

NUEVOS ACTORES REGIONALES Y EL CAMBIANTE EQUILIBRIO DE PODER EN ORIENTE MEDIO

Louise Fawcett

Introducción: cambio y continuidad en Oriente Medio

Los debates sobre el Oriente Medio contemporáneo nos muestran una contradictoria imagen de transformación dentro de la continuidad. Es una imagen que no es nueva para quienes llevan estudiando desde hace tiempo la región. En los cien primeros años tras el surgimiento del actual sistema de Estados se han dado importantes momentos de transformación, como los que siguieron al proceso de descolonización, las guerras regionales o las revoluciones y golpes de Estado. En todos estos procesos han surgido nuevos actores, estatales y no estatales, regionales y extrarregionales, que se han enfrentado a las estructuras y patrones de gobernanza ya existentes o han remodelado el orden regional. Sin embargo, como sostiene este artículo, entre estas presiones y fuerzas también existe una considerable continuidad, como demuestran a día de hoy la supervivencia de los Estados, sus fronteras y, en muchos casos, sus regímenes.

Una vez apaciguados los levantamientos árabes, eventos que se iniciaron a finales de 2010 y parecían anunciar cambios sin precedentes para los Estados de la región, hemos podido ver signos de un regreso gradual al *status quo ante*, lo que parecería sugerir que las predicciones de dramáticos cambios estructurales habrían sido exageradas. No hemos sido testigos del «*decline and fall of the Arab State*» (ocaso y caída del Estado árabe)¹ o del surgimiento de estructuras estatales alternativas basadas en identidades árabes, islámicas o subnacionales (el momento del «Estado Islámico» fue fugaz y no contradujo la narrativa estatista dominante). A pesar de las múltiples predicciones en contra, los Estados y sus fronteras han sobrevivido. Esto contradice la popular teoría del «fin del Sykes-Picot», en referencia al tratado secreto entre Gran Bretaña y Francia sobre las fronteras posteriores a la primera guerra mundial. También da qué pensar sobre el argumento de que el mundo árabe se encuentra incómodo dentro de los confines de un sistema de Estados.² Al mismo tiempo la permanencia de regímenes, la continuidad del tipo de régimen, incluso de aquellos regímenes de «monarquía presidencial» descritos por Roger Owen,³ recalcan la continuidad en patrones y prácticas de liderazgo.⁴ Aunque después de 2011 se esperaba un importante cambio revolucionario, no han sido sin embargo las fuerzas de la revolución, sino las de la contrarrevolución las que han prevalecido en gran parte del mundo árabe.⁵

1 Ariel Ahram y Ellen Lust (2016). «The Decline and Fall of the Arab State», *Survival*, vol. 58, n.º 2, pp. 7-34.

2 Louise Fawcett (2017). «States and Sovereignty in the Middle East: Myths and Realities», *International Affairs*, vol. 93, n.º 4, pp. 789-807, <<https://academic.oup.com/ia/article/93/4/789/3897520/States-and-sovereignty-in-the-Middle-East-myths>>.

3 Roger Owen (2012). *The Rise and Fall of Arab Presidents for Life*. Cambridge: Cambridge University Press.

4 La cubierta del libro de Owen muestra dos de estos «presidentes para toda la vida»: Muammar al-Gaddafi y Bashar al-Asad. Solo uno ha caído hasta el momento (Gaddafi); el otro parece dispuesto a sobrevivir.

5 Richard Falk (2016). «Rethinking the Arab Spring. Uprisings, Counter-Revolution, Chaos and Global Re-verbations». *Third World Quarterly*, vol. 37, n.º 12, pp. 2322-2334.

¿Qué ha cambiado?

Sin embargo, sugerir que probablemente los Estados árabes, sus fronteras y ciertos regímenes conservarán muchos de sus rasgos familiares no supone que durante la última década, o quizás más, no haya habido importantes cambios o que los nuevos actores regionales no merezcan nuestra atención. Ciertamente la merecen y este artículo se dispone a exponer los porqués. Una de las importantes áreas que se pueden explorar es la movilización popular, o «poder popular», que reta al autoritarismo, exigiendo un cambio de régimen y poniendo de relieve la fragilidad del Estado.⁶ El papel de las fuerzas no estatales, los grupos subnacionales y los actores transnacionales ha adquirido una especial importancia en situaciones de fragilidad del Estado. Otra área estrechamente relacionada es el ocaso y surgimiento de ciertos Estados. Algunos Estados, como Siria o Libia, se han visto gravemente debilitados por el conflicto civil y la intervención externa. Los Estados que se han librado de un conflicto grave, especialmente los Estados no árabes y los del Golfo Pérsico, han salido reforzados hasta el punto de que ha surgido un nuevo equilibrio de poder regional. Una tercera es la manera en que los actores internacionales han interactuado con la región: aquí también ha surgido un nuevo patrón de implicación en el que, desde la presidencia de Obama, la política exterior de los EE. UU. ha sido más contenida, y en el que, como han demostrado los acontecimientos en Siria, un Estado como Rusia disfruta de una mayor influencia que en el pasado reciente. En todos los niveles citados anteriormente se dan evidentemente procesos de cambio y hay nuevas fuerzas que merecen nuestra atención. Este artículo tiene en cuenta tanto las viejas fuerzas como las nuevas y cómo interactúan y se mezclan en la reconfiguración del entorno regional. Nos ocupamos especialmente de lo que podríamos llamar las «nuevas relaciones internacionales de Oriente Medio» tras los levantamientos árabes, es decir, los cambios en las relaciones regionales e internacionales de la región y su contribución e interacción con los procesos locales de cambio.⁷ En su análisis de los «nuevos actores regionales» tiene en cuenta hasta qué punto se combinan los poderes tanto regionales como extrarregionales y, en menor nivel, las organizaciones regionales para reconfigurar el actual orden.

Explicar el cambio

Aunque el artículo se centra principalmente en los actores estatales, no subestima el papel de las fuerzas no estatales, que a lo largo de la historia moderna de Oriente Medio y el Norte de África (MENA, por sus siglas en inglés) han sido cruciales a la hora de definir y conformar la vida política. Las ideologías transnacionales siempre han jugado un papel en la conformación del comportamiento estatal; ningún líder se puede permitir ignorar la «marea y flujo de las políticas identitarias», aunque los estudiosos no se ponen de acuerdo en la importancia

6 Larbi Sadiki (2015). Unruliness Through Space and Time: Reconstructing «Peoplehood» in the Arab Spring, en Larbi Sadiki (ed.). *The Routledge Handbook of the Arab Spring*. Londres: Routledge, pp. 1-14.

7 Louise Fawcett (2016). Alliances and Regionalism in the Middle East, en Louise Fawcett (ed.). *International Relations of the Middle East*. Oxford: Oxford University Press.

de la identidad.⁸ En diferentes momentos y lugares, como en Irán durante las revueltas revolucionarias de 1978-1979 o durante la Primavera Árabe, han surgido poderosos movimientos sociales que han tenido un importante papel transformador; Egipto sería un caso ilustrativo.⁹ El ocaso de los levantamientos árabes, sin embargo, y los intentos por reconstruir la autoridad estatal dentro de unas sociedades multiétnicas y multirreligiosas fracturadas, apoya la tesis de este artículo de que la historia contemporánea de la región, a pesar de la tensión de las fuerzas subnacionales y supranacionales, se relata mejor en términos de Estado.¹⁰ Y los Estados poderosos de la región: Irán, Israel, Arabia Saudí, Turquía y algunos de los Estados más pequeños del Golfo, junto a sus poderosos aliados exteriores, son una parte importante de esta historia. En otras palabras, los procesos de transformación en el mundo árabe están sujetos a un alto grado de regulación por parte de los Estados poderosos.

Para defender esta afirmación sobre la continuidad y la primacía de los actores estatales, resultan muy útiles las herramientas tradicionales de la teoría de las Relaciones Internacionales. Los estudiosos de la región a menudo critican estas herramientas, tildándolas de instrumentos burdos y mecanismos simplificados. Al hacer afirmaciones generales sobre el comportamiento estatal, a menudo se pierden matices y detalles regionales, algo que sin embargo está comenzando a cambiar gracias al trabajo de muchos académicos por cerrar la brecha entre las relaciones internacionales y los estudios de la región.¹¹ Sin embargo, a pesar de dichas limitaciones, algunas de las suposiciones generales sobre la primacía de los Estados y sus instintos de supervivencia en un contexto de anarquía internacional son poderosas¹² y ayudan a explicar los recientes acontecimientos. En la región MENA, como en otras partes del mundo donde la autoridad del Estado se ve desafiada de forma regular por poderosos actores no estatales (subnacionales y transnacionales), los Estados, o sus regímenes, han desarrollado eficaces estrategias de supervivencia, construyendo alianzas y contraalianzas para aumentar su poder. Ciertamente han instrumentalizado a actores no estatales para legitimar y promover su propia posición y, para deslegitimar la de la oposición. Tomemos, por ejemplo, los esfuerzos de contención del desbordamiento de los levantamientos árabes que no han supuesto el triunfo de las fuerzas transnacionales o de poderosas identidades subnacionales frente a los Estados establecidos. En el primer caso, se ha hecho retroceder al movimiento del «Estado Islámico», que ha visto reducidos sus baluartes a puntos contados. Una posible excepción del segundo supuesto podrían ser los kurdos en

8 Shibley Telhami y Michael Barnett (2002). *Identity and Foreign Policy in the Middle East*. Ithaca: Cornell University Press, p. 2.

9 Reem Abou El Fadl (ed.) (2015). *Revolutionary Egypt. Connecting Domestic and International Struggles*. Abingdon: Routledge.

10 Lesley Carl Brown (ed.) (2001). *Diplomacy in the Middle East. The International Relations of Regional and Outside Powers*. Londres: I.B. Tauris.

11 AA. VV. (2015). *International Relations Theory and a Changing Middle East*. POMEPS Studies n.º 16. Washington D. C.: Project on Middle East Political Science, <http://pomeps.org/wp-content/uploads/2015/09/POMEPS_Study-ies_16_IR_Web1.pdf>.

12 John J. Mearsheimer (2013). Structural Realism, en *Tim Dunne, Milja Kurki y Steve Smith (eds.). International Relations Theories: Discipline and Diversity*, 3.ªed. Oxford: Oxford University Press, pp. 77-93.

Iraq o Siria; aunque la lucha por la autonomía de estos últimos es muy anterior a los levantamientos árabes. Los actores no estatales han sido utilizados muchas veces de forma rutinaria para beneficio del Estado. Así ha sucedido, por ejemplo, con la promoción del sectarismo en Yemen y Siria, conflictos en los que Irán y Arabia Saudí intentan promover diferentes agendas a través de Estados intermediarios regionales para mejorar su estatus. Resulta más útil reflexionar sobre cómo son alternativamente cooptados y coaccionados los actores no estatales en un intento por mantener o reformar el sistema existente, que interpretar Oriente Medio tan solo a través del prisma de los actores no estatales y argumentar, por lo tanto, a favor del fin de los Estados de Oriente Medio tal y como los conocemos hoy en día.

En la reflexión que sigue a continuación, el concepto de «novedad» se define frente a patrones y prácticas que llevan más tiempo vigentes. Comprender el cambio, por lo tanto, nos exige también comprender y sintetizar el impacto de las fuerzas antiguas y nuevas. La primera sección analiza la nueva configuración de poderes a nivel regional, examinando las cambiantes credenciales de los Estados y la posición que ocupan en el equilibrio regional de poder; la segunda analiza el papel que juegan los actores internacionales en esta ecuación; y la tercera analiza brevemente hasta qué punto las organizaciones internacionales han aportado nuevas perspectivas para la situación regional. Por último, ofrece algunas conclusiones sobre el equilibrio entre rasgos «antiguos» y «nuevos» en el cambiante entorno regional.

Nuevos actores regionales: los Estados y el cambiante equilibrio de poder

El primer ámbito a explorar es el de los Estados regionales. Si analizamos el ascenso, caída y reposicionamiento de los Estados regionales, resulta evidente, incluso para cualquier observador mínimamente atento, que los principales poderes regionales, y con ellos el equilibrio regional de poder, han cambiado considerablemente.¹³ Esto, en algunos casos, ha sucedido tan rápido que, como ha señalado Fawaz Gerges, cualquier grado de certeza que existiera sobre los principales poderes regionales en el s. XX ha dado pie a un entorno regional fluido y rápidamente cambiante, caracterizado por recientes potencias emergentes (y decrecientes) y diferentes contendientes por el poder.¹⁴ Por ejemplo, el «antiguo» orden árabe, una construcción posindependencia de los años 50 y 60 dominada por Estados republicanos como Egipto, está fragmentado. La relativa desaparición del estatus regional de Egipto es muy anterior a los levantamientos árabes y tuvo mucho que ver con su debilidad económica y su gestión del conflicto con Israel; pero la «revolución» egipcia de 2011 y sus consecuencias sirvieron para reducir aún más su poder regional. No solo Egipto, sino también los antiguos Estados republicanos rivales como Iraq, Libia o Siria se han visto gravemente debilitados, aunque en un grado mucho mayor. En los tres Estados se han abierto múltiples grietas. Los Estados no árabes de Irán, Israel y Turquía, por el contrario, han disfrutado durante mucho tiempo de una posición prominente en la región y su re-

13 Henner Furtig (ed.) (2014). *Regional Powers in the Middle East. New Constellations after the Arab Revolts*. Londres: Routledge.

14 Fawaz Gerges (ed.) (2015). *Contentious Politics in the Middle East*. Londres: Palgrave, p. 17.

lativa estabilidad ha mejorado su estatus, a pesar del inconcluso conflicto entre Palestina e Israel, y de la agitación interna en Irán antes de la Primavera Árabe y en Turquía después de la misma. Esta última, intentó jugar el papel de mediador regional, con cierto éxito en las primeras etapas de los alzamientos en Túnez y en Egipto, mientras que Irán fue un importante actor en el Iraq de después de la guerra así como en la guerra civil que todavía vive Siria, a pesar de sus estrechos vínculos con el régimen de al-Asad. Israel no tiene aliados regionales significativos a pesar de sus recientes conversaciones indirectas con algunos Estados árabes, a pesar de lo cual sigue siendo un actor regional central con importante capacidad militar y poderosos apoyos en el exterior. Son los países del Golfo Pérsico, principalmente Arabia Saudí, pero también Qatar, los que han asumido el liderazgo en el orden posterior a la Primavera Árabe.¹⁵ Ninguno de ellos es un poder «nuevo» tampoco: su estatus es anterior a los levantamientos árabes y se apoya principalmente en su fortaleza económica que proviene de la riqueza en petróleo y la relativa estabilidad de las monarquías árabes.¹⁶ Sin embargo, su actual papel en la conformación, tanto del nuevo orden árabe como del orden de la región MENA en conjunto, es importante. Han sido por ejemplo influyentes en la toma de decisiones dentro de las dos principales organizaciones regionales: la Liga Árabe y el Consejo de Cooperación del Golfo (CCG), sobre los que hablaremos más adelante.

De todo lo dicho anteriormente resulta evidente que ya no es correcto decir que en la región MENA no haya grandes poderes.¹⁷ Es cierto que, tras la independencia, las grandes credenciales de poder de los Estados de la región estaban limitadas tanto por las rivalidades regionales como por los actores externos. Pero el s. XXI ha revelado que Oriente Medio alberga un número de importantes poderes regionales o «en alza», como se dice en el lenguaje actual.¹⁸ Estos poderes regionales o en alza, en la región MENA no son todos árabes. Irán y Turquía son dos ejemplos de países no árabes (tampoco son Estados petrolíferos), pero son importantes desde un punto de vista árabe ya que ayudan a definir el poder y las alianzas regionales. Así mismo ayudan a definir el panorama político de otras maneras mediante su capacidad para empoderar o vetar a los actores regionales, tanto estatales como no estatales. También tienen antiguas alianzas con poderes externos, que son cruciales para el mantenimiento de su posición en la región, como veremos más adelante.

Estas diferentes configuraciones son importantes en cualquier narrativa de transformación por otras razones. En primer lugar, tienden a equilibrar y mitigar los efectos de los Estados débiles, lo cual es importante porque estos son muy numerosos. El término «Estado débil» debe utilizarse con cuidado, aunque sigue siendo válido para describir a aquellos poderes regionales que en su mo-

15 Crystal Ennis y Bessma Momani (2013). «Shaping the Middle East in the Midst of the Arab Uprisings: Turkish and Saudi Foreign Policy Strategies», *Third World Quarterly*, vol. 34, n.º 6, pp. 1127-1144.

16 Lisa Anderson (1991). «Absolutism and the Resilience of Monarchy in the Middle East», *Political Science Quarterly*, vol. 106, n.º 1, pp. 1-15.

17 Ian Lustick (1997). «The Absence of Middle East Great Powers: Political Backwardness in Historical Perspective», *International Organization*, vol. 51, n.º 4, pp. 653-683.

18 Detlef Nolte (2010). «How to Compare Regional Powers: Analytical Concepts and Research Topics», *Review of International Studies*, vol. 36, n.º 4, pp. 881-901.

mento fueron relativamente fuertes, pero que actualmente están sumidos en un conflicto interno grave o recuperándose del mismo. Estos Estados no son estrictamente «Estados fallidos», que es algo que se da muy pocas veces en las relaciones internacionales, sino que son más bien frágiles.¹⁹ Algunos de estos Estados frágiles se encuentran entre los «nuevos actores regionales» que han provocado algunas de las nuevas relaciones de poder que hemos descrito anteriormente y acelerado el ascenso de ciertos Estados a expensas de otros. Al mismo tiempo, el fortalecimiento de Estados árabes y no árabes y las relaciones de competencia que han surgido entre Irán y Arabia Saudí y entre los mismos Estados árabes (como por ejemplo entre Arabia y Qatar), por el apoyo a los Hermanos Musulmanes, por ejemplo, añaden una dimensión más a las relaciones regionales, una dimensión que impactará sobre el futuro de la región de muchas maneras.

Actores internacionales antiguos y nuevos: el cambiante ámbito exterior

Aunque muchos de los principales cambios que se han producido en la región MENA podrían analizarse de forma provechosa a nivel nacional y regional, la dimensión internacional y extrarregional ha sido importante. Hay aspectos de esta dimensión internacional que son nuevos (la configuración externa de fuerzas ha cambiado con la caída de la unipolaridad estadounidense), pero el papel de los poderes externos en la región MENA se ha mantenido igual. Este tema ha sido objeto de mucha atención en las relaciones internacionales de Oriente Medio, especialmente durante el siglo XX. Sin embargo, antes de analizar la nueva dimensión internacional, merece la pena señalar que existe el peligro de atribuir demasiada agencia a los actores externos, manteniendo el popular punto de vista de que la región MENA, como otras partes del mundo poscolonial, no ha sido más que un mero peón en la gran política. Algunos estudiosos se han opuesto a este punto de vista, mostrando la importancia histórica de los actores regionales a la hora de determinar los resultados, tanto durante la Guerra Fría como después de la misma.²⁰ Al contrario que la guerra de Iraq de 2003, ni los diferentes conflictos arabe-israelíes, ni la revolución iraní de 1978-1979, ni la guerra Irán-Iraq de 1980-1988 o la intervención iraquí en Kuwait en 1990 fueron resultado directo de la acción internacional. Algunos de estos episodios mostraron precisamente los límites de la influencia externa. En cuanto a la Primavera Árabe, los alzamientos iniciales tampoco se pueden atribuir a poderes externos, excepto en el sentido de que algunos de los regímenes del momento disfrutaban a menudo de estrechos vínculos con poderes occidentales y estos vínculos estaban asociados a una imagen de corrupción, nepotismo y represión del régimen. Los regímenes impopulares estaban asociados con políticas occidentales impopulares. Sin embargo, la aparición de los levantamientos árabes atrajo gradualmente a poderes externos, aunque de diferente manera. Los Estados Unidos, tocados por los devastadores efectos de la Guerra de Iraq y sus posteriores efectos, eran reticentes a realizar más intervenciones, como

19 Robert Rotberg (2002). «Failed States in a World of Terror», *Foreign Affairs*, julio-agosto, p. 127.

20 Yezid Sayigh y Avi Shlaim (eds.) (1997). *The Cold War and the Middle East*. Oxford: Oxford University Press.

dejaron claro las políticas del presidente Obama. Fueron Estados europeos como Gran Bretaña o Francia, y no tanto los EE. UU., quienes tomaron la iniciativa en la intervención de 2011 en Libia para garantizar la eliminación de su presidente, Gaddafi. Sin embargo, la intervención quedó, a su vez, rápidamente desacreditada. En lugar de ser un escaparate para la doctrina «Responsabilidad de Proteger» (R2P), terminó por dañar el tan publicitado «poder normativo» de los EE. UU. o su capacidad para influir sobre otros Estados exportando sus valores y prácticas.²¹ Dejó a los Estados europeos y a la misma UE ante serios problemas internos y recelosos ante la posibilidad de implicarse aún más. Esto quedó en evidencia con la cauta respuesta que dieron tanto EE. UU. como Europa ante los supuestos crímenes de guerra del régimen sirio y la decisión de no intervenir de forma directa, por más que la nueva Administración estadounidense del presidente Trump haya mostrado signos de tomar una línea más dura sobre el uso de armas químicas por parte del régimen sirio.

Esta reticencia de los poderes occidentales a implicarse directamente en los conflictos regionales ha influenciado las dinámicas locales de diferentes maneras al abrir espacio para nuevos actores. Entre los nuevos actores extrarregionales que surgieron tras los levantamientos sorprende especialmente el hecho de que Rusia, que durante muchos años había sido hasta cierto punto un extraño en Oriente Medio, haya vuelto a entrar como una fuerza poderosa. Lo que es interesante de la posición rusa, una posición parecida a la de otro poder en alza como es China, es su actitud antirrevolucionaria. Rusia, a través del apoyo a su aliado sirio, el presidente al-Asad, muestra una clara preferencia por el mantenimiento del *status quo*. Rusia, que se opuso a los movimientos nacionalistas y separatistas en sus fronteras cercanas y ha utilizado la fuerza cuando ha sido necesario, ha sido igual de activista en su reacción a la agitación en la región MENA, prefiriendo soluciones basadas en los Estados o los regímenes para los problemas regionales. En el caso del conflicto sirio fue el presidente ruso Putin quien ayudó a negociar el tratado multilateral promovido por la ONU para requisar y destruir las armas químicas de Siria en 2013-2014. Rusia ha seguido proporcionando un apoyo vital al régimen de al-Asad y será una de las partes en cualquier futuro acuerdo sobre Siria. Rusia también fue un actor central en el Plan de Acción Integral Conjunto de 2015 sobre el programa nuclear iraní y sigue siendo un importante aliado de Irán. Aunque estos dos acuerdos necesitaron del apoyo de otros grandes poderes como los EE. UU., la implicación de Rusia fue central para que se llegara a un acuerdo. Esto no prueba que haya una nueva confrontación al estilo de la Guerra Fría en Oriente Medio entre Rusia y Occidente.²² La Rusia actual no tiene ni la capacidad ni el alcance de la antigua URSS. Pero Putin ha reaccionado ante la oportunidad que le ofrecía la debilidad y la inacción de Occidente persiguiendo con decisión en sus fronteras cercanas los intereses claramente articulados de Rusia, para establecer un

21 Raffaella Del Sarto (2016). «Normative Empire Europe. The European Union, its borderlands and the Arab Spring», *Journal of Common Market Studies*, vol. 54, n.º 2, pp. 215-232.

22 Roland Dannreuther (2012). «Russia and the Middle East: A Cold War Paradigm?», *Europe-Asia Studies*, vol. 94, n.º 3, pp. 543-560.

claro vínculo con socios de la región como Siria e Irán. Esto, sin duda, no solo es empoderador para Rusia, sino que también está propiciando un posible punto de inflexión para la supervivencia del régimen en el caso de Siria.

Concluyendo, si los patrones y prácticas de poder regionales han cambiado en los últimos diez o más años, los patrones de la intervención internacional en la región también han variado considerablemente en respuesta a los conflictos y guerras regionales. Oriente Medio sigue siendo un «subsistema de relaciones internacionales profundamente penetrado» como lo definió Lesley Carl Brown.²³ Sin embargo, los grandes poderes regionales, como se ha descrito anteriormente, cada vez juegan un papel más importante. Aunque el apetito de intervención de Occidente ha menguado, ha sido replicado por una Rusia más activa. Es el régimen postsoviético de Vladimir Putin el que, gracias a sus aspiraciones de estatus, hace de Rusia el «nuevo» poder extrarregional en el barrio. Aunque las intenciones de política exterior del presidente Trump siguen estando poco claras, es poco probable que los EE. UU. reanuden la atrevida política en Oriente Medio que caracterizó la presidencia de George W. Bush. La Unión Europea, sumida en sus actuales dificultades tras la extendida crisis económica y el Brexit, probablemente también seguirá, junto a sus socios mediterráneos, un enfoque más limitado basado en intereses, descartando las aspiraciones normativas más amplias de anteriores políticas.

Organizaciones internacionales y regionales

Una última área que se debe explorar brevemente son las organizaciones internacionales y regionales. En algunas regiones del mundo este tipo de organizaciones han demostrado ser cruciales a la hora de guiar la transformación, nos referimos por ejemplo al papel de la ONU y de la UE en la antigua Yugoslavia o en África donde diversas instituciones están trabajando para lograr una arquitectura de seguridad común. En el caso de Oriente Medio, se podría decir que estos dos tipos de organización han tenido un impacto limitado, no solo en los levantamientos árabes sino también en la historia más amplia de la región y que, por lo tanto, cualquier debate sobre su papel como nuevos actores transformadores sería un tanto superfluo. Siendo cierto todo esto, la misma ausencia de organizaciones internacionales eficaces ya es relevante y digna de análisis e impacta de diferentes maneras sobre el entorno regional.

En la sección anterior ya hicimos referencia al papel de la UE en Oriente Medio y a los límites de cualquier estrategia de «construcción de la región».²⁴ Además de la UE, la organización internacional más relevante son las Naciones Unidas. La ONU, sin embargo, a pesar de su compromiso público por la paz y la seguridad internacional y su larga implicación en la región, ha sido incapaz de cumplir con las obligaciones de su Carta fundacional en la región MENA en repetidas ocasiones. Las resoluciones incumplidas de la ONU en el conflicto árabe israelí son un claro ejemplo de esto. Oriente Medio es probablemente un caso atípico, aunque

23 Lesley Carl Brown (1984). *International Politics and the Middle East. Old Rules, Dangerous Game*. Princeton: Princeton University Press, p. 4.

24 Federica Bicchi (2011). «The Union for the Mediterranean», *Mediterranean Politics*, vol. 16, n.º 1, pp. 3-19.

no excepcional, en cuanto a la relativa impotencia de la ONU. Aunque la Guerra del Golfo en 1991, por ejemplo, se llevó a cabo con un claro mandato de la ONU, el posterior conflicto, la Guerra de Iraq de 2003 liderada por EE. UU., al igual que la anterior intervención en Afganistán, se realizaron sin la aprobación de la ONU, deslegitimando a la institución en un momento crucial de la historia tras la Guerra Fría. Las débiles y en última instancia contradictorias respuestas de la ONU en relación con los levantamientos árabes son un ejemplo más de lo mismo. Las resoluciones de la ONU para implementar la R2P en el caso de Libia, estableciendo una zona de exclusión aérea para proteger a los civiles, fueron pregonadas en un primer momento como un logro. Pero la acción liderada por la OTAN que contribuyó al derrocamiento del presidente Gaddafi, facilitando el posterior descenso hacia una prolongada guerra civil, demostró ser controvertida y probablemente fue más allá de las competencias de la ONU. Rusia y China se abstuvieron en la Resolución 1973, utilizada de base legal para la intervención militar en la Guerra Civil libia, y expresaron posteriormente su preocupación sobre la naturaleza de la intervención, lo que se reflejó en otros lugares, especialmente en Siria. Por ejemplo, cualquier apuesta por implementar la R2P en este país, a pesar de las múltiples atrocidades cometidas en la guerra civil, ha fracasado. Las profundas divisiones entre los miembros del Consejo de Seguridad de la ONU, especialmente la oposición entre el enfoque soberanista adoptado por Rusia y China y el enfoque R2P bien fundamentado de los poderes occidentales, han impedido en la práctica que hubiera ningún tipo de respuesta coordinada por parte de la ONU. De igual manera, la implementación en 2013 de la Resolución 2118 de la ONU que establecía un marco para eliminar las reservas de armas químicas sirias, aunque prometedora en un inicio, ha demostrado ser problemática, ya que ha habido sospechas del uso de armas químicas en 2017 que llevaron al ataque preventivo de los EE. UU.

Las organizaciones regionales, al igual que las internacionales, han dejado en evidencia sus limitaciones en la región MENA. Su gestión de los levantamientos árabes ha sido irregular e incompleta, al igual que las anteriores políticas diseñadas para mediar en los conflictos regionales. Se ha definido muchas veces Oriente Medio como una región con procesos de regionalismo subdesarrollados y en la que la seguridad regional se ha demostrado evasiva.²⁵ Aunque hay parte de verdad en esta afirmación, especialmente si se ve desde una perspectiva comparativa, no es cierto que los cuerpos regionales pertinentes hayan sido irrelevantes.²⁶ La Liga Árabe y el CCG en particular han tenido un papel antes y durante los levantamientos árabes (como, por ejemplo, en las guerras civiles libanesas). La Liga Árabe es la principal organización árabe. Es una de las primeras organizaciones regionales del periodo posterior a la segunda guerra mundial y fue fundada en 1945, al mismo tiempo que la ONU. Aunque refleja las jerarquías de poder y las tensiones existentes entre los diferentes Estados árabes, seguirá siendo, como ya lo ha sido en el pasado, un

25 Louise Fawcett (2016). *Alliances and Regionalism in the Middle East*, en Louise Fawcett (ed.). *International Relations of the Middle East*. Op. Cit.

26 Cilja Harders y Matteo Legrenzi (eds.) (2008). *Beyond Regionalism? Regional Cooperation, Regionalism and Regionalization in the Middle East*. Aldershot: Ashgate.

importante cuerpo para la discusión y el debate de problemas económicos y de seguridad de calado. El CCG ha sido eficaz a la hora de coordinar las cuestiones comerciales comunes y de seguridad de los Estados del Golfo Pérsico, a pesar de la reciente disputa entre Arabia Saudí y Qatar. Durante los levantamientos árabes, ambas organizaciones apoyaron inicialmente las resoluciones de la ONU sobre Libia, lo que para algunos sugería un cambio en su papel y la adopción de un nuevo compromiso con el principio R2P.²⁷ Estas organizaciones también participaron en la primera etapa de las negociaciones con Yemen y Siria en 2011-2012, lo que reforzó esta opinión. Sin embargo, todos los esfuerzos posteriores por la paz fracasaron y fueron los actores regionales e internacionales dominantes que hemos indicado anteriormente los que asumieron el papel principal, dejando en un segundo plano a las organizaciones regionales. Sería prematuro sugerir una nueva era de las organizaciones regionales en Oriente Medio o que las organizaciones existentes jugarán un papel transformador a corto plazo. Sin embargo, no parece descabellado predecir una probable implicación de los grupos regionales en los procesos de cambio a largo plazo. Nadie duda que este tipo de iniciativas requieren del apoyo de los principales poderes regionales (y quizás de los externos) pero, al igual que en las primeras etapas de la Primavera Árabe, las partes interesadas encontrarán el papel legitimizador de las organizaciones internacionales y regionales muy útil para lograr y consolidar el cambio.

Conclusión

Los levantamientos árabes y sus efectos visibles han evidenciado las múltiples posibilidades de transformación que hay en el entorno local y regional MENA, tanto si hablamos de acciones de movimientos populares exigiendo reformas y cambios de régimen como de ajustes al equilibrio de poder regional tras el fortalecimiento y debilitación de Estados claves. Aunque estos levantamientos fueran eventos revolucionarios, en la mayoría de los casos el impulso revolucionario parece haber pasado o sus efectos siguen siendo «incompletos».²⁸ Tan solo en Túnez se ha logrado un cambio político más permanente. Sin embargo, más allá de la onda revolucionaria inmediata, parece evidente que han cambiado muchas cosas. La región sigue siendo volátil y su configuración política, incluida la configuración territorial, sigue sin haberse estabilizado. Puede que hayan remitido las demandas de reformas internas, pero no han desaparecido. Las fronteras de los Estados aún frágiles siguen siendo porosas y sigue habiendo una lucha entre centros de autoridad en Yemen, Iraq, Libia y Siria.²⁹ Sin embargo, a pesar de los múltiples retos, nuevos y antiguos, a los que se enfrentan las fronteras, los Estados y la autoridad, el anunciado ocaso y caída de los «artificiales» Estados árabes³⁰ no se ha producido.

27 Khaled Elgindy (2012). *A New and Improved Arab League?* Nueva York: Brookings.

28 Marc Lynch (2012). *The Arab Uprising: The Unfinished Revolutions of the New Middle East*. Nueva York: Public Affairs.

29 Para un debate más amplio de los temas fronterizos durante y después de los levantamientos árabes véase: «Contentious Borders: The Middle East and North Africa Post 2011», *International Affairs*, ed. especial (julio de 2017), <<https://academic.oup.com/ia>>.

30 David Fromkin (2000). *A Peace to End All Peace: Creating the Modern Middle East, 1914-1922*. Londres: Penguin.

Tampoco han surgido configuraciones estatales alternativas alrededor de identidades transnacionales, ya sean árabes o islámicas, lo que nos debería prevenir frente al discurso excepcionalista de la transformación del estado en Oriente Medio. Este artículo se ha centrado en el papel de los Estados regionales y los actores internacionales en estos procesos de transformación. Han cambiado muchas cosas. Como ya hemos dicho, el legado de los levantamientos ha sido la reconfiguración del equilibrio de poder regional. Este proceso ya estaba en marcha antes de que se iniciaran los levantamientos, pero los efectos de estos lo aceleraron enormemente. Esto ha supuesto el surgimiento de una nueva jerarquía de actores estatales y de alineamientos nuevos, o revisados, entre los poderes regionales y los actores externos. Se ha hablado mucho de la fragilidad de los Estados en el mundo árabe, lo que implica hablar sobre Estados débiles y fallidos y sobre un sistema de Estados de Oriente Medio en implosión.³¹ Sin embargo, seis años después del inicio de los levantamientos, seguimos contemplando un mapa de Estados cuyas fronteras no parece que vayan a cambiar de forma significativa, al menos a corto plazo. Hay excepciones como el tema del Estado palestino. La posibilidad de uno o más Estados kurdos sería otra. Pero las cuestiones palestina y kurda no provienen de los eventos de 2011, al menos no de forma directa. Este análisis no minimiza los retos a los que se enfrenta la autoridad del Estado o la influencia que tienen los grupos no estatales sobre los actuales acontecimientos, pero sí nos recuerda que deberíamos tener cuidado a la hora de certificar la defunción de los Estados, o incluso de sus correspondientes regímenes. Cualquier visión que pretenda comprender la región hoy en día debe observar con detalle la naturaleza de los Estados de Oriente Medio, su historia y su posicionamiento en el entorno regional y global. Como se afirma en el presente artículo, lo interesante son las configuraciones de poder, nuevas o revisadas, alrededor de los actores regionales claves: Egipto, Irán, Israel, Arabia Saudí o Turquía, entre quienes están surgiendo nuevos alineamientos y alianzas. Lo mismo sucede con los poderes externos. No estamos hablando del triunfo del actor no estatal en un mundo globalizado de Estados frágiles y en implosión, sino de la emergencia de un nuevo equilibrio de poder en un orden multipolar caracterizado por «nuevos» Estados emergentes, cuya configuración interna y alineamientos regionales e internacionales serán claves para comprender el futuro de la región en las próximas décadas.

BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

- FAWCETT, Louise (2013). «The Iraq War Ten Years on», *International Affairs*, 89/2, pp. 325-344.
- FAWCETT, Louise (2011). Regional leadership? Understanding power and transformation in the Middle East, en GODEHARDT, Nadine y NABERS, Dirk (eds.). *Regional powers and regional orders*. Abingdon: Routledge, pp. 155-172.

31 Mohammed Ayoob (2014). *Will the Middle East Implode?* Cambridge: Polity.

KORANY, Bahgat (1987). Alien and Besieged yet Here to Stay? The Contradictions of The Arab State, en GIACOMO, Luciani (ed.). *The Foundations of the Arab State*. Abingdon: Routledge.

MONIER, Elizabeth (ed.) (2015). *Regional Insecurity after the Arab Uprisings. Narratives of Security and Threat*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

ZIELONKA, Jan (2014). *Is Europe Doomed?* Cambridge: Polity Press.

BIOGRAFÍA DE LA AUTORA

Louise Fawcett es directora de departamento, profesora de Relaciones Internacionales de la Universidad de Oxford, miembro de Wilfrid Knapp y tutora de Política en el St. Chaterines College. Trabaja en temas conectados con las relaciones internacionales, en particular, la historia, la política y las relaciones internacionales de los países en desarrollo y las instituciones internacionales. Entre sus principales publicaciones se incluyen: *Regionalism in World Politics* (editado con Andrew Hurrell), *The Third World Beyond the Cold War* (editado con Yezid Sayigh), *Regionalism and Governance in the Americas* (editado con Mónica Serrano) y, más recientemente, *International Relations of the Middle East* (3.ª edición, 2013). Es miembro del Consejo de Asesores Internacionales de la revista *International Affairs*, con sede en Chatham House, y del Centro de Estudios de Integración Regional de la Universidad de las Naciones Unidas (UNUCRIS, por sus siglas en inglés).

TRADUCCIÓN

AEIOU — Traductores (Inglés).

RESUMEN

Este artículo plantea si los procesos transformadores del Oriente Medio contemporáneo han cambiado el orden regional o, por el contrario, han fortalecido la continuidad mediante la supervivencia de los Estados, las fronteras y los regímenes. A pesar de los levantamientos árabes, parece que las predicciones de cambios estructurales dramáticos fueron exageradas. El surgimiento de nuevos actores no estatales es una realidad, pero el presente análisis se centra en el papel de los Estados regionales y los actores internacionales en estos procesos de transformación.

PALABRAS CLAVE

Estados árabes, orden regional, sistema internacional, régimen, fronteras, transformación.

ABSTRACT

This article considers whether transformative processes in the contemporary Middle East have changed the regional order or have conversely strengthened continuity through the survival of states, borders and regimes. Despite the Arab uprisings, the predictions of dramatic structural changes have been ostensibly overplayed; the emergence of new non-state actors is a reality, yet the present analysis focuses on the role of regional states and international actors in these processes of transformation.

KEYWORDS

Arab states, regional order, international system, regime, borders, transformation.

الملخص

تناقش هذه المقالة إن كانت مسارات التحول في الشرق الأوسط قد غيرت النظام الإقليمي، أم أنها عززت الإستمرارية من خلال بقاء الدول و الحدود و الأنظمة. و على الرغم من الإنتفاضات العربية يبدو أن توقعات حدوث تغييرات بنيوية ماساوية كان أمرا مبالغاً فيه. إن بروز لاعبين غير دولتيين جدد قد صار أمرا واقعا، لكن التحليل الحالي يركز على دور الدول الإقليمية و الفاعلين الدولتيين في مسارات التحول هاته.

الكلمات المفتاحية

الدول العربية، النظام الإقليمي، المنظومة الدولية، النظام، الحدود، التحول.