

LA CONTINUIDAD EN EL ORDEN REGIONAL DE ORIENTE MEDIO TRAS UNA DÉCADA DESDE LAS PRIMAVERAS ÁRABES

CONTINUITY IN THE REGIONAL ORDER OF THE MIDDLE EAST AFTER A DECADE OF ARAB SPRINGS

Jordi QUERO ARIAS*

Palabras clave: Primaveras Árabes, orden regional, *Pax Americana*.

Keywords: Arab Springs, regional order, *Pax Americana*.

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. ¿QUÉ CONTINÚA IGUAL TRAS 2011?—3. ¿QUÉ HA CAMBIADO DENTRO DEL PROPIO ORDEN DESDE 2011?—3.1. Las transformaciones originadas en 2003: cambios coetáneos, pero no resultantes.—3.2. Las transformaciones dentro del orden.

1. INTRODUCCIÓN

Si comparamos la foto fija del orden regional en Oriente Medio y el norte de África en 2011 con la de 2021 el resultado es prácticamente idéntico. Las instituciones y las normas que establecen los patrones de conducta sancionados y considerados legítimos entre los actores regionales, vigentes como mínimo desde 1973, no se han visto prácticamente alteradas. Los cambios más significativos producidos en el marco de las diferentes revoluciones coetáneas iniciadas en 2011 son internos, transformando de formas muy asimétricas la realidad social y política nacional de algunos Estados de la región. Pero estos no han ido de la mano de permutas significativas en las relaciones exteriores entre los integrantes del sistema regional.

* Profesor de Relaciones Internacionales en el *CEI International Affairs - Universitat de Barcelona* (jordi.quero@ceibcn.com).

Es importante tener en cuenta que algunos de los cambios domésticos más importantes no han sobrevivido. En Egipto, la revolución de 2011 acabó con la autocracia de Hosni Mubarak para que luego la contra-revolución reaccionaria de 2013 del Mariscal Abdelfatah Al-Sisi finiquitase el primer gobierno democráticamente elegido de su historia y devolviese a un caudillo al Palacio de Heliópolis. En Túnez, la «Revolución del Jazmín» forzó al exilio al Sátrapa Zine El Abidine Ben Ali, acabando en apariencia con los herederos del *burguínismo* e iniciando un periodo democrático; el país ve hoy como, constitución mediante, el Presidente Kais Saied suspende *sine die* el parlamento electo tras asumir plenos poderes. Las reformas institucionales iniciadas en países como Marruecos, Jordania o el Líbano han tenido unos resultados limitados y, en ningún caso, con efectos directos y atribuibles sobre su comportamiento exterior. Incluso los acontecimientos de mayor calado, las guerras fratricidas en Libia, en Yemen y especialmente en Siria, no han significado una transformación profunda de las instituciones del orden, sino una mera puesta en práctica de las conductas que estas sancionan.

Esta contribución propone dos argumentos centrales que nos servirán para estructurarla. Primero, las Primaveras Árabes han sido procesos transformadores que han producido cambios en las realidades político-institucionales y sociales internas, pero que no han generado modificaciones profundas en las instituciones y normas del orden regional. Existe una gran continuidad en cómo se relacionan hoy los actores regionales y cómo lo hacían hace una década, más allá de procesos revolucionarios y cambios de gobernantes.

Segundo, eso no quiere decir que las relaciones internacionales de Oriente Medio y el Norte de África se hayan mantenido estáticas, sino que los cambios de la última década: *a)* tienen su origen en tendencias anteriores, iniciadas fundamentalmente con la invasión estadounidense de Irak en 2003, y por tanto no tienen una relación causal con las Primaveras Árabes; o *b)* se corresponden con cambios en la realidad internacional, pero que suceden en el devenir ordinario de las instituciones y normas del orden.

2. ¿QUÉ CONTINÚA IGUAL TRAS 2011?

Las olas revolucionarias iniciadas en 2011 no causaron un cambio sustancial en las normas e instituciones que constituían —y siguen haciéndolo— el orden regional en Oriente Medio. La continuidad en los patrones de conducta sancionados socialmente y considerados legítimos ha sido la norma, más allá de los cambios en las realidades domésticas.

La soberanía sigue siendo, parafraseando a Christian Reus-Smit, el principio organizador fundamental del sistema en tanto que institución pilar de la estructura constitucional del orden regional¹. Las protestas de 2011 perse-

¹ REUS-SMIT, C., «The constitutional structure of international society and the nature of fundamental institutions», *International Organization*, vol. 51, 1997, núm. 4, pp. 555-589.

guían cambios en los liderazgos políticos internos; no planteaban variaciones sobre el modelo de organización territorial (como si sucediera en las décadas de los cincuenta y sesenta con las revoluciones *nasseristas* pan-arabistas que planteaban aniquilar el sistema de Estados en la región). Ni siquiera las revoluciones generaron olas de irredentismo que pusiera en cuestión la distribución territorial vigente². Fue bien simbólica en este sentido la supervivencia de los Acuerdos de Paz de Camp David entre El Cairo y Tel Aviv durante el nuevo gobierno de los Hermanos Musulmanes en Egipto desde 2012, quien, más allá de ejercicios esporádicos de retórica combativa, no denunció los acuerdos y respetó su contenido durante su mandato.

Existieron tres excepciones a destacar, pero cuya importancia habría que relativizar debido a que no consiguieron materializarse o no sobrevivieron al paso del tiempo. La primera fue Estado Islámico, que proponía la desaparición del sistema westfaliano de Estados en favor de una convergencia transnacional en un único califato-imperio que gobernase sobre los territorios considerados parte del *dar-al-islam* («la casa del islam»). Su control efectivo del territorio en partes de Irak y Siria fue considerado como contrario al Derecho internacional no solo por la comunidad internacional, sino, primero y fundamentalmente, por los actores de la región. No solo fracasó en la ejecución de su propuesta —sin poner realmente en jaque a la soberanía— sino que la invitación a cambiar el principio organizador del sistema no tuvo eco entre los actores regionales. La segunda fue el proyecto de construcción nacional kurdo, también en territorios soberanos de Siria e Irak. Ni el colapso de Bagdad ni la guerra de la élite damascena contra su población permitió la verdadera materialización del proyecto y sigue siendo una aspiración pareja a la que el pueblo kurdo mantenía antes de 2011. Por último, el proyecto de ciudad-autónoma de Misrata planteó una alternativa cuasi-soberana ante el colapso efectivo de Libia, pero que el devenir de la guerra ha impedido poner en práctica de forma efectiva.

El Derecho internacional se ha mantenido a su vez como institución del orden regional sin que los nuevos dirigentes iniciasen un proceso de denuncia y retirada masivo de los acuerdos internacionales firmados por sus predecesores. Especial interés despierta el principio de no injerencia, corolario de la soberanía, que sigue siendo una norma del orden regional que encuentra las mismas limitaciones que antes de 2011. La dicotomía entre su reconocimiento formal y la puesta en práctica de ejercicios de injerencia puntuales ha pervivido, ofreciendo las revoluciones tan solo nuevos contextos sobre los que se ponen de relieve las responsabilidades especiales de los polos de poder regionales (*great power management*) o las «guerras por interposición» (tratadas a continuación), ambas instituciones del orden.

Ello, a su vez, nos habla de la supervivencia de otra institución del orden clásico: la solidaridad intrarregional, especialmente entre actores árabes. El

² La única excepción en este sentido fueron ciertas propuestas secesionistas en Yemen del Sur que, además de no prosperar, cabría explicar como consecuencia del conflicto bélico desde 2011.

marco referencial ofrecido por una sensación de pertinencia común no se ha visto variado por los procesos revolucionarios. Tras la superación en la década de los años setenta del siglo pasado del choque repetido entre panarabismo y los defensores de una soberanía westfaliana, esta institución ha seguido sancionando una cooperación reforzada entre los actores regionales árabes más allá de quién gobernase en cada momento. Los nuevos liderazgos en Túnez, Libia o Egipto no pusieron en duda sus elementos normativos y siguieron participando de la solidaridad intrarregional.

La última de las instituciones inalteradas ha sido la diplomacia. La diplomacia multilateral y la bilateral han seguido siendo las herramientas ordinarias de uso en las relaciones regionales, con la misma predilección por la segunda frente a la primera. El multilateralismo vivió un corto periodo de resurgimiento de la mano de la reactivación de la Liga Árabe y el Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) para dar respuesta especialmente a las guerras en Siria y Yemen y a la revolución en Bahrein³. Su incapacidad de gestión devolvió las cotas de cooperación multilateral a niveles parejos a los previos a 2011. El bilateralismo siguió en funcionamiento, de manera indiferente a los cambios revolucionarios, y especialmente importante en el día a día de las relaciones de los actores árabes con Israel e Irán.

3. ¿QUÉ HA CAMBIADO DENTRO DEL PROPIO ORDEN DESDE 2011?

3.1. Las transformaciones originadas en 2003: cambios coetáneos, pero no resultantes

El cambio más importante en el orden regional en las últimas décadas, iniciado en 2003, ha sido una lenta autonomización de las potencias regionales frente a los polos de poder global, transformando la institución de la «penetración de las potencias extrarregionales». Esta se refiere a la capacidad especial de superpotencias para desde fuera de la región participar de forma activa en las dinámicas del sistema regional, asumiendo en ocasiones responsabilidades propias de una posición de cierta primacía. La noción fue propuesta por Carl L. Brown, quien sugería la vigencia de la institución desde 1774, momento en el cual se instauran un conjunto de prácticas que llegarían a nuestros días⁴. El ejemplo paradigmático es el papel desarrollado por Estados Unidos en los últimos sesenta años. Desde el declive de la posición de Reino Unido en Oriente Medio, inaugurado con la crisis de Suez en 1956, Washington ha sido un actor con una gran capacidad de influencia en el deve-

³ Louise Fawcett se refiere a este periodo como el «paréntesis regionalista» o la «ilusión regionalista». FAWCETT, L., «Alliances and regionalism in the Middle East», *International Relations of the Middle East*, Oxford, OUP, 2013, pp. 185-204 (esp. p. 201).

⁴ BROWN, C. L., *International Politics and the Middle East: Old Rules, Dangerous Game*, Princeton, Princeton University Press, 1984, esp. p. 5.

nir de las relaciones regionales. Por un lado, con sus intervenciones militares directas (las dos intervenciones en Líbano en 1958 y 1982, en Libia en 1986, en Irak en 1991, etc.) y con su participación política activa en los asuntos regionales (desde su papel en la gestación del Pacto de Bagdad en 1955 hasta su rol en el desarrollo del conflicto árabe-israelí, pasando por su política de contención a Irán tras 1979, por ejemplo). Por el otro, más importante, sirviendo de «paraguas de seguridad» —también referido en la disciplina como «proveedor externo de seguridad»—. *Ultima ratio*, Estados Unidos protegía la integridad territorial de los Estados de la región, especialmente de las monarquías aliadas en el Golfo e Israel, así «[permitiendo] a los países de la región asumir que pueden evitar la responsabilidad última de su propia defensa»⁵. La gestión detrás de la llamada *Pax Americana*, o paz hegemónica regional, es la materialización de esta institución del orden.

El origen de la transformación se encuentra en la invasión estadounidense de Irak en 2003. La decisión de poner fin al régimen de Sadam Hussein despertó grandes recelos, incluso entre aquellos en la región con una relación de animadversión manifiesta contra Bagdad. La primera razón fue la incertidumbre que generó en muchas capitales árabes. La doctrina intervencionista de los «cambios de régimen» del Presidente George W. Bush, inaugurada con la «Guerra contra el Terror», fue respaldada con una narrativa de promoción democrática que generó preocupación sobre el alcance y la supervivencia en el tiempo de los compromisos estadounidenses con gobiernos autocráticos aliados. La segunda razón fue la desaparición de Irak, contrapeso histórico y primer dique de contención contra los potenciales ejercicios de expansionismo de Irán de 1979 en adelante. Ello forzó una revisión de responsabilidades entre todos aquellos que veían en Teherán una amenaza. El resultado de ambos vectores fue una voluntad, primero, y una puesta en práctica, después, de una acción exterior más activa y autónoma por parte de los polos regionales, muy especialmente Arabia Saudí e Irán. Desde 2003 Arabia Saudí empieza a abandonar una política exterior siempre a rebufo de Washington —p. ej., reactivando y dotando de agenda política propia el CCG— y a dotarse de medios autónomos para poder ir más allá de su clásica diplomacia económica *soft*. En Irán, la política regional asertiva del Presidente Mahmoud Ahmadineyad quedó de manifiesto no solo con la reactivación de su programa nuclear —como respuesta a la amenaza estadounidense al *régime change*— sino con el refuerzo de sus vínculos con actores revisionistas como Siria, Hezbollah o Hamás, o algunas fuerzas chiíes en Irak.

Las revoluciones de 2011 dotaron de espacios políticos en los que se pusieron en práctica los nuevos comportamientos recién descritos. Los cambios estratégicos en la política exterior norteamericana promovidos primero por el Presidente Barack Obama y luego por el Presidente Donald Trump con-

⁵ FREEMAN, C. W., «The collapse of order in the Middle East», *Middle East Policy*, vol. 21, 2014, núm. 4, pp. 61-68 (esp. p. 64).

tribuyeron a consolidar la idea de que Washington era un actor cada vez más imprevisible, cuyos cambios de Presidencia podían poner en jaque cada cuatro años incluso los compromisos de largo alcance con la seguridad —y continuidad de los gobernantes— entre aliados como Egipto, Arabia Saudí o incluso Israel⁶. El caso de Riad es el más revelador. El cambio de liderazgo en la corona saudí protagonizado por Mohamed Bin Salman dio un nuevo impulso a la política exterior asertiva en construcción desde 2003. Sus manifestaciones más claras han sido la intervención reaccionaria en Bahréin en 2011 para mantener en el trono a la familia Al-Khalifa, la participación en las guerras de Yemen y Siria, y la crisis con Qatar desde 2017, nacida de la voluntad de reafirmar la ascendencia saudí sobre todos sus vecinos. Un caso interesante fue el ejercicio de proyección de poder saudí por el que Bin Salman primero forzó al cese, y luego reinstauró, a Saad Hariri como primer ministro del Líbano durante una visita de Estado en noviembre de 2017. Lo importante para nuestro análisis es que todas y cada una de estas decisiones de política exterior representaron una emancipación efectiva que, sin ser definitiva, lastraba las capacidades de las potencias extrarregionales en el devenir de la región.

Por tanto, como se puede observar, no existe una relación causal entre las Primaveras Árabes y dichas transformaciones, pese a ser coetáneas. El origen y la lógica que las explican son previas y ninguno de los hechos de 2011 fue condición *sine qua non* para la transformación de la «penetración extrarregional». Las revoluciones dotaron tan solo de nuevos espacios a la realidad política regional donde quedaron de manifiesto los cambios inaugurados casi una década antes.

3.2. Las transformaciones dentro del orden

Por definición, la existencia de cualquier orden internacional no está reñida con que se produzcan cambios en la realidad que rige. Si decimos, por ejemplo, que un orden internacional incorpora la institución del «equilibrio de poder», los vaivenes en los integrantes de cualquier alianza son parte del día a día de ese orden, de su funcionamiento ordinario, y son permutas que se producen siguiendo un patrón y una lógica que ordena la conducta de los integrantes de dicho sistema. Así, orden y estatalidad no deberían ser tratados como sinónimos. En la última década hemos presenciado algunos cambios en el sistema de Oriente Medio que podríamos entender como transformaciones dentro del propio orden regional, parte del devenir ordinario de su funcionamiento. Los ejemplos más significativos son las transformaciones vinculadas a las instituciones de los «patrones de amistad y hostilidad» y de las «guerras por interposición».

⁶ QUERO, J. y DESSÍ, A., «Unpredictability in US foreign policy and the regional order in the Middle East: Reacting vis-à-vis a volatile external security-provider», *British Journal of Middle Eastern Studies*, vol. 48, 2021, núm. 2, pp. 311-330.

La institución de los «patrones de amistad y hostilidad» se refiere a las construcciones sociales sobre qué actores internacionales suponen una amenaza para el colectivo —y la consecuente ordenación de alianzas entre el resto. Además, a diferencia de las propuestas estructuralistas, al ser constructos colectivos, no varían con inmediatez mecánica: una vez establecidos los patrones son resistentes y no se transforman automáticamente con los cambios en el poder relativo de un actor. Esta idea está relacionada con la propuesta de Stephen Walt sobre cómo los actores de Oriente Medio reaccionan de formas parejas a lo que esperarían los neorrealistas según las lógicas de equilibrio de poder, pero no de una forma automática, sino tan solo frente a aquellos actores cuyo aumento de poder es considerado como una amenaza⁷.

De la mano de la autonomización regional sugerida en el apartado anterior, el desdibujamiento del papel estadounidense ha abierto la puerta para una consolidación de nuevas líneas de fragmentación. Desde la década de los setenta, con el proceso de normalización de relaciones entre Israel y Egipto que llevó a los Acuerdos de Camp David en 1979 y a la revolución iraní en ese mismo año, el «patrón de amistad y hostilidad» se ha ido transformando de tal forma que la amenaza colectiva por antonomasia ha pivotado de ser Tel Aviv a ser Teherán. Dicho de otra forma, donde anteriormente la hostilidad abierta frente a Israel había sido motor de acción colectiva (1948, 1956, 1967, 1973), la política revisionista de la República Islámica es la que desde 1979 ha engendrado un compromiso social cada vez mayor de representar la mayor amenaza sistémica. A partir de 2003, los actores participan de una división autoconstruida que separa a los defensores del *statu quo* regional (Arabia Saudí y los países del CCG, Marruecos, Jordania y Egipto) con aquellos revisionistas y críticos con las monarquías conservadoras aliadas de Estados Unidos (Irán, Siria, Hezbollah, Hamás)⁸. Aún así, lo que observamos es un cambio dentro de la propia institución del orden: la mutación con el tiempo del acuerdo intersubjetivo sobre quién representa una amenaza para el colectivo es parte de la lógica de la propia institución, que pervive sancionando comportamientos parejos en base a esa brecha y, por ende, ordenando la conducta social de la misma forma.

Algo muy parecido sucede con otra de las instituciones del orden, las «guerras por interposición». Esta se refiere a la recurrencia de los conflictos donde participan actores foráneos, con agendas y objetivos propios, más allá de los contendientes principales y las causas originales del conflicto. Las «guerras

⁷ Al romper con la lógica estructural, se podría argumentar que su propuesta se aproxima a postulados constructivistas en tanto en cuanto la concepción de lo que es una amenaza es un constructo social compartido dentro del sistema. WALT, K., *The Origins of Alliances*, Ithaca, Cornell University Press, 1987.

⁸ Este «patrón de amistad y hostilidad» ha sido en numerosas ocasiones presentado como una división sectaria entre actores sunníes y chiíes, poniendo en el centro del análisis a los dos polos confrontados de Irán y Arabia Saudí, pero sin prestar suficiente atención a que entre los integrantes de cada bloque están mezclados: Irán colabora estrechamente con las fuerzas sunníes de Hamás —igual que lo intentó con el gobierno de los Hermanos Musulmanes de Mohamed Morsi— de la misma forma que Arabia Saudí lo hiciera con diferentes grupos políticos chiíes anti-iraníes en Irak.

por interposición» establecen pautas sobre el comportamiento esperado en relación con el uso de la fuerza, ofreciendo un espacio para canalizar las rivalidades sistémicas surgidas de los patrones de hostilidad. En la historia regional reciente encontramos como ejemplos paradigmáticos las dos guerras civiles libanesas (1958, 1975-1991) o las diferentes rondas de conflicto bélico en Yemen (1962-1968, 1972, 1979, 1994).

Algunas de las revoluciones de 2011 dieron lugar a conflictos armados que, con diferentes intensidades, todavía siguen activos, pero que no han generado un cambio en el orden regional. El derrocamiento y posterior asesinato de Muammar Al-Gadafi, resolución de Naciones Unidas e intervención de la OTAN mediante, dieron inicio a la violencia entre señores de la guerra en Libia que han llevado al país hasta las puertas del colapso. La guerra civil en Siria lleva años en un proceso de cronificación. Yemen lleva una década en un proceso de descomposición nacional haciendo reavivar la división entre el norte y el sur. Pero, desde el estudio del orden regional, el cambio más significativo ha sido que estas otrora potencias medias con proyección regional —especialmente Damasco y Trípoli— se han transformado en un mero «asunto en la agenda». Estamos delante de un cambio de escenario de las guerras por interposición, pero la institución del orden es la misma. En ningún caso los conflictos han generado un cambio profundo en las instituciones y normas previas del orden regional, sino que han dotado al resto de actores de nuevos escenarios donde ponerlas en práctica y proyectarlas.