE se ha presentado como poder normativo, que la agenda de democratización de EE.UU. ha formado parte de un conjunto más amplio de intereses y políticas de EE.UU. y, finalmente, que Turquía es un recién llegado en este campo en particular, si bien en otro momento intentó aprovecharse de haber sido percibida ampliamente como modelo o fuente de inspiración en muchos países de Oriente Medio.