

A DIEZ AÑOS DE LA
PRIMAVERA ÁRABE
LOS DESAFÍOS DE UNA REGIÓN CONVULSA

Rubén Paredes Rodríguez
[compilador]



Paredes Rodríguez, Rubén

A diez años de la Primavera Árabe : los desafíos de una región convulsa.

Rubén Paredes Rodríguez ; compilación de Rubén Paredes Rodríguez.

- 1a ed. - Rosario : UNR Editora, 2021.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-702-507-1

1. Política Internacional. I. Título.

CDD 327.109



UNR Editora - Universidad Nacional de Rosario

Urquiza 2050, 2000 | Rosario | Santa Fe

Teléfono: 54 341 447 0053

54 341 480 2687

E-mail: info-editora@unr.edu.ar

Página Web: unreditora.unr.edu.ar

Queda hecho el depósito que establece la ley 11.723.

Las opiniones expresadas en el documento son responsabilidad exclusiva de los autores y no representan los puntos de vista de sus instituciones de referencia.

Los capítulos de este libro han sido evaluados por el sistema de pares académicos

ISBN N°978-987-702-507-1

Diseño editorial: Agencia Fan - Gaston F. Garbuglia

Índice

| | |
|--|------------|
| Prólogo | 6 |
| Introducción | 9 |
| Primera parte | |
| Los países que atravesaron la Primavera árabe | 27 |
| Egipto, de la amenaza islamista al retorno del autoritarismo | 28 |
| Diez años de inestabilidad en Libia: entre la debilidad institucional y el conflicto armado abierto | 58 |
| El conflicto sirio en punto muerto: entre la continuidad de la guerra y la victoria de al-Assad | 85 |
| Del despertar social a la crisis humanitaria: avances y retrocesos en el escenario yemení | 109 |
| El conflicto palestino-israelí tras la Primavera Árabe: ¿Madre o viuda de la conflictividad regional? | 141 |

| | |
|--|-----|
| Segunda Parte | |
| La Primavera en el resto de los países árabes | 173 |
| Resiliencia, cambios y continuidades: el Reino de Arabia Saudita luego de la Primavera Árabe | 174 |
| A diez años de la “Primavera árabe” en el Golfo. Bahrein y el ocaso del proceso de reforma política iniciado por el rey Hamad bin al Khalifa | 202 |
| Marruecos y la Primavera árabe: más allá del ‘mito de la excepcionalidad’ | 234 |
| Del Pequeño al Gran Líbano: los desafíos contemporáneos de la República Libanesa en el contexto convulso del Medio Oriente | 267 |
| Irak a 10 años de la Primavera Árabe | 301 |
| Tercera Parte | |
| Los países no árabes en el MENA | 333 |
| Un balance sobre el rol de Turquía a diez años de la Primavera árabe | 334 |
| Israel y el reordenamiento estratégico en la región del MENA | 365 |
| Irán ante la Primavera Árabe, entre amenazas y oportunidades. La internacionalización de los conflictos internos en los países de Medio Oriente | 396 |

| | |
|--|-----|
| Cuarta Parte | |
| La agenda regional y las potencias extra regionales | 426 |
| La problemática de género durante y después de la Primavera Árabe: la otra cuestión pendiente | 427 |
| Estado Islámico: emergencia, apogeo y ¿derrota? | 455 |
| Los relegados de la Primavera Árabe: la cuestión de los refugiados sirios | 487 |
| A 10 años de la Primavera Árabe: Estados Unidos, Rusia y China en la región MENA | 515 |
| Epílogo | |
| Túnez, donde la Primavera árabe comenzó | 543 |

Prólogo

Dra. Gladys Lechini
Directora del IREMAI
Universidad Nacional de Rosario

Cuando se combina el trabajo y el esfuerzo colectivo, la discusión y el debate en equipo, una dirección tesonera y experta en las cuestiones abordadas, el resultado no puede ser otro que la excelente obra que aquí se presenta a los lectores.

Producto de un trabajo minucioso que aborda las varias aristas de una temática compleja, el Dr. Rubén Paredes Rodríguez, Director Adjunto del Instituto Rosario del Mundo Árabe e Islámico (IREMAI) se convirtió en el artífice de organizar este abordaje de cuestiones políticas, económicas, religiosas y sociales, en una región del mundo que siempre es foco de atención, pero que lo fue más aún con los acontecimientos surgidos hace 10 años, que fueron englobados en la denominación de Primavera Árabe.

En ese contexto, la propuesta giraba en torno a cómo darle significado a mediano plazo y resignificar lo que sucedió en 2011. Por eso mismo, no tiene la fluidez y el fragor de los acontecimientos recientes sino el análisis y evaluación mesurada del largo tiempo, para mostrar las consecuencias de lo ocurrido.

Esta publicación es el producto de años de docencia e investigación de los miembros del Instituto de Estudios del Mundo Islámico (IREMAI) de la UNR y del Grupo de Estudios sobre Medio Oriente (GEMO) del Programa de Relaciones y Cooperación Sur-Sur (PRECSUR) de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR junto a destacados especialistas invitados.

El *Arab Spring*, que se inició con un hecho puntual con el suicidio a lo bonzo de un tunecino como forma de protesta contra injusticias consuetudinarias, provocó tanto un terremoto en una región compleja –cuya población vive con una camisa de fuerza que no se puede quitar– como la explosión de un volcán explicitado en múltiples y excelentes trabajos académicos que intentaban explicar el fenómeno.

Esta mirada desde un “*middle term*” aborda el cambio y las resistencias, tratando de escapar de análisis simplistas y estereotipados para un fenómeno complejo y multifacético con efectos en la región y en las pugnas de poder en el escenario global. De ese modo los capítulos aquí incluidos abordan la diversidad de respuestas estatales, la multiplicidad de actores, los procesos azarosos, incluso mostrando algunas tendencias regresivas que apuntaban a conseguir reformas políticas y económicas.

El libro está estructurado en cuatro partes que abordan, específicamente organizadas, las variadas dimensiones del proceso. En un primer momento, se ocupa de los actores directamente involucrados: Egipto, Libia, Siria, Yemen, y los partícipes del conflicto palestino-israelí. En una segunda instancia, se examinan los efectos sobre el resto de los países árabes de la región: Arabia Saudita, Bahreín, Marruecos, Líbano e Irak. En tercer lugar, se dedica a los países no árabes del MENA:

Turquía, Israel e Irán, para finalmente ir cerrando con algunos temas de la agenda regional –tales como la problemática de género, el surgimiento del Estado Islámico y la cuestión de los refugiados sirios– y la acción de tres potencias extra regionales Estados Unidos, Rusia y China.

Un lector avezado descubriría un gran ausente, Túnez, el foco inicial, la llama que provocó el incendio. Pero ese es el regalo final del libro, la frutilla del postre, con el epílogo sobre Túnez, donde la Primavera árabe comenzó.

Por todo lo expuesto, cabe concluir que esta compilación no tiene desperdicio; y se convierte en imprescindible, llenando un vacío entre las publicaciones en español. Su lectura aclara, reconforta, genera ideas, provoca. Este libro nos ayudará a encontrar, finalmente, explicaciones plausibles para un tema delicado, complejo y de dificultosa resolución.

Introducción

Dr. Rubén Paredes Rodríguez
Director Adjunto del IREMAI
Universidad Nacional de Rosario

Tan solo 10 años han transcurrido desde que se inició la Primavera Árabe. Un proceso complejo y dinámico que afectó a la región convulsa del Medio Oriente y Norte de África o MENA –*Middle East and North Africa* por su acrónimo en inglés– que alteró el status quo en el que hasta ese entonces se encontraba el Mundo árabe. En mayor o menor grado, todos los países que lo integran se vieron afectados tanto en el ámbito doméstico como regional por una serie de cambios, en algunos casos sin precedentes, cuyas consecuencias aún persisten. No ha sido casual el empleo de la palabra ‘despertar’ para dar cuenta de cómo las respectivas sociedades civiles salieron del estado de letargo a través de las protestas y movilizaciones populares pacíficas ante los respectivos regímenes de gobierno con larga data en el poder.

Si bien para muchos los acontecimientos en Túnez pudieron ser considerados un hecho aislado, estos reprodujeron el estado generalizado de malestar regional. Desde Túnez, y como una suerte de tsunami, las olas de protestas se extendieron a Egipto, Libia, Yemen, Bahrein e inspirando otras tantas en Argelia, Jordania, Marruecos, Omán y Arabia

Saudita. Aunque los ritmos e intensidades variaron de un país a otro, la pérdida del miedo a los regímenes (*kwauf al-nizam*) y a los aparatos de seguridad (*mukharabat*), el carácter pacífico de las movilizaciones (*silmiya*), la toma del espacio público (la Avenida Bourguiba en Túnez, la plaza Tahrir en el Cairo, Sahad al- Taghyir en Saná o Pearl Roundabout en Manama) y el empleo de las tecnologías de información y comunicación (TIC'S) para la convocatoria, le imprimieron un carácter distintivo a las revueltas devenidas en revoluciones en la segunda década del siglo XXI.

En este sentido, la Primavera árabe devino en un proceso transnacional, con personas manifestándose en las calles en una docena de países reclamando por cambios políticos tangibles que dieran respuestas a la frustración, la humillación, la corrupción y la represión física y simbólica en la vida cotidiana. La pérdida del miedo a la represión (*al-istibdab*) frente a toda manifestación pública se hizo en pos de las demandas de cambios tangibles e inmediatos. La calle pasó a convertirse en el espacio vital de los reclamos al poder y el medio de las convocatorias fueron las redes sociales como *Facebook*, *Twitter* y *Youtube* las cuales escaparon a la censura gubernamental en la era de la globalización. La apelación a la apertura política, la dignidad y la libertad se tradujeron en el pedido por la instauración de la democracia a secas y sin adjetivos –liberal, social, árabe o islámica–, bajo un discurso contestatario cristalizado en dos palabras: ‘basta’ (*kifaya*) y ‘dignidad’ (*al-karama*).

Más allá de las especificidades de cada sociedad, las mismas compartían síntomas de cansancio ante las condiciones objetivas de desocupación –que afectó mayoritariamente a la población joven sin

expectativas en el futuro—, de inflación y de pobreza que se agravaron como consecuencia de los efectos de la crisis económica mundial desatada en 2008. También compartían la percepción de corrupción estructural de la clase dirigente, de las grandes familias ligadas al poder y la ausencia de libertades reales de los regímenes políticos, independientemente de su naturaleza, republicana o monárquica. La excusa oficial de que el pueblo no estaba preparado para vivir en democracia o que la necesidad de gobiernos fuertes era la mejor alternativa ante la ‘amenaza islamista’ dejaba de tener un sustento lógico.

No obstante, la efervescencia política de la denominada Primavera afectó de distintas maneras al heterogéneo mundo árabe. Las *revueltas* devenidas en algunos casos en *revoluciones* se produjeron en los países con ‘regímenes presidencialistas autoritarios de tipo hereditario’ y no en los monárquicos. Un dato que no debe pasar desapercibido en el mundo árabe, específicamente en las repúblicas presidencialistas, había sido la introducción de una nueva categoría de régimen que ni siquiera Giovanni Sartori en su tipología contempló, el de ‘repúblicas hereditarias’. Esa categoría la introdujo Hafez al-Assad en Siria en el año 2000 antes de su muerte, cuando modificó la constitución habilitando la posibilidad de que su hijo Bashar se convierta en el nuevo presidente después de haber gobernado 30 años el país. El ejercicio del nepotismo, como práctica, con el ‘traspaso del poder del padre al hijo’ era el objetivo a emular por el resto de las repúblicas presidencialistas en el mundo árabe y que precisamente fueron las que atravesaron por la Primavera árabe en el MENA.

En Túnez, Ben Ali con 23 años en el poder se preparaba para ceder el cargo (previa realización de elecciones manipuladas) a su hijo

Mohamed o en su defecto a su segunda esposa Leila Trabelsi. En Egipto, Hosni Mubarak con 30 años de gobierno proponía a su hijo Gamal (el cual era resistido por el ejército); en Yemen Ali Abdullah Saleh, con 33 años en la presidencia intentaba una nueva reelección o ceder el puesto a su hijo Ahmed; y en Libia, el Coronel Muamar Gadafi con casi 42 años rigiendo los destinos del país, postulaba a Saif el Islam como su sucesor.

La perpetuación de los regímenes a través de los ‘herederos’ fue pensada para seguir controlando el poder político y económico, pero, las condiciones económicas y sociales habían cambiado en el mundo árabe. En la fortaleza de estos estaba su debilidad, porque ejercían la simple ‘dominación sin hegemonía’. A los ojos de la población, la sucesión a través de los hijos perpetuaba un sistema que se percibía injusto y corrupto, lo que marcaba un divorcio profundo entre los gobiernos y las sociedades. A diferencia del panarabismo durante el siglo XX, que sirvió para aglutinar a la población en pos de un proyecto de unidad árabe, las políticas económicas de libre mercado pusieron al desnudo a los respectivos gobiernos, percibidos como carentes de sensibilidad social, preocupados con el control político y económico.

Si bien en el mundo árabe las protestas –estudiantiles– y las huelgas –sindicales– habían aumentado a lo largo de la primera década del siglo XXI, nunca habían puesto en entredicho la naturaleza del poder político reclamando cambios. Pero el malestar económico y la frustración social por las condiciones mencionadas *ut supra*, contribuyeron a que la ‘fuerza de los pequeños sucesos’, es decir la muerte de Mohamed Bouazizi despertara la necesidad del cambio. Así, la mecha revolucionaria comenzó con las protestas pacíficas, las cuales fueron reprimidas hasta que finalmente en un solo grito en las plazas y en las

calles se replicó en un eco ensordecedor, ‘el pueblo pide la caída del régimen’ (*al-sha’b yurid isqat al-Nizam*).

En términos generales, la Primavera árabe puso al descubierto el tipo de sociedades cerradas, marcadas por la falta de integración política –reservada a los respectivos miembros del régimen– y de integración social que excluía a vastos sectores de la sociedad, entre ellos a los jóvenes que en el mundo árabe –fruto del crecimiento demográfico– representaban un 50% de la población, vivían en zonas urbanas y accedían a los medios de comunicación no tradicionales que escapaban al control de los Estados.

Los manifestantes en su gran mayoría pertenecían a una generación de jóvenes nacidos en la década del 80’s, acostumbrados a vivir siempre bajo un mismo régimen de gobierno, con leyes de emergencia y aparatos de seguridad en las sombras que les cercenaban un bien preciado y escaso como el agua en el mundo árabe, la libertad. Para estos, la *identidad autoritaria* que se había construido socialmente durante décadas en la región y a la que sus padres se acostumbraron, les resultaba ajena porque sabían que existía otra cosa y que podían ser los actores protagonistas del cambio. En definitiva, con las protestas se cuestionaba la ‘excepcionalidad árabe’ y que los regímenes autoritarios fueran sinónimo de ‘estabilidad’ regional.

La caída de Ben Alí en Túnez, Hosni Mubarak en Egipto, Muammar Gadafi en Libia, Alí Abdalá Saleh en Yemen y el deslizamiento hacia una guerra civil de impacto regional del régimen sirio de Bashar al-Assad, generaron un alto costo para las sociedades que la atravesaron, alterando además el tablero geopolítico y el balance de poder regional. Una revolución no se hace en un día sino que es producto de

diferentes condiciones que se desarrollan en un contexto y con la participación de actores de diferente naturaleza. Al momento de estallar, en su interior ya se habían desarrollado las ‘revoluciones silenciosas’, en algún punto desapercibidas, producto del cambio demográfico, la hiper-urbanización, el acceso a la educación y a las nuevas tecnologías que fueron aportando una conciencia política y ciudadana. Por eso el miedo se trasladó a los regímenes de gobierno y la toma del espacio público devino crucial como forma de contestación al poder en los distintos países junto a los pedidos de dignidad (*Karama*), pan (*khebz*) y libertad (*hurryia*). De ese modo, se cifraba en lo político el verdadero cambio a los fines de mejorar la situación económica y social. Sin embargo, con las demandas de democratización y transición democrática subyacía una segunda descolonización para los árabes, o sea, ‘la descolonización árabe interna’ pero esta vez del autoritarismo.

A las claras, el camino que se emprendía era largo y estaba plagado de obstáculos. El invierno autoritario era una idea socialmente compartida en el contexto del MENA que se resistía a dar lugar a la Primavera, especialmente frente a la amenaza de la aparición de una nueva identidad con democracias en el mundo árabe (*a‘lam al-arabia*). A pesar de que las manifestaciones fueron pacíficas, los regímenes emplearon distintos medios para sofocarlas, en algunos casos recurrieron a la negociación con los elementos del Estado profundo (*felul*) que no habían desaparecido con la renuncia de sus mandatarios, y en otros, al empleo del recurso de la fuerza.

La *Revolución de los Jazmines* en Túnez, que había inspirado a otras en el mundo árabe, quedaría con el paso del tiempo sola. Así, nuevas *Fuerzas Profundas* se impondrían marcando los desafíos que

se ciernen sobre una región intrínsecamente convulsa. En otras palabras, una nueva complejidad signada por equilibrios frágiles emergería sobre el MENA. Por tal motivo, se pueden identificar cinco fuerzas profundas que se encuentran interrelacionadas entre sí, las cuales no sólo fueron tomando forma en el transcurso de la década, sino que también recorren e inspiran las páginas del presente libro.

La primera de ellas ha sido *el retorno del status quo*, es decir, el regreso del autoritarismo o la estación invernal que caracterizó al mundo árabe. En el fragor de los acontecimientos, fuerzas subterráneas se iban moviendo con el fin de restaurar el orden perdido. En tal sentido, Egipto no pasaba desapercibido en el contexto regional en virtud que las elecciones libres habían consagrado a los perseguidos de siempre –los Hermanos Musulmanes– que no solo planteaban cambiar la identidad del país, con la adopción de una democracia árabe con referencia islámica de acuerdo con la nueva constitución, sino que también se erigía como un modelo a emular.

El golpe de estado de 2013 realizado por el general al-Sisi devino en un punto de inflexión en lo que respecta a las expectativas de transición democráticas en el país y en la región. Más allá de los errores propios cometidos en el ejercicio de gobierno por parte del islamista Mohamed Morsi, la revolución llegaba a su fin con la proscripción de partido que lo llevó al poder, la persecución política, el exilio y la represión sobre sus miembros, como así también la prohibición de actuar en la sociedad civil por ser catalogada como organización terrorista. Esta última medida fue secundada por algunas de las monarquías del Golfo –Arabia Saudita y Emiratos Árabes Unidos– que brindaron apoyo al nuevo gobierno generando un eje de países que identificaron abier-

tamente al Islam Político moderado como un enemigo identitario a combatir.

Desde entonces, las alianzas en el mundo árabe sunnita se constituyeron en torno a quienes apoyaban o rechazaban a dicha organización con más de ochenta años de existencia y diseminada sobre muchos países. La vuelta de los Generales en Egipto fue sin más el retorno del autoritarismo en una versión *reloaded* o 2.0 en donde se había aprendido de los sucesos de la Primavera árabe. Ello no significaba la mejora de las condiciones sociales y económicas que precipitaron las protestas, sino que por el contrario redundó en el perfeccionamiento de las acciones represivas y de control sobre los supuestos enemigos.

Desde entonces, la cooperación regional entre los Ministerios del Interior, Defensa y Consejos u oficinas de Seguridad Cibernética que se crearon en la segunda década del siglo XXI fue *in crescendo*. De ese modo, el MENA ingresó al siglo XXI o en la denominada cuarta Revolución Industrial con el empleo de la tecnología cibernética con la excusa de combatir el delito y el terrorismo internacional, cuando en realidad ha sido una inversión costosa de los Estados en la adquisición de sistemas de vigilancia. Esto coincide con el lanzamiento de las denominadas ‘Visiones’ –o proyectos– que prevén para los próximos años la diversificación de los sectores productivos con una moderna infraestructura con conectividad 5G en la dimensión económica. Pero también, el empleo de sofisticados programas y plataformas digitales sobre disidentes, periodistas, organizaciones no gubernamentales, minorías LGBTQ y población en general en la dimensión securitaria. Por ejemplo, en plena crisis del COVID-19 a las cuarentenas, toque de queda, prohibición de reuniones sociales y reestablecimiento de leyes

de emergencia se les sumaron el uso de la tecnología biométrica, la geolocalización y APP con supuestos fines sanitarios, vulnerando los derechos humanos.

La cibergeopolítica regional en el MENA ha perfeccionado la forma de ejercer el autoritarismo en los distintos países árabes y ha generado alianzas contranatura. Primero de forma soterrada entre estos e Israel y luego explícitas cuando algunos de ellos normalizaron las relaciones diplomáticas con los Acuerdos Abraham que permitieron profundizar la cooperación tecnológica público y privada.

La segunda fuerza que atraviesa la región del MENA y que permite entender la composición y naturaleza de las alianzas ha sido *la identificación de enemigo del Islam Político*. Durante décadas la ‘excepcionalidad’ árabe se había sustentado, entre otras cuestiones, en la noción de estabilidad que los regímenes autoritarios detentaban en calidad de reaseguro frente a la temida amenaza islamista. La percepción de amenaza no solo provenía del islam político radical que hasta la Primavera Árabe encarnaba en gran medida Al-qaeda. Por el contrario, la apertura de los sistemas políticos hacía prever que el islam político moderado de la Hermandad Musulmana podía imponerse al ser esta el actor mejor posicionado gracias a la labor social ininterrumpida.

Sin embargo, la maduración del cambio ideológico gestado durante años por esta organización se constituía en una amenaza al *status quo* autoritario por conjugar democracia con Islam en el mundo árabe. Así lo referenciaba la llegada al poder del partido islamista *Ennahda* en Túnez y de la Libertad y la Justicia en Egipto, sumado a la presencia de filiales en Marruecos, Jordania, Kuwait, Gaza y Turquía. A excepción de Qatar, las monarquías del Golfo dieron la bienvenida

al golpe de estado en Egipto que puso fin a un anatema identitario de democracia árabe islámica. En consecuencia, de un lado quedaron los países en los que tiene presencia la organización y del otro aquellos que no distinguen entre la moderación y el uso de la fuerza en virtud de que sólo representa una amenaza de carácter terrorista.

Para estos últimos, no hay distinciones entre los hermanos musulmanes y Al-qaeda o Estado Islámico, porque simplemente son enemigos por combatir a través de la proscripción, la cooperación en seguridad o el uso de la fuerza de forma unilateral o con coaliciones. Sin embargo, no se pueden omitir los vínculos que dependiendo de cada conflicto tuvieron con estas organizaciones terroristas.

La tercera fuerza profunda que se puede identificar y que le imprime un mayor carácter convulso a la región se vincula con *la persistencia de los conflictos abiertos*. Las propias dinámicas regionales con los intereses, las alianzas y las continuas penetraciones externas han contribuido para que los conflictos no encuentren una solución definitiva. A los denominados viejos conflictos que durante décadas marcaron la agenda regional e internacional, como el palestino israelí, se sumaron otros nuevos una vez desencadenada la Primavera árabe.

El caos y partición de Libia en tres zonas, dos con sus respectivos gobiernos recibiendo apoyo de distintos actores regionales e internacionales enfrentándose en una guerra de desgaste se le ha sumado una tercera ubicada en Fezzan. Las fronteras sur lindantes con el desierto subsahariano se han constituido en un agujero negro del que la comunidad internacional hace silencio y en el que proliferan el crimen organizado, la trata de personas y la presencia de células terroristas concitando una mayor inestabilidad regional.

Por su parte Yemen ha descendido al peor de los infiernos. A las condiciones estructurales adversas que atraviesa el país más pobre del mundo árabe, se sumó por un lado la internacionalización del conflicto, donde los actores locales reciben el apoyo de manera directa o indirecta de las potencias regionales que dirimen sus intereses en el terreno en lo que se considera una *Proxy war*. Y por el otro, a la crisis humanitaria que atraviesa la población se sumó la situación sanitaria producto del COVID-19 exponiendo la vulnerabilidad de la infraestructura devastada y del sistema sanitario colapsado que requiere de la ayuda internacional para atender las necesidades de la población.

En una situación parecida, pero con características distintivas, se encuentra Siria. Un país destruido por los diez años de conflicto entre el régimen y la multiplicidad de actores que conforman la oposición, sumado a la intervención de potencias externas –Estados Unidos y Rusia– y de potencias regionales –Arabia Saudita, Irán y Turquía– en un sinuoso juego de alianzas. A la fragmentación del territorio en áreas de influencia, el auge y ocaso del Estado Islámico (no así su desaparición) el régimen gobernante ha sido el único que sorteó la Primavera árabe permaneciendo en el poder. Por tal motivo, a la comunidad internacional le tocará no solo la tarea de reconstruir el país y hallar una solución a la crisis de los refugiados y desplazados internos sino también desplegar una alta ingeniería diplomática para un presidente que se ha erigido como victorioso, pero sobre el cual pesan denuncias de crímenes de Guerra y Crímenes de lesa humanidad.

La cuarta fuerza profunda ha sido la *lucha por la hegemonía y las rivalidades* sectarias. Estas últimas fueron propiciadas por las auto-percibidas potencias que han instrumentalizado la religión a la hora de

establecer alianzas, perseguir intereses contrapuestos e involucrarse en los conflictos mencionados *ut supra*. Si bien la rivalidad entre sunitas y shiítas ha cobrado nuevos bríos en los últimos años, ésta ha puesto al descubierto la división al interior del mundo árabe entre aquellos países que no condenan al Islam Político de la Hermandad Musulmana ni consideran a la República Islámica de Irán como una amenaza existencial.

El conflicto diplomático con Qatar ha sido un claro ejemplo de cómo estalló por los aires el Consejo de Cooperación del Golfo como así también la normalización de las relaciones diplomáticas con Israel.

La quinta fuerza profunda ha sido la *penetración externa* que se cierne sobre la región. Si bien esta no es nueva y se pueden rastrear innumerables antecedentes a lo largo de la historia, el MENA no ha dejado de ser ese ‘oscuro objeto del deseo’ por parte de las potencias extranjeras. Rusia se ha involucrado en favor del gobierno de Bashar al-Assad y del General Haftar en Siria y en Libia respectivamente. El oso ruso ha buscado ser reconocido como una potencia de primer orden que debe, además, ser incluido en el futuro de la región dado que despliega el *hard power* en defensa de lo que considera sus intereses nacionales.

A diferencia de la Unión Europea que atraviesa por sus horas bajas en la región, los Estados Unidos transitó del apoyo a las manifestaciones populares a la posibilidad de retirarse para concentrarse en el lejano Oriente hasta replantear sus intereses tradicionales estratégicos frente a la presencia china. Las administraciones Obama, Trump y Biden han tenido que reequilibrar sus acciones para con la región a la cual consideran estratégica en términos energéticos y de seguridad.

Por su parte, la diplomacia de China se ha acercado a la región, eligiendo países con los cuales establecer alianzas estratégicas en la

proyección de la iniciativa de *One belt, One road* que atraviesa la región. los proyectos de inversión en infraestructura sumados al comercio condujeron a la potencia en ascenso a priorizar los vínculos diplomáticos en la dimensión económica. Sin embargo, algunos de los países del MENA perciben al gigante asiático como una baza para equilibrar la presencia norteamericana poniendo en entredicho el acercamiento solamente económico, cuando las condiciones convulsas de la región lo interpelan en cuestiones que hacen a la alta política, en donde la ‘prescindencia’ no tiene lugar.

En otras palabras, las mencionadas fuerzas profundas han estado operando de forma interrelacionada en la última década, generando nuevas dinámicas y sinergias en un contexto regional complejo marcado por equilibrios frágiles.

A diez años de la Primavera Árabe: los desafíos de una región convulsa es una obra conjunta entre el Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR) y el Instituto Rosario de Estudios del Mundo Árabe e Islámico (IREMAI) de la Universidad Nacional de Rosario (UNR), en la que participaron destacados especialistas de las Relaciones Internacionales e integrantes del Grupo de Estudios del Medio Oriente del Programa PRECSUR de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Cada uno de ellos realizó un aporte, desde una mirada desde el Sur global, sobre los acontecimientos que marcaron una década en la región del Medio Oriente y el Norte de África.

En la **Primera Parte**, los capítulos se centran en los países que atravesaron por la Primavera Árabe atendiendo a cómo evolucionaron los acontecimientos frente al retorno del autoritarismo y a la naturaleza

abierta de los conflictos en los últimos diez años. El capítulo uno *Egipto, de la amenaza islamista al retorno del autoritarismo* se encuentra a cargo de Rubén Paredes Rodríguez, quién analiza en clave constructivista por qué la Primavera Árabe en Egipto fue percibida como una amenaza al *status quo* regional y cómo el golpe de estado ocurrido en 2013 simbolizó el retorno del invierno autoritario en el país, pero también en el MENA. En el capítulo dos, *Diez años de inestabilidad en Libia: entre la debilidad institucional y el conflicto armado abierto*, Bianca Lombardi y Rodrigo Medín analizan qué factores obstaculizaron la construcción y consolidación de un Estado moderno en Libia interpeándose acerca de si ha devenido en un ‘Estado fallido’.

A continuación, en el capítulo tres *El conflicto sirio en punto muerto: entre la continuidad de la guerra y la victoria de al-Assad*, Esperanza Lauría y Paloma Rodríguez Guaraglia no solo abordan las respuestas de Siria a los sucesos de la Primavera árabe sino que también examinan las razones acerca de la continuidad del régimen presidido por Bashar al-Assad quien, tras una década, se ha erigido en un claro vencedor en el terreno. Por su parte, Morena Saione y Joel Foyth presentan el capítulo cuatro *Del despertar social a la crisis humanitaria: avances y retrocesos en el escenario yemení* donde analizan los avances y los retrocesos en el conflicto como así también el rol de las alianzas entre diferentes actores domésticos y regionales que han contribuido a hacer de Yemen un ‘Estado Colapsado’. En el último capítulo de esta primera parte, *El conflicto palestino-israelí tras la Primavera Árabe: ¿Madre o viuda de la conflictividad regional?* Federico Benzaquen, Imanol Biurrun y Nicole Rosenberg plantean que las revueltas en el mundo árabe opacaron el histórico conflicto entre palestinos e israelíes, pasando a un segundo plano frente a la convulsión regional de los últimos diez años.

En la *Segunda Parte*, los capítulos se centran en el resto de los países árabes que componen el MENA, los cuales se posicionaron ante los acontecimientos estableciendo lineamientos y acciones concretas en la dimensión doméstica y regional. El capítulo seis, *Resiliencia, cambios y continuidades: El Reino de Arabia Saudita luego de la Primavera Árabe* es presentado por Agustín Dip. A lo largo de este, se identifican las causas que le permitieron al reino lograr contener el aluvión revolucionario al interior del país, examinando los cambios intra-élite, para luego analizar cómo ello impactó en la política exterior hacia la región y las principales potencias del sistema internacional.

A diez años de la “Primavera árabe” en el Golfo. Bahrein y el ocaso del proceso de reforma política iniciado por el rey Hamad bin al Khalifa se titula el capítulo séptimo presentado por Ornela Fabani. En sus dos apartados examina la Primavera árabe y su incidencia en el Golfo en general, para luego centrarse en la especificidad del caso bahreiní, al analizar el recrudescimiento del carácter autoritario del régimen de los Al Khalifa.

El octavo capítulo, *Marruecos y la Primavera árabe: más allá del ‘mito de la excepcionalidad’* está a cargo de Juan José Vagni. En primer lugar el autor propone observar el impacto de los sucesos de la llamada Primavera árabe en el Reino magrebí, las políticas de prevención empleadas por el gobierno y las lecturas de los diferentes actores políticos frente a los acontecimientos. En segundo lugar, examina algunas dimensiones fundamentales de la política interna y externa que han marcado la agenda del reino en estos últimos años y que se articulan con dinámicas de cambio y continuidad.

Del Pequeño al Gran Líbano: los desafíos contemporáneos de

la República Libanesa en el contexto convulso del Medio Oriente se titula el capítulo noveno que corresponde al Profesor Danny Zahreddine. A lo largo de sus páginas el autor examina los elementos que condujeron a la creación del Líbano contemporáneo y los factores que hacen de la solución de los problemas actuales un gran desafío para la sociedad libanesa, en un contexto regional convulso, profundizado luego de la Primavera Árabe.

El capítulo décimo, *Irak a 10 años de la Primavera Árabe*, es presentado por Lourdes Juri y Agustina Boris. En clave institucional, analizan cómo el país de los dos ríos –por el Tigris y el Éufrates– a causa de la continua penetración externa, las diferencias sectarias y la aparición del Estado Islámico convirtieron a este en un ejemplo de Estado Fallido. Incapaz de garantizar los servicios básicos a su población como así también de brindar seguridad interna y externa frente a la aparición de nuevas amenazas.

En la **Tercera Parte**, los capítulos se centran en los tres países no árabes que integran la región del MENA. Así en el capítulo once, *Un balance sobre el rol de Turquía a diez años de la Primavera árabe*, Luca Pace analiza el rol de este país frente al contexto regional convulso. Para ello, toma en consideración cómo las expectativas de liderazgo se vieron prontamente obliteradas tras los fracasos de los movimientos revolucionarios, afectando el diseño de la política exterior, especialmente después del intento de golpe de estado de 2016 cuando el país se deslizó hacia el autoritarismo.

A continuación, el capítulo doce, *Israel y el reordenamiento estratégico en la región del MENA* es presentado por Fabian Drisun. A lo largo de este, el autor primero describe la construcción de los ele-

mentos de poder del Estado judío y los cambios que se produjeron a partir de dos eventos regionales como lo fueron la Primavera Árabe y el programa nuclear iraní. Luego, analiza la naturaleza de las alianzas para hacer frente a ambos sucesos en consonancia a las relaciones establecidas con potencias extra regionales.

El capítulo trece, denominado *Irán ante la Primavera Árabe, entre amenazas y oportunidades. La internacionalización de los conflictos internos en los países de Medio Oriente* pertenece a Martín Bettati. En sus páginas, el autor plantea que la Primavera Árabe le generó a Irán una serie de amenazas y de oportunidades afectando sus propios intereses, motivo por el cual tomó la decisión de internacionalizar los conflictos internos de los países de la región. Para ello, se valió de la intervención acompañada por la invitación o la aceptación de los grupos locales, con el fin de influenciar el *outcome* de los procesos políticos domésticos.

En la **Cuarta Parte**, los capítulos versan sobre temas de la agenda regional como así también del involucramiento de las potencias extra regionales. En este sentido, el capítulo catorce nos introduce a *La problemática de género durante y después de la Primavera Árabe: la otra cuestión pendiente*. La propuesta de Verónica Deutsch y María Victoria Ubeda plantea visibilizar las demandas de los movimientos feministas en el marco de las amplias reivindicaciones que protagonizaron las revueltas de la llamada Primavera Árabe. Luego, reflexionan sobre los cambios que efectivamente se produjeron y aquellas cuestiones en las que, por el contrario, hubo continuidad.

En el capítulo quince, Verona Fideleff Mammana aborda la cuestión del terrorismo a través de *Estado Islámico: emergencia, apogeo*

y *¿derrota?* en donde la autora no solo describe y analiza los motivos que permitieron la emergencia de este, sus principales características, sino que también se interroga sobre las perspectivas futuras luego de que la organización perdiera el territorio que controlaba en Irak y Siria respectivamente. En el siguiente capítulo, *Los relegados de la Primavera Árabe: la cuestión de los refugiados sirios* Abril Manalí Muñoz y Diamela Cortina nos introducen en la temática desde una perspectiva del derecho internacional vigente, de los organismos especializados y de las políticas implementadas por los países de acogida. El drama humanitario es presentado además teniendo en cuenta el impacto que generó el COVID-19 sobre los refugiados. En el último capítulo de esta parte, *A 10 años de la Primavera Árabe: Estados Unidos, Rusia y China en la región MENA* Jonatan Carné analiza las políticas exteriores, las acciones y los intereses estratégicos que estos tres actores persiguieron.

En el epílogo, *Túnez: donde la Primavera árabe comenzó* Agustín Dip y Rubén Paredes Rodríguez reflexionan sobre el país que no solo dio origen al proceso de la Primavera árabe sino que también ha devenido en un caso único y singular de transición democrática, teniendo que enfrentar un sin número de desafíos en el corazón de una región convulsa.

Primera parte

Los países que atravesaron
la Primavera árabe

Capítulo 1

Egipto, de la amenaza islamista al retorno del autoritarismo

Rubén Paredes Rodríguez*

Introducción

A la *Revolución de los Jazmines* en Túnez se la puede identificar como la hora *Zero* de un proceso —que convulsionó aún más a la región del *Middle East and North Africa* (MENA)— conocido como la Primavera árabe. Sin embargo, fue con Egipto cuando dicho proceso adquirió el carácter ‘transnacional’ acaparando la atención internacional.

Nada podía resultar ajeno en el país que gozaba de un carácter estratégico en el equilibrio de poder regional por el vínculo especial con los Estados Unidos e Israel luego de la firma de los Acuerdos de Camp David en 1979; por su peso demográfico —al ser el país árabe más poblado—; por su rol histórico en el liderazgo en el mundo árabe y por poseer uno de los ejércitos más grandes y mejor entrenados de la región. A ello se suma su ubicación geográfica única al ser bisagra entre el continente africano y Asia Occidental donde se encuentra el Medio Oriente, y por poseer el Canal de Suez, por el que transitan las rutas marítimas que conectan a Europa con Asia Meridional, África Oriental

* Doctor en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Director Adjunto del Instituto Rosario de Estudios del Mundo Árabe e Islámico (IREMAI) de la UNR y coordinador del Grupo de Estudios del Medio Oriente (GEMO-PRECSUR). Profesor Adjunto de Economía Internacional y Profesor a cargo del Seminario Religión, Política y Economía en las Relaciones Internacionales del Medio Oriente y Norte de África. Miembro del Centro de Estudios de Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR), del Grupo de Investigación de América Latina-Medio Oriente, de CLACSO y del Centro de Investigaciones de Política y Economía Internacional (CIPEI). Correo: lic_rpr@hotmail.com

y Oceanía. En ese contexto, el fragor de los acontecimientos demostró la pérdida del miedo a la represión, el cansancio de la ciudadanía ante las condiciones sociales y económicas como así también la debilidad que se escondía en un régimen gobernante que en tan solo 18 días sucumbió ante las protestas pacíficas escenificadas en la Plaza Tahrir.

Desde entonces, Egipto ha vivido una sucesión frenética de cambios políticos y sociales (Amirah Fernández, 2014) entre los que se destacan la caída del *raïs* en febrero de 2011; las elecciones libres que permitieron en la cuna del Islam político elegir a Mohamed Morsi como presidente en junio de 2012; el golpe de estado perpetrado por el General a Abdelfatah al Sisi un año después; la proscripción de la Hermandad Musulmana (*Yami'at al-Ijwan al-Muslimin*) a la que se catalogó como organización terrorista; el retorno de los generales a la vida económica y política del país; el realineamiento regional e internacional en política exterior, y las consecuencias del COVID-19 al cumplirse los 10 años del proceso que alguna vez generó esperanzas como así también incertidumbres.

En tal sentido, el presente capítulo ‘Egipto, de la amenaza islamista al retorno del autoritarismo’ se constituye por un lado, en un caso testigo de cómo la apertura política ensayada hizo real la llegada del Islam político moderado al poder y su proyección regional. Y por el otro, analiza cómo el retorno del autoritarismo en el país podía revertir la experiencia democrática percibida como una amenaza a la seguridad y estabilidad nacional y regional. Es por ello que este capítulo se propone analizar dos momentos claramente identificables en la vida política e institucional de Egipto en la dimensión nacional e internacional en el transcurso de la última década. El primero, de corta de duración pero

no así menos importante, ha sido la experiencia democrática inaugurada con la llegada al poder del partido de la Libertad y la Justicia (*Hizb Al-hurriyya Wal- 'Adāla*) de la Hermandad Musulmana. Como se podrá ver, ello significaba una amenaza para el denominado Estado profundo (*felul*) –las Fuerzas Armadas, la burocracia y el poder judicial– el cual permaneció intacto en el marco de las revoluciones negociadas - como también para el resto de los países que siguieron con preocupación los acontecimientos. Así, y en términos constructivistas, la identidad ‘democrática árabe islámica’ que éste buscó imprimirle al país con la nueva constitución no era una ‘idea socialmente compartida’ entre los actores nacionales y regionales que la percibieron como una amenaza al *status quo* autoritario.

El segundo momento, se vincula con el retorno del autoritarismo cristalizado –fronteras adentro– en un ‘pacto de protección’ a través de una mayor presencia de las Fuerzas Armadas en la vida política y económica del país, garantizando el poder a una élite gobernante –aparentemente– unificada. Así, la represión y el retroceso en materia de libertades y derechos humanos llegó a niveles nunca vistos en pos de alcanzar los objetivos de seguridad y estabilidad interna, los cuales se reflejaron en la dimensión internacional con acciones concretas con la Doctrina al Sisi de política exterior durante los últimos años.

Cuando la amenaza se torna realidad

En el proceso de la Primavera árabe, la República Árabe de Egipto se convirtió en un ejemplo ilustrativo de cómo el *Islam Político*¹ –que

1. El Islam político no es un fenómeno monolítico y presenta varios rostros. Por un lado, se encuentra el Islam político en la versión salafista radical que plantea el regreso a los años de esplendor de la civilización islámica y el empleo de la Yihad –esfuerzo– entendida como “Guerra Santa” contra los agresores e infieles en el que se legitima el recurso de la violencia. (Al-qaeda y el Estado Islámico). Pero por el otro, se encuentra un Islam político moderado y más extendido geográficamente (en Egipto, Túnez, Siria, Jordania y Kuwait) que renunció a la violencia como medio a la violencia como medio para alcanzar sus objetivos políticos y se abocó a denunciar e impugnar a los regímenes autoritarios.

encarna el movimiento de la Hermandad Musulmana (*al-Ikhwan al-Muslimun*)– pudo devenir en un partido político –de la Justicia y la Libertad (*Hizb Al-Hurriyya wal-Adala*)– ganando las primeras elecciones libres y democráticas en la historia del país.²

El denominado *Islam político* buscó desde sus orígenes ‘instrumentar la religión’ en un proyecto de cambio en la dimensión pública como fuente del ordenamiento político, jurídico y social. De esa manera, no ha reconocido la mencionada división entre política y religión, ni redujo a esta última a un conjunto de doctrinas y creencias que se practican en el ámbito privado, como sí ocurrió en el mundo Occidental.³

La victoria del Partido de la Libertad y la Justicia (FJP por su sigla en inglés) en 2012 y el debate en torno a la nueva constitución iniciaron un cambio en la identidad islámica del Estado no exenta de tensiones frente a lo que se percibió como una reislamización desde el poder, es decir de arriba hacia abajo. Ese hecho trajo a la religión islámica al centro de la esfera pública de discusión política en el plano doméstico pero también en el regional e internacional.

2. La Hermandad Musulmana fue un movimiento político religioso creado en 1928 por Hassan al-Banna en Egipto. Su obra ha sido fuente de inspiración en dos sentidos. Por un lado, criticando la Modernidad occidental impuesta desde el exterior por potencias europeas, lo cual condujo al establecimiento de un Estado laico y secular alejado del ideal de Estado Islámico. Proscritos durante el Nasserismo, y con filiales en varios países, renunciaron en los 70' a la violencia (lo que generó fricciones con los grupos partidarios de la violencia política) y comenzaron a participar en el 2005 en las elecciones parlamentarias en Egipto. Mientras tanto su accionar se dio en la sociedad civil, a través de una reislamización que emprendieron con acciones sociales.

Por el otro, también ha sido una fuente de inspiración para grupos radicalizados extremistas que abrazaron el ideal de un Estado Islámico por la vía revolucionaria o terrorista. Un ejemplo de esto último fue la escisión al interior de la Hermandad Musulmana de la denominada Yihad Islámica que perpetró el magnicidio al entonces presidente Anwar el-Sadat en 1981. Más cercanos en el tiempo, de la Hermandad Musulmana salió Aymán al Zawahirí, actual líder del grupo terrorista Al-Qaeda.

3. Entre sus objetivos primigenios se encontraba frenar la injerencia extranjera en Egipto, llamando a poner fin a la injusticia social, la frustración y la Modernidad excluyente con una consigna: “el Islam es la solución”. Para ello, consideraba necesario recuperar los valores religiosos emprendiendo una estrategia doble de ‘reislamización’. De abajo hacia arriba, recuperando las costumbres y las prácticas islámicas bajo los preceptos de la justicia social en la sociedad, para lo cual la educación era el medio más propicio para desarrollarla. Y de arriba hacia abajo, una vez alcanzado el poder, donde se debía emprender la reislamización mediante la aplicación de la Sharia –ley islámica– como fuente del orden político desde el Estado.

Para comprender por qué el despertar árabe se enmarca –como ya se mencionó– en una revolución de nuevo cuño, se recurre a la categoría “revoluciones negociadas” que desde el constructivismo aborda George Lawson. De acuerdo con este

“Las mismas cambiaron el significado y el carácter de lo que se entiende habitualmente por revolución en dos formas. Primero, porque son llevadas adelante por movimientos en nombre de la justicia y la libertad política en lugar de programas de transformación económica y social profunda, las cuales buscan limitar más que extender el poder del Estado; segundo, porque las partes en conflicto fijan como vía el recurso de la negociación en lugar del conflicto armado, siendo la no violencia el carácter distintivo.”

Lawson, 2012, p.12

Durante la Primavera árabe los actores de la oposición planteaban la promoción de las protestas no violentas entre los que se manifestaban; un *ethos* de democratización –que era la demanda en pos del cambio político; y el recurso a la negociación en lugar de la victoria militar– tal cual se manifestó en el caso de Egipto en las conversaciones entabladas entre el Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas (SCAF por su sigla en inglés) y la Hermandad Musulmana por ser el grupo mejor organizado y extendido en la sociedad.⁴

En este sentido, las revoluciones no pueden ser pensadas como fenómenos estáticos, sino que por el contrario son “un proceso que

4. Los trabajos de G. Lawson han buscado analizar en términos teóricos y empíricos las nuevas formas de revoluciones acaecidas en el sistema internacional (Sudáfrica, Georgia, Serbia y Ucrania) alejadas de las antiguas connotaciones de tabula rasa que las mismas producían cuando el nuevo régimen terminaba imponiéndose sobre el viejo. Por el contrario en las revoluciones negociadas la violencia no es pensada como la partera de la historia, por el contrario, las negociaciones entre las élites y los aparatos de seguridad por un lado, y la miríada de actores que conforman la oposición evitan los daños en el ámbito doméstico y las presiones internacionales ante los derramamientos de sangre que antes la caracterizaban.

cambia de forma y de contenido a través del tiempo” (Lawson, 2011: 7), de acuerdo con el “contexto histórico y social” (Lawson, 2005, p.476). Por tal motivo, tienen una dimensión “inter-social”, es decir, involucran el ámbito doméstico pero se encuentra en una sinergia con el ámbito externo (regional e internacional).

Los *resultados* de las revoluciones negociadas se pueden analizar tomando en consideración los “éxitos”, es decir, cuando se alcanzan las condiciones de mínima o de máxima. En la primera se supone que triunfan cuando toman el poder, y en la segunda, cuando se institucionaliza un nuevo orden político, económico y simbólico (Lawson, 2011) para las generaciones venideras. La transición hacia la democracia requiere del llamado a elecciones libres, con el reconocimiento de todos los partidos y conformar una asamblea constituyente que sancione una nueva constitución como base del nuevo ordenamiento político y jurídico. En Egipto, esa situación se dio con la creación inmediata del FJP, lo cual permitió que el partido político ganara las elecciones legislativas, se constituyera la Asamblea Constituyente encargada de redactar la nueva constitución y la elección presidencial que erigió a Mohamed Morsi como el primer presidente democrático (islamista) en junio de 2012. Así, se habían alcanzado los resultados de mínima.

A fines de ese año, con la nueva constitución se cumplieron con las expectativas de la Hermandad. Entre sus 236 artículos se reflejaba la ‘batalla islámica por la constitución’ (*ghazwat al-doustur*) a través de la cual se buscó alcanzar el ‘resultado de máxima’, es decir, cambiar el orden político y social de Egipto, fiel al espíritu del *Islam* político de los hermanos, pensando en el ‘futuro’ que estaba por venir. En esa línea, conviene detenerse en los considerandos de la constitución, por-

que en ellos se expresaron el modelo de democracia que aunaba política y religión cuando se estableció que

“The people are the source of all authorities. Authorities are instituted by and derive their legitimacy from the people and are subject to the people’s will. The responsibilities and competencies of authorities are a duty to bear, not a privilege or a source of immunity (...) A democratic system of government, establishing the grounds for peaceful transfer of power, supporting political pluralism, ensuring fair elections and the people’s contribution in the decision-making process (...) Freedom is a right: freedom of thought, expression and creativity; freedom in housing, property and travel; its principles laid down by the Creator in the motion of the universe and human nature (...) The rule of law is the basis of the individual’s freedom, the legitimacy of authority, and the state’s respect of the law. No power shall override that of righteousness, and the judiciary shall be independent, bearer of the honorable mission of defending the Constitution, upholding justice, and preserving rights and freedoms (...) Unity is the hope of the Arab nation; it is history’s call, the future’s bid, and destiny’s demand. Such unity is to be reinforced through the integration and fraternity with countries of the Nile Valley and of the Muslim world, both a natural extension borne out of the distinctiveness of Egypt’s position on the global map (...) Egypt’s pioneering intellectual and cultural leadership is an embodiment of its soft power, and a model of the free generosity of original creators and thinkers, universities, science centers, linguistic and research centers, the press, the arts, literature and mass media, the national church, and Al-Azhar with its history”

as a mainstay of national identity, the Arabic language and Islamic Sharia, and as a beacon for moderate enlightened thought. ”

Egypt Independent, 2012

–subrayado propio–

Como se puede observar, las ideas –democracia árabe islámica–, los principios –de la *Sharia*– y los valores –de la unidad, la fraternidad y la justicia– se habían consagrado en la constitución con el fin de establecer un nuevo orden. Pero también, como ‘expresión de una identidad que era árabe e islámica’ en donde Egipto estaba llamado a ocupar una posición distintiva en la región y el mundo.⁵

En el artículo 6, Egipto se convertía en un modelo de país democrático con la capacidad de ejercer el *soft power*⁶ –enunciado en los considerandos– en el contexto del mundo árabe porque establecía

“The political system is based on the principles of democracy and shura (counsel), citizenship (under which all citizens are equal in rights and duties), multi-party pluralism, peaceful transfer of power, separation of powers and the balance between them, the rule of law, and respect for human rights and freedoms; all as elaborated in the Constitution ”

Egypt Independent, 2012

Este artículo se enraizaba con la plataforma del FJP porque reconciliaba los principios de la democracia con los de la religión a través

5. El artículo 60 tenía la impronta de la Hermandad en lo que respecta a la reislamización, porque ponía el acento en la educación religiosa obligatoria en los primeros niveles de formación académica. En el nivel universitario solo se decía que la formación debía estar en consonancia a los valores éticos –sea religiosos–.

6. El concepto de *soft power* fue acuñado por Joseph Nye y aquí fue empleado para demostrar la capacidad de influencia que Egipto podía ejercer sin recurrir al uso la fuerza. La literatura sobre Religión y Relaciones Internacionales retoma dicho concepto para ver cómo la religión ejerce influencia en una mirada de temas en la dimensión pública: la búsqueda de legitimidad de los gobiernos, la influencia de la religión en los hacedores de política exterior, el rol de los movimientos sociales, la utilización del discurso religioso en los conflictos armados o en los procesos de paz.

de la consulta (*shura*). Pero, ese artículo se debía leer junto a los párrafos específicos de los artículos 10 y 11, que sostenían que el Estado además “velaba por la consolidación y protección de los valores morales, y salvaguardaba la ética, la moralidad pública y la educación sobre valores patrióticos y religiosos”. Para la oposición, había que recurrir a esos apartados para justificar una futura legislación islámica, en otras palabras, la posibilidad de reislamizar toda la estructura jurídica del Estado.

Ahora bien, la constitución se convirtió en un parteaguas en una sociedad polarizada pero también movilizada en torno a las decisiones del gobierno, al que acusaban de concentrar el poder y de reislamizar el país descuidando los problemas de la gente.⁷ El movimiento 6 de abril –el mismo que se había opuesto a la sucesión hereditaria con Gamal Mubarak– creó uno nuevo conocido como Rebelión (*Tamarod*), el cual convocaba a una movilización para el 30 de junio de 2013, con motivo de celebrarse un año del gobierno de Morsi.⁸

La consigna de la protesta era la renuncia de Morsi al que acusaban de haber ‘secuestrado la revolución’ en manos de una organización que actuó durante años en la clandestinidad y que ni bien pudo cumplió con sus objetivos políticos y religiosos, en detrimento de toda la sociedad. En consecuencia, se percibía que una vez que se alcanzaron los resultados

“The MB did not sufficiently demonstrate that they were fully committed to the principles of democracy: pluralism, equal rights for religious minorities, checks and balances,

7. Durante el año de gobierno de la hermandad, las condiciones económicas y sociales se deterioraron generando un mayor malestar en la población. La economía había crecido al 1,8% anual, la IED se contrajo drásticamente ante la falta de confianza y el turismo que representaba el 14% del PB se redujo al 5%. Ello produjo que se emplearan las reservas internacionales para pagar las importaciones de alimentos, en un contexto de depreciación de la libra egipcia. Así el déficit fiscal representaba el 10,9% del producto y la deuda pública el 85%. Para mayores detalles, véase: (Álvarez Osorio, 2014).

8. El movimiento *Tamarod* había logrado recolectar 15 millones de firmas pidiendo la renuncia del presidente Morsi a través de las redes sociales.

and personal freedoms. The opposition, on the other hand, claimed to support democracy and elections, as long as the elections didn't result in an Islamist-led government. ”

Esposito, Sonn, y Voll, 2016, p.226

El 30 de junio, miles de personas concentradas en las plazas de diferentes ciudades provocaron la dimisión de 5 miembros del gabinete al grito de ‘vete, vete’ (*irhal- irhal*). La oposición, la Iglesia cristiana copta, la Universidad de Al-Azhar, el poder judicial y los miembros de la burocracia se unieron detrás del pedido de renuncia.⁹ Bajo ese clima, el General al Sisi emitió un ultimátum de 48 horas para que el gobierno acceda a los reclamos de la gente con el objeto de salvaguardar el “orden”. Morsi rechazó ambas cuestiones y pidió que se defiendan la “democracia y la legitimidad” de su gobierno que había surgido de elecciones libres.

Sin embargo, las horas de la democracia árabe islámica egipcia estaban contadas. El 3 de julio de 2013 el General –supuestamente prescindente– puso fin al gobierno del FJP en nombre de la “reconciliación nacional”, encarceló al presidente, anuló la constitución monocolor, arrestó a los hermanos musulmanes, cerró sus oficinas, reprimió a quienes salieron a manifestarse a favor del depuesto gobierno,¹⁰ reestableció la ley de emergencia, clausuró los medios de comunica-

9. El patriarca de la iglesia ortodoxa copta, Tawadros II y el gran imán de Al Azhar, Ahmed Tayyeb se unieron a los manifestantes apoyando a los jóvenes a los que le habían “robado” la revolución. Asimismo, ambos estuvieron presentes en el primer discurso televisado a la nación por el General al Sisi.

Cuando se redactó la constitución islamista, Morsi era consciente de que la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder civil era un tema sensible. En el artículo 194 se estableció que las mismas pertenecían al pueblo y estaban para la defensa del país; además la elección del ministro y escalafones eran una atribución de estas (artículos 194 y 195); y que estaban nominalmente subordinadas al poder político, en cuanto se creaba un Consejo de Defensa Nacional de 15 miembros, presidido por el presidente con 8 integrantes de las Fuerzas (artículo 197). Pero, el punto más importante era que el presupuesto militar no debía ser aprobado por el Parlamento sino que era una atribución de las Fuerzas Armadas.

10. No solo se cerraron medios televisivos –como el canal Misr-25– y gráficos de propiedad de la Hermandad sino que además se prohibió la transmisión de la cadena qatarí *Al Jazeera* acusada de actuar a favor del gobierno de Morsi.

ción afines a la Hermandad y nombró como presidente a cargo, a un ex miembro de la Corte, Adly Mansur. Así, la revolución egipcia y lo que la democracia árabe islámica significaba llegaban a su fin. Las contorsiones semánticas, dentro y fuera del país, hacía que ninguno llame verdaderamente a los hechos por su nombre, un golpe de estado.

Con éste los ‘resultados de máxima’ alcanzados se desmoronaron cuando se impuso el Estado profundo —que nunca se había ido— junto al apoyo de los opositores que hacían gala de portar las credenciales democráticas. A diferencia del golpe de 1952, cuando se proscribió a los Hermanos Musulmanes, el 24 de septiembre la Corte Suprema proscribió al FJP pero también a ésta como sociedad (*Jama’at*) u organización no gubernamental (ONG) para evitar que desempeñe la función tradicional de reislamización social (Brooke, 2015). En una acción judicial sin precedentes, se congelaron e incautaron todos los activos de la Hermandad,¹¹ imposibilitando así cualquier tipo de funcionamiento, con el objetivo de “eliminar a la más poderosa fuerza política del país árabe” y la región (El País, 2013).

En un clima de represión y de atentados terroristas perpetrados y auto adjudicados por los Partisanos de Jerusalén (*Ansar Bayt al Maqdis*) en la Península del Sinaí, el gobierno interino declaró el 23 de diciembre de 2013 a la Hermandad como “terrorista” en Egipto. Esa misma acción también fue secundada en la región por Arabia Saudita y Emiratos Árabes Unidos (Saage Antepado, 2015).

La democracia islámica árabe no sólo podía basarse en la legitimidad de los votos sino también en la legitimidad del ejercicio de las funciones de gobierno. Precisamente esas últimas fueron las más criticadas porque se veía que la Hermandad hizo caso omiso del ‘paso

11. Ni bien se produjo el golpe de estado, el Guía Supremo de la Hermandad Musulmana, Mohamed Badie, fue arrestado y en un juicio sumario se lo condenó a muerte. En ese momento se buscó descabezar a la sociedad en virtud de que se consideraba que manejaba los verdaderos hilos detrás del poder.

a paso' (*kull khatwa madrusa*) y del 'participar sin dominar' (*al-mus-harika la al-mughaliba*), dos slogans que no se cumplieron en la práctica, y que no dudó en dejar de lado cuando tuvo la posibilidad de instrumentalizar la religión.

El 'Islam era la solución' (*al-Islam huwa al-hal*) en la medida que religión y política se equilibren, y no que la primera se imponga sobre la segunda, porque ello significaba no dar lugar a la política —como espacio de negociación y disenso— al reproducir prácticas autoritarias a las cuales la Primavera árabe en sus consignas buscó desterrar. El fin del primer gobierno democrático en Egipto tuvo consecuencias internas pero también externas, porque en el contexto del mundo árabe, ello significó el fin de la primavera y el retorno de la estación más larga del año, el invierno que caracterizaba al *status quo* autoritario.

Cuando el retorno del autoritarismo marca un clima de época

En tan solo dos años, Egipto ha tenido dos procesos constitucionales alejados del consenso de todo el arco político. Una vez consumado el quiebre institucional y con la convocatoria a nuevas elecciones presidenciales, al Sisi se convirtió en el nuevo jefe de Estado de la República. Estas se desarrollaron bajo una 'façade' democrática en un marco de proscripción y posterior acusación a la Hermandad Musulmana de ser catalogada como una organización terrorista, lo cual polarizaba el escenario político nacional.¹² Por un lado, estaba la 'coalición de la legitimidad' cuyos miembros desde la cárcel o del exilio planteaban volver al poder que le fue arrebatado. Y por el otro, se encontraba la 'coalición 2013' que se había unido en el Frente Nacional

12. Por primera vez, la Hermandad Musulmana fue proscripta como organización social, lo que le impidió seguir operando a través de una red de instituciones en las áreas de educación, salud etc. Alrededor de 500 establecimientos fueron clausurados y se congelaron los depósitos de las cuentas bancarias.

de Salvación y el grupo *Tamarod* con el objetivo de frenar la marea verde o amenaza islamista (Ragab, 2017).

En ese contexto, las Fuerzas Armadas fueron consagradas como las garantes del orden político con status especial en la nueva constitución. A diferencia de la época de Mubarak, las prerrogativas castrenses se cristalizaron –en términos Dan Slater– en un nuevo tipo de pacto de ‘protección’ en el que

“broad elite coalition unified by shared support for heightened state power and tightened authoritarian controls as institutional bulwarks against continued or renewed mass unrest.”

Slater, 2010, p.5

La relativa unidad de la élite política se logró por la identificación de una amenaza compartida (el islamismo) y por la necesidad de conferirle mayores atribuciones a la institución militar. Entre ellas, el no estar constitucionalmente subordinadas al poder civil y con nuevas y amplias funciones reconocidas en todo el país. La protección según Slater deviene en una cuestión vital para la élite gobernante cuando sus privilegios, propiedades e inclusive la seguridad personal se encuentra en riesgo frente a lo que se percibe como una amenaza existencial.¹³

En consecuencia, en el art. 200 de la nueva constitución se estableció que “the armed forces belong to the people, and their duty is to protect the country, and preserve its security and the integrity of its territories” (SIS, 2014). A través del carácter ambiguo de su redacción, se infiere que el ‘deber’ de protección no esta reservado únicamente a la dimensión externa sino también al ámbito doméstico. En el art. 201 el ministro de Defensa debe ser un General en funciones nombrado

13. Contrariamente a un pacto de Protección se encuentra según Slater un pacto de Provisión en el que la elite gobernante obtiene beneficios materiales y compra el apoyo de sus seguidores a través del Estado (Slater, 2010).

exclusivamente por el SCAF y en el art. 203 se reestablece el Consejo Nacional de Defensa (NDC por su sigla en inglés) con potestad de intervenir en los asuntos internos, gozando además de autonomía presupuestaria sin contar con la aprobación parlamentaria. La conformación del NDC es de 14 miembros y solo cuenta con 5 representantes civiles: el propio presidente –como una figura más–, el Primer ministro, el ministro de Relaciones Exteriores, el presidente de la Asamblea y el ministro de Finanzas.¹⁴

Por último, el art. 204 le brindó inmunidad de jurisdicción a las Fuerzas Armadas ante todo crimen o delito que estas pudieran cometer, incluidos también los servicios de inteligencia. De ese modo, cualquier civil que cometiere “direct assault against military facilities, military barracks, and military zones” será sometido a tribunales militares, excluyendo así al fuero civil. A ello se adiciona que en octubre de 2014 el presidente estableció la Ley 136 en la que todas las ‘instalaciones estratégicas del Estado’ serían competencia de los tribunales militares, incluidos los edificios de la administración pública, los puentes y las rutas. De ese modo, se evitó que se vuelvan a repetir las protestas en la vía pública independientemente de que fueran pacíficas como ocurrieron en 2011.¹⁵

Teniendo en cuenta la extensión del poder de la Fuerzas Armadas en la vida política y su participación en actividades de naturaleza económica, el número de detenidos acusados de desestabilizar la seguridad nacional le valió a Egipto acusaciones de violación sistemática de los derechos humanos por parte de distintas Organizaciones Internacionales No Gubernamentales.¹⁶ Entre ellas, *Human Rights Watch*

14. Además de los 7 militares, el NDC está integrado por el Director General de Inteligencia y el ministro del Interior.

15. En 2013 el nuevo gobierno ya había sancionado la Ley Número 107 en la que se prohibían todo tipo de protestas que no estuvieran autorizadas por las autoridades nacionales y municipales en todo el país.

16. Entre las organizaciones que más persecución oficial tuvieron se encuentran las defensoras de los derechos del colectivo LGBTQ.

denunció la represión a la que fueron sometidos los simpatizantes de la Hermandad Musulmana. Por ejemplo se reprimieron con el uso de la fuerza pesada las manifestaciones de agosto de 2013 en Rabi‘a al-‘Adawiyya y Nahda Squares en las que fallecieron 817 personas, y fueron detenidas y sometidas a juicios sumarios otras 41 mil sin las garantías del debido proceso de defensa (Human Rights Watch, 2014a). El control de los espacios de disidencia también llegó a las universidades que perdieron autonomía y en las que los centros de estudiantes fueron intervenidos con nuevos presidentes estudiantiles nombrados por el propio Poder Ejecutivo de la Nación (Human Rights Watch, 2014b).¹⁷ En esa línea, y con el fin de acallar las voces disidentes, el gobierno sancionó una nueva ley ‘antiterrorista’ en donde cualquier organización ‘independiente’ tenía prohibido hacer informes, encuestas y criticar al gobierno nacional (Human Rights Watch, 2015). La Ley Número 70 de 2017 restringió la actuación de las ONG’s en el país en caso de que su accionar perturbase ‘la unidad nacional y el orden público’ con información considerada imprecisa. De ese modo, no solo se controló la financiación de estas sino que se facultó al gobierno a disolverlas y encarcelar a sus miembros con prisión de hasta 5 años.

Por su parte *Amnesty International* ha acusado al gobierno egipcio de practicar la tortura como mecanismo interrogatorio en el que perdieron la vida más de 400 personas (Amnesty International, 2014) y el Consejo de Derechos Humanos de la Asamblea de las Naciones Unidas denunció la desaparición forzada de personas como una práctica sistemática de los aparatos represivos del gobierno (Human Rights Council, 2016).¹⁸ Al respecto, Ricard González plantea

17. Con esta nueva medida, los presidentes estudiantiles fueron facultados de denunciar primero a cualquier docente y estudiante sospechado de pertenecer a la Hermandad Musulmana. Segundo, esa medida se hizo extensiva a toda persona que fuera crítica con el gobierno.

18. Cabe agregar que Egipto entre el 2013 y 2015 ocupó el segundo puesto en el ranking de países que aplicaron la pena muerte, en este caso a miembros de la Hermandad Musulmana.

“la existencia de cárceles secretas como la de Azouli, auténticos agujeros negros legales sin ningún tipo de supervisión judicial donde incluso hay reclusos menores de edad, según las declaraciones de antiguos reclusos de ese penal.”

González, 2015, p. 35

La presencia extendida de los aparatos represivos y de inteligencia se hizo presente con el control de los medios masivos de comunicación, el periodismo y la población en general. En el caso de los primeros, se han intervenido los medios afines a la Hermandad Musulmana y también los medios independientes críticos al gobierno. Por tal motivo, las autoridades gubernamentales también han bloqueado más de 500 sitios web, entre ellas las destacadas plataformas de noticias *Mada Masr*, *Daily News Egypt* y el sitio de noticias qatarí *Al-Jazeera*. En lo que hace a la actividad del periodismo, Egipto fue denunciado internacionalmente por perseguir a comunicadores sociales¹⁹ y a periodistas nacionales y extranjeros acusados de incitar a la violencia, la sedición o directamente el terrorismo internacional. Siendo esta última acusación difícil de sortear ante los tribunales militares, lo que ha generado crisis diplomáticas con diferentes países.

Por último, y en lo que respecta al perfeccionamiento de los mecanismos legales represivos, se encuentra la Ley contra Delitos de Internet de 2018 con la cual Egipto ingresó de lleno al siglo XXI en la ciber-geopolítica del MENA. A través del flamante Ministerio de Comunicaciones e Información Tecnológica (MCIT) junto al Servicio de Inteligencia General (GIS) se ha buscado acallar a las voces disidentes en la web. La experiencia de los sucesos de la Primavera árabe

19. En octubre de 2016 el reconocido programa de televisión Amr El-Leithy's Show fue suspendido cuando en un sketch se criticaba las condiciones de vida en Egipto. Finalmente el programa salió del aire por las presiones del gobierno en enero de 2017 (Daily News Egypt, 2017).

expuso a los gobiernos a una nueva forma de comunicación que hasta ese entonces había escapado de la censura de los Estados. Por tal motivo, todos y cada uno de los países del MENA, incluido Egipto, fueron adquiriendo herramientas cibernéticas de control y seguimiento de la población en la red para luego emprender acciones concretas en la dimensión kinética o física.

Así, en 2017 el reconocido centro *Citizen Lab* de la Universidad de Toronto presentó una investigación en la que alertó del uso de tecnologías avanzadas en la suplantación de identidad –*phishing*– a gran escala contra miembros de organizaciones de la sociedad civil egipcia. El ciberataque obtenía información confidencial de forma fraudulenta, por medio de correos electrónicos que requerían información suplantando identidades de organizaciones reconocidas (Scott-Railton, J.; Marczak, B.; Raoof, R.; 2017). Asimismo, en 2019 la compañía de ciberseguridad *CheckPoint* alertó de 2 APP en el *Play Store de Google* –*Iloud e IndexY*– que fueron removidas. A través de estas, se accedía a la geolocalización del dispositivo móvil y a los contactos almacenados en el teléfono, con el historial de llamadas, las fechas y duración de estas y las APP –como *Whatsapp* o *Telegram*– con las que se realizaron.²⁰ Ambas organizaciones coincidieron en alertar acerca del nivel de sofisticación alcanzado como así también de los servidores empleados que conducían al MCIT. Sin embargo, el ‘*made in*’ de dicha tecnología no ha sido descubierto quedando en el terreno de las meras especulaciones.

En los hechos, el apoyo que en un principio al Sisi obtuvo de la población se fue perdiendo no solo por las medidas represivas sino también por el plan económico implementado. En el gobierno existía un

20. En el contexto del COVID-19, la vigencia de la Ley de Emergencia del Estado desde 2017 le permitió al gobierno establecer fácilmente el toque de queda, el cierre del espacio aéreo y marítimo, la cuarentena y perseguir a todo aquel que emitiera una crítica al gobierno. Los primeros en ser perseguidos fueron los propios médicos que en las redes denunciaron la falta de insumos como el estado del sistema de salud en general. Para mayores detalles véase: (Halawa, 2020).

consenso acerca del desafío que significaba reactivar la economía porque de allí dependía la estabilidad y legitimidad del régimen. Sin embargo, también era consciente de que los resultados de la estabilización económica se verían en el mediano plazo. Si las condiciones de la situación revolucionaria coadyuvaron a las protestas de 2011, la continuidad del malestar económico y social solo se podía gestionar por medio de una combinación del palo (represión) y la zanahoria (ayuda social).

En consecuencia, para alcanzar la estabilización económica, se emprendió un programa económico neoliberal *sui generis* con el apoyo del Fondo Monetario Internacional (FMI). Con el fin de equilibrar la balanza de pagos y el déficit fiscal, Egipto recibió del organismo multilateral un préstamo *Stand By* de 12 billones de dólares. La implementación del programa económico tuvo impacto inmediato en la población dado que se devaluó la libra en un 50%, se cortaron los subsidios a la energía y se introdujo un impuesto al valor agregado en todos los productos de la canasta básica.

Como era de esperar, los resultados medidos en términos sociales no tardaron en aparecer. Según los datos oficiales –teñidos de opacidad– de la Agencia Central de Estadística para la Movilización Pública (CAPMAS por su sigla en inglés) la inflación se elevó al 34,2% (CAPMAS, 2017) el desempleo alcanzó al 13% de la población económicamente activa, y la pobreza trepó al 27,8% (CAPMAS, 2017). Con el fin de mitigar el impacto de las medidas, el gobierno implementó una Tarjeta Alimentaria de racionamiento que llega a 71 millones de egipcios, lo que deja entrever que el indicador de pobreza es superior al denunciado.

El modelo de desarrollo continuó siendo no inclusivo, con un

sector público que genera más puestos de trabajos que el sector privado, con una economía sumergida en la informalidad y un sector neurálgico como el turismo que no logró recuperarse luego de la Primavera árabe y de la crisis del COVID-19.²¹ En ese escenario, se sumó la caída de los precios internacionales del crudo y del gas en 2020 que afectaron el cobro de las regalías provenientes del tráfico marítimo a través del Canal de Suez, la caída del suministro de bienes por vía del comercio exterior, la marcada disminución de la inversión externa, el aumento de la deuda externa por medio de un nuevo préstamo con el FMI por 8 billones de dólares y la caída de las remesas provenientes de los trabajadores egipcios en la región del Golfo.²²

Si bien este panorama marca la continua fragilidad de la economía del país, el gobierno de al Sisi continuó apostando a la construcción de los mega proyectos faraónicos del siglo XXI. En términos simbólicos ha buscado devolver a Egipto su lugar en el MENA y en el mundo, emulando a las denominadas ‘Visiones 2030’ implementadas por los países del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG). En términos económicos, ha perseguido relanzar el crecimiento por medio del sector de la construcción para la generación de nuevos puestos de trabajo que se necesitan, y en términos estratégicos, asegurarse la participación de las Fuerzas Armadas junto a la atracción de capitales internacionales.

Entre los mega proyectos se encuentran, primero, la creación de una nueva capital administrativa a 40 Km del Cairo en pleno desierto estimada en 58 billones de dólares. Este proyecto conocido como *New Valley Project* comprende la construcción de un millón de viviendas

21. A pesar de la recuperación económica registrada en 2019 –con un crecimiento del 5% del Producto Bruto– la caída de la economía en 2020 no fue tan pronunciada por la ayuda internacional y la negativa gubernamental de cerrar todas las actividades como lo hicieron otros países del MENA.

22. El crecimiento de la deuda externa equivale al 10% de Producto Bruto, en donde se ha generado un círculo vicioso de endeudamiento dado que las 2/3 partes de los nuevos préstamos han sido empleados para el pago de deuda contraída con anterioridad (Kaldas, 2020).

de lujo, 48 ciudades con sus respectivas infraestructuras –con capitales emiratíes– 8 aeropuertos nacionales e internacionales, una línea de ferrocarriles de alta velocidad que las conecte –que se financiaría con capitales chinos– y una central nuclear –que se financiaría con capitales rusos–.

El segundo proyecto, estimado en un costo de 55 billones de dólares, ha sido el *Suez Canal Regional Development Project* que comprende una nueva vía navegable, 6 nuevos puertos y 6 túneles subterráneos pensados para hacer de Egipto un *hub* logístico que conecte a Oriente con Occidente en el marco de la Iniciativa de la Ruta de la Seda (BRI por su sigla en inglés) de China (Noll, 2017). Por último, el tercer proyecto, plantea la creación de un ‘Nuevo Campo en Egipto’ a través de la recuperación de 1.5 millones de tierras federales desérticas de Feddam, a kilómetros del oasis Farafra. Gracias a la inversión en riego y a la existencia de aguas subterráneas, con ese mega emprendimiento se ha buscado reactivar la agricultura, generar nuevos puestos de trabajos y construir nuevas ciudades e infraestructuras conexas.²³

La particularidad de estos mega proyectos reside en el actor encargado de diseñar, decidir, coordinar y ejecutar las obras. En consonancia con lo mencionado *ut supra*, esas funciones recaen en las Fuerzas Armadas dado que los terrenos e instalaciones en donde se realizan son consideradas ‘estratégicas del Estado’, por tal motivo, no están bajo la jurisdicción y el control civil. Incluidas las nuevas empresas o personas jurídicas comprendidas en el *Regime Owned Enterprises* (ROEs,) que técnicamente son privadas pero dependen de la institución militar, y que gozan de un mejor tratamiento por fuera de una verdadera política de competencia con relación al sector privado. Gracias al Decreto 466

23. Este último Proyecto había sido lanzado en la gestión de Mubarak sin éxito generando críticas sobre hechos de corrupción.

de 2015 que creó la *Armed Forces Land Projects Agency* (AFLPA) se autorizó el establecimiento de *joint ventures* con capitales internacionales en los sectores de la construcción, cemento, hierro, agricultura, fertilizantes, petróleo y alimentos en general.

Con la reelección presidencial de 2018, al Sisi validó la hipótesis de que su gobierno no sería de un solo mandato. Por el contrario, buscaría perpetuarse en el poder como lo habían hecho Nasser, Sadat y Mubarak anteriormente. A diferencia de su primera elección, el régimen no tenía la amenaza de la Hermandad Musulmana ni tampoco la de otros opositores que uno a uno fueron excluidos por la fuerza de la escena política. Con el 97% de los votos válidos sobre un 41% del padrón electoral que participó de los comicios, al Sisi fue reelecto en el cargo de presidente.

Con una marcada disminución del apoyo electoral, los pergaminos que el gobierno de al Sisi tuvo para mostrar eran la seguridad y la estabilidad del país. Las señales hacia Occidente y el mundo eran las de un gobierno que había vuelto a la senda de la ‘moderación’, no por el respeto y protección de los derechos humanos sino por el posicionamiento en contra del terrorismo internacional en el centro de una región convulsa. Dentro de esa categoría se incluía a todo el Islam político, sin discriminar entre el moderado y el radical, desde la Hermandad Musulmana hasta la *Yihad Islámica*, *al-Qaeda*, *Anjad Maser* y *Wilayat Sinay* la autodenominada provincia lejana de Estado Islámico.

En ese sentido, la política exterior no se alejó de sus predecesores en cuanto se basó en el componente ‘securitario’ con el fin de preservar el ‘interés nacional’ y su proyección con acciones externas en el MENA y en el sistema internacional. Sin embargo, por primera vez se planteó

una nueva doctrina de política exterior conocida como ‘Egypt-First’ –o Doctrina al Sisi–. De acuerdo con Hanna y Benaim, la misma consistió en “the seeking of balanced relationships with the great powers and key regional actors; respect for traditional notions of sovereignty and non-interference; and a nationalistic reassertion of Egypt’s freedom of manoeuvre within the region” (Hanna y Benaim, 2018). De ese modo, se buscó emprender una diplomacia de carácter asertiva, multidimensional y multivariada capaz de equilibrar los vínculos tradicionales con los nuevos en un contexto de desafíos regionales e internacionales.

En lo que respecta a los vínculos tradicionales, se pueden identificar tres niveles. En el primer nivel se encuentran las relaciones estratégicas con los Estados Unidos que datan de los acuerdos de Camp David de 1979. Si bien la ayuda económica anual de 1600 millones de dólares continuó llegando al país y, sólo se vio interrumpida un tiempo después del golpe de Estado de 2013 bajo la administración demócrata de Barak Obama. A pesar de que Donald Trump llamó a al Sisi ‘mi dictador favorito’, la administración republicana privilegió en el mundo árabe el ‘vínculo especial’ con el Reino de Arabia Saudita relegando a Egipto a un tercer lugar (Zeballos-Roig, 2019).²⁴ En el segundo nivel se encuentra la ‘paz fría’ pero estratégica con Israel, en donde Egipto recuperó protagonismo al oficiar como mediador en las operaciones *Margen Protector* de 2014, *Túneles de Gaza* de 2018 y *Guardián de los Muros* de 2021 respectivamente. A ello se sumó el cierre del puesto fronterizo de Rafah, colaborando directamente con el bloqueo israelí sobre Gaza pero también castigando al Movimiento de Resistencia Islámica de Hamas por su afinidad con la Hermandad Musulmana. En el tercer nivel se encuentran las relaciones de Egipto con la Unión Europea. Durante el

24. El segundo lugar, aunque en realidad es el primero, lo ocupa Israel.

gobierno de al Sisi, Egipto se convirtió en el tercer importador de armas del mundo, siendo Francia e Italia los principales socios comerciales. Como bien sostiene Ricard, “Al Sisi es percibido como un fiel aliado en los dos ejes principales de la política exterior de Occidente: la lucha contra el terrorismo yihadista y el control de los flujos migratorios y de refugiados” que tanto preocupa a Europa (González, 2018). La estabilidad que garantiza al Sisi hace que en el juego de la política internacional la *realpolitik* se imponga sobre los discursos cautivantes en pos de la democracia y la protección de los derechos humanos.

A la hora de sopesar las relaciones con Occidente, Egipto ha profundizado las relaciones con dos actores considerados clave como lo son Rusia y China. Ambos han coincidido en ver a la Primavera como un proceso desestabilizador que aumentó el riesgo para que el extremismo religioso y el terrorismo se expandiera por fuera del MENA. Y al igual que el mundo occidental, han apoyado a al Sisi entendiendo que significa un reaseguro de estabilidad regional, sin eufemismo de tener que portar credenciales democráticas.

Por tal motivo, con el primero se anunció el establecimiento de una ‘alianza estratégica’ basada en la cooperación, la cual se tradujo en la construcción de una central nuclear con fines civiles en Dabaa, con un préstamo de Moscú de 25 mil millones de dólares.²⁵ A ello se agregó la compra de armamento ruso por primera vez desde la década de los 70’s, por un valor de 3.5 billones de dólares, en el que se adquirieron además los jets MiG-29 y el sistema de defensa antiaérea S-300VM (Selim, 2020).

Con China se inauguró una nueva era en las relaciones bilaterales basada en lo que ambos actores identificaron como intereses

25. Aunque para muchos fue una sorpresa la elección de Rusia como un socio nuclear, Al Sisi ha buscado dar señales concretas del uso pacífico que se hará de la energía, al ser Egipto un país signatario del Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP).

compartidos. Para China la estabilidad del MENA resulta importante y Egipto es considerado la puerta de ingreso al mundo árabe por ser —en términos diplomáticos— la sede de una de las organizaciones internacionales más antiguas, la Liga Árabe. Por su parte, Egipto ha sido el promotor del *China-Arab States Cooperation Forum* (CASCF) para atraer al gigante asiático al mundo árabe con la estrategia de cooperación china 1+2+3.²⁶ Esos intereses mutuos han servido para generar una triangulación de la confianza, en donde Egipto podría acercarse a Irán a través de China y ésta a los Estados Unidos en la región.

A ello, se ha sumado el establecimiento de una Relación Estratégica Integral —*Comprehensive Strategic Partnership*— que le ha valido a Egipto —desde el lanzamiento del BRI— una inversión inicial de 100 millones de dólares en 2015 llegando a 1 billón en 2019, cifra que aumentaría a los 18 billones en los próximos años. Así, China devino en el principal inversor en los mega proyectos mencionados *ut supra*, asegurándose una posición privilegiada en el nuevo corredor del Canal de Suez, sumada la creación de una zona franca exclusiva y un puerto (Mohamed Soliman, M. y Zhao, J., 2019).

En lo que respecta a las relaciones regionales, Egipto ha participado activamente en el conflicto libio apoyando al General Khalifa Haftar, en clara oposición al Gobierno Unidad Nacional reconocido internacionalmente por tener entre sus cuadros a miembros de la Hermandad Musulmana.²⁷ Frente a Siria e Irak, al Sisi le brindó su apoyo al régimen de Bashar al-Assad para poner fin a los últimos estertores de la Primavera árabe. Por su parte, con la aparición de Estado Islámico, brindó su apoyo al gobierno iraquí de al-Maliki en defensa de la soberanía y la integridad territorial. En uno como en otro caso, la posición de Egipto

26. La cooperación 1+2+3 significa que 1 es la cooperación para producir gas y petróleo que China necesita; 2 son dos alas de la cooperación en los sectores de comercio e inversiones, y 3 es la cooperación en sectores como el nuclear, el satelital y las fuentes renovables de energía.

27. El apoyo de Egipto al General Haftar en Libia erigió a Turquía como un nuevo competidor en el MENA.

ha sido la de superar la instrumentalización del sectarismo –sunnitas versus shiítas– propiciado por Arabia Saudita en su rivalidad con Irán. Motivo por el cual, los sauditas han comenzado a desconfiar del ‘Mariscal’, disminuyendo la otrora cooperación económica.²⁸

Cuando al Sisi llegó al poder en 2014, la primera decisión que tomó fue la de regalar a Arabia Saudita las islas de Tiran y Sanafir sobre el Mar Rojo. Esa decisión se basó en el apoyo diplomático y económico que el reino le brindó para remover a la Hermandad Musulmana y con ella, su modelo de democracia árabe islámica. Sin embargo, lo que para muchos significaba el aumento de la influencia de Riad sobre el Cairo terminó traducándose en fricciones y desconfianza diplomática. Un claro ejemplo de ello ha sido el apoyo formal de Egipto a la intervención militar en el conflicto de Yemen, solo enviando dos naves al Mar Rojo, pero sin una participación activa en el terreno.

Consideraciones Finales

A diez años de la Primavera árabe, ríos de tinta han corrido para explicar un proceso que sacudió al MENA donde se encuentra diseminado el mundo árabe. En este capítulo el objetivo ha sido analizar la importancia de Egipto como un caso testigo que no podía pasar desapercibido por su importancia estratégica regional.

Ante el fragor de los acontecimientos, una revolución negociada permitió que los otrora perseguidos llegaran al poder, y con ellos, la posibilidad de cambiar una identidad socialmente compartida en el MENA, el autoritarismo. El modelo de democracia árabe islámica resultaba una amenaza difícil de soslayar. No solo para el propio Egipto sino también para el resto de los países que integran el mundo árabe.

28. En plena crisis del COVID-19, y por la caída de los precios del crudo, Arabia Saudita encontró la excusa formal para reducir la ayuda a Egipto. Una situación análoga emprendió Emiratos Árabes Unidos.

Por errores propios cometidos por la Hermandad Musulmana en el poder, o errores de cálculo en torno al Estado Profundo que permaneció en pie, como así también por las condiciones regionales contrarias a apoyar una identidad que no era socialmente compartida, se puede decir que ha sido corta la experiencia democrática egipcia. El retorno del autoritarismo, o del invierno autoritario como la estación que marca el clima político regional ha sido cara para quienes cifraron las esperanzas en la caída de los regímenes gobernantes.

Desde entonces, otras fuerzas profundas se han ido desarrollando a nivel regional. En el caso de Egipto, un ‘pacto de protección’ entre la elite gobernante y la institución militar le devolvió la supuesta ‘estabilidad y seguridad’ al país a costa del desasosiego y la frustración de aquellos que alguna vez protestaron pidiendo por un cambio tangible al grito de basta (*kifaya*). El autoritarismo se perfeccionó buscando evitar la más mínima crítica al gobierno incluyendo a la tecnología cibernética en los aparatos de vigilancia del Estado.

Si embargo, en esa misma fuerza radica la debilidad. Las causas que precipitaron la Primavera árabe continúan conviviendo con una situación económica y social complicada que se ha profundizado por el COVID-19. La búsqueda de nuevos aliados en el contexto externo y la proyección de liderazgo sostenido en los mega proyectos no se tradujo para el gobierno egipcio en un apoyo popular que, por el contrario, fue perdiendo. En ese escenario, la falta de control sobre la corporación miliar genera grandes interrogantes difíciles de responder de manera anticipada. Como en otras oportunidades la corporación militar como un actor clave de la vida política e institucional en Egipto podría cambiar de ropaje cuando sus intereses se vean amenazados... para encontrar ejemplos, solo basta hurgar en la historia reciente.

Referencias Bibliográficas

- Álvarez Osorio, Ignacio (2014); *“La transición egipcia: crónica de una revolución fracasada”*, en *Ferrol Análisis Revista de Pensamiento Político y Cultura*, Nº 28, España.
- Amirah Fernández, Haizam (2014); *“Los futuros de Egipto: el bueno, el malo y el feo”*, en *Política Exterior*, septiembre/octubre.
- Amnesty International (2014); *“Dozens of Disappeared Civilians Face Ongoing Torture at Military Prison”*. Disponible en: <http://www.amnesty.org/en/latest/news/2014/05/egypt-dozens-disappeared-civilians-face-ongoing-torture-military-prison/>
- Brooke, Steven (2015); *“The Muslim Brotherhood’s social outreach after the Egyptian coup”*, en *Rethinking Political Islam Series*, Brooking Institution, Agosto.
- CAPMAS (2017); *“Change percentage from the same month of the previous year - Inflation rate”*. Disponible en: http://www.capmas.gov.eg/Pages/IndicatorsPage.aspx?page_id=6130&ind_id=2542.
- CAPMAS (2017); *“Labor Force”*, in *Statistical Yearbook 2017*. Disponible en: http://www.capmas.gov.eg/Pages/StaticPages.aspx?page_id=5034.
- Constitución de la Republica Árabe de Egipto (2014); Disponible en <http://www.sis.gov.eg/Newvr/Dustor-en001.pdf>
- Daily News Egypt, (2017); *“Renowned TV Presenter Ibrahim Eissa Suspends His Talk Show Due to Ambiguous ‘Pressures’”*. Disponible en: <https://dailynewsegypt.com/2017/01/01/renowned-tv-presenter-ibrahim-eissa-suspends-talk-show-due-ambiguous-pressures>
- Dan Slater (2010); *“Ordering Power: Contentious Politics and Authoritarian Leviathans in Southeast Asia”*, New York, Cambridge University Press.

- Egypt Independent (2012); “*Egypt’s draft constitution translated*”, en *Egypt Independent* en inglés, El Cairo, 2 de diciembre. Disponible en: <http://www.egyptindependent.com/news/egypt-s-draft-constitution-translated>**
- El País (2013); “*Dogal al Islamismo*”, en *el País*, Madrid, 24 de septiembre. Disponible en: http://elpais.com/elpais/2013/09/24/opinion/1380045503_298023.html**
- Esposito, J., Sonn, T., Voll, J. (2016); “*Islam and Democracy after the Arab Spring*”; Oxford University Press, UK.**
- Gamal, Selim (2020); “*Egyptian foreign policy after the 2011 revolution: the dynamics of continuity and change*”, en *British Journal for Middle Eastern Studies*.**
- González, Ricard (2015); “*La ‘vuelta a la normalidad’ de Egipto con Al Sisi*”, en *Política Exterior*, septiembre Octubre.**
- González, Ricard (2017); “*Egipto se ‘nucleariza’ de la mano de Rusia*”. Disponible en: https://elpais.com/elpais/2017/12/12/opinion/1513090090_502791.html**
- González, Ricard (2018); “*Al Sisi renueva su mandato por la fuerza*”, en *Política Exterior*, mayo/junio.**
- Halawa, Hafsa (2020); “*Egypt: The Pandemic Crisis in a Time of Authoritarianism*”, en *The Politics of Pandemics. Evolving Regime-Opposition Dynamics in the MENA Region*, ISPI, Milan.**
- Human Rights Council (2016); “*Report of the Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances*”. Disponible en: [A_HRC_33_51-EN.pdf](#)**
- Human Rights Watch (2014a); “*Repression Unbound: Egypt under Sisi*”, Human Rights Watch. Disponible en: <http://www.hrw.org/news/2015/11/04/repression-unbound-egypt-under-sisi>**

- Human Rights Watch (2014b); “Egypt: Release Arrested University Students”.** Disponible en: <https://www.hrw.org/news/2014/10/14/egypt-release-arrested-university-students>
- Human Rights Watch (2015); “Egypt: Renewed Crackdown on Independent Groups”.** Disponible en: <http://www.hrw.org/news/2015/06/15/egypt-renewed-crackdown-independent-groups>
- Kaldas, Timothy (2020); “The Road to (In)stability: The Impacts of Covid-19 on the Egyptian Economy”,** en *Egypt at the crossroads: pandemic, authoritarianism and geopolitical aspirations*, ISPI DOSSIER, September.
- Lawson, George (2005); “Negotiated revolutions: the prospects for radical change in contemporary world politics”,** en *Review of international studies*, Vol 31, N° 3.
- Lawson, George (2011); “Halliday’s revenge: revolutions and international relations”,** en *International Affairs*, Vol.87, N°5.
- Madamasr (2015); “Sisi inaugurates 1st phase of 1.5 million feddan reclamation project”.** Disponible en: <https://www.madamasr.com/en/2015/12/31/news/u/sisi-inaugurates-1st-phase-of-1-5-million-feddan-reclamation-project/>
- Mohamed Soliman, M y Zhao, J. (2019); “The Multiple Roles of Egypt in China’s ‘Belt and Road’ Initiative”,** en *Asian Journal of Middle Eastern and Islamic Studies*, VOL. 13, Num. 3.
- Noll, Jessica (2017); “Egypt’s Armed Forces Cement”,** en *SWP Comments*, German Institute for International and Security Affairs. Num. 5.
- Ragab, Eman (2017); “Egypt in Transition: Challenges of State and Societal Resilience”,** IAI Working Paper, Num. 17/32, November.
- Saage Antepado, Ana Belén (2015); “Arabia Saudí: una potencia regional que se enfrenta a problemas cada vez más mayores”,** en *Documento de Opinión*, IIEES, Madrid, N°133. Disponible en: <http://www.iecee>.

es/Galerias/fichero/docs_opinion/2015/DIEEEO133-2015_KSA_ArabiaSaudi_ABelenSoage_ES.pdf

Scott-Railton, J.; Marczak, B.; Raouf, R.; (2017); “*Large-Scale Phishing Campaign Targeting Egyptian Civil Society*”. Disponible en: <https://citizenlab.ca/2017/02/nilephish-report/>.

Wahid Hanna, M. y Benaim, D. (2018); “*Egypt First Under Sisi, Cairo Is Going Its Own Way*”. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/egypt/2018-01-04/egypt-first>

Zeballos-Roig, Joseph (2019); “*Trump se refirió al presidente egipcio Al Sisi como “mi dictador favorito” en el G7, y dejó pasmados a los funcionarios estadounidenses*”. Disponible en: <https://www.businessinsider.es/trump-llamo-presidente-egipto-mi-dictador-favorito-492221>

Capítulo 2

Diez años de inestabilidad en Libia: entre la debilidad institucional y el conflicto armado abierto

Bianca Lombardi y Rodrigo Medin*

Introducción

Hasta el estallido de las protestas civiles ocurridas en el marco de lo que se conoció como Primavera árabe, a principios de 2011, Libia se constituía como uno de los países africanos con mejor calidad de vida, mayor índice de desarrollo y el PIB más alto de la región. Según datos recabados por el Banco Mundial, en 2010 poseía un PIB de USD 74.773 mil millones y un PIB per cápita de USD 12.380 (Banco Mundial, 2020). A pesar de estos indicadores económicos, la falta de libertades políticas y continuas violaciones a los derechos humanos caracterizaban a un régimen de gobierno fuertemente centrado en la figura excluyente del líder Muamar Gadafi, quien se mantuvo en el poder durante 42 años.

A 10 años de las protestas iniciadas en la ciudad de Benghazi e inmediatamente extendidas a lo largo del país, Libia se encuentra inmersa en un complejo conflicto armado que conjuga intereses geopolíticos, económicos e ideológicos contrapuestos tanto de actores estatales como no estatales, los cuales de manera entrelazada han coadyuvado al colapso del Estado libio y la profundización de la crisis.

* Integrantes del Grupo de Jóvenes investigadores del IREMAI-GEMO de la Universidad Nacional de Rosario (UNR) y la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Rosario-Argentina. Correos: biancalombardi96@gmail.com – jrodrigomedin@gmail.com

El objetivo del siguiente trabajo es analizar qué factores obstaculizan la construcción y consolidación de un Estado moderno en Libia impidiendo la creación de instituciones políticas estables, legítimas y funcionales a las necesidades y demandas de la población. El primer lugar se buscará examinar qué tipo de sistema político estalló con los levantamientos de 2011. En segundo lugar, describir cómo se desarrolló el conflicto a partir de la intervención de las potencias occidentales y la profundización y progresiva internacionalización de la guerra. En tercer lugar, analizar los factores que obstaculizan la concreción del Estado magrebí, para finalmente, concluir si se puede considerar a Libia como un Estado fallido.

¿Qué sistema colapsó con la destitución y muerte de Gadafi?

A 10 años de la Primavera árabe, Libia continúa sin reunir las capacidades y los consensos necesarios para crear las bases estructurales de un Estado moderno. No obstante, en el caso libio se deben buscar los inicios de los resquebrajamientos del orden no en 2011, cuando luego de la muerte de Gadafi el sistema terminó de colapsar, sino unas tres décadas atrás, con la instauración de la *'Jamahiriya'*.

La *Jamahiriya* o estado de las masas fue el sistema político establecido en Libia a partir de 1977 (Jurado Anaya, 2013). Precisamente ese sistema el que se termina de romper con la Primavera árabe en 2011 y para el cual aún no se ha logrado encontrar un sustituto viable.

La primera *Jamahiriya* tiene lugar entre los años 1977-1990. Luego de la revolución de 1969, las transformaciones institucionales llevadas a cabo en Libia parecían iniciar una tendencia hacia el

totalitarismo, en términos de Jurado Anaya (2013), principalmente por el establecimiento de un partido único –la Unión Árabe Socialista– que monopolizaba el poder e intentaba eliminar el débil pluralismo político, económico y social.

Sin embargo, esta tendencia hacia el totalitarismo clásico se vio truncada a partir del discurso de Zawira de 1973, con el que Gadafi minó la legitimidad del partido a favor de las masas (*jamahir*). De esta manera, se produce una sustitución de la República Árabe Socialista por la *Jamahiriyá*. Esta transición se respalda en tendencias claras de desinstitucionalización del poder.

Un factor indispensable para tener en cuenta a la hora de comprender la lógica de funcionamiento de dicho sistema ha sido el carácter sultanístico del mismo (Jurado Anaya, 2013). Gran parte de las decisiones que previamente eran tomadas en instituciones mediante un modelo racional pasaron a depender únicamente de la voluntad de Gadafi y de su círculo más cercano. Ello explica por qué la caída del líder va a traer consigo al mismo tiempo el desmoronamiento de las bases del Estado libio. Aunado a lo antes mencionado se produjeron ciertos cambios en las estructuras que aglutinan a las élites; las cuales fueron reclutadas en base a su compromiso ideológico y lealtad al líder.

Según afirma Eriksson (2015), desde su llegada al gobierno Gadafi procuró modernizar el país, buscando relegar los sistemas e identidad tribales. A pesar de ello, progresivamente se vio obligado a alinearse con varias tribus poderosas para conseguir apoyo, aplicando una política de dividir y reinar. Esta práctica llevó a la generación de numerosos dilemas de seguridad presentes en la actualidad.

Frente a un contexto adverso, que combinaba un proceso de deslegitimación del Estado con el fracaso de las expectativas generadas tras la independencia, se va a generar una reedición del sistema por parte de las élites a los fines de perpetuarse en el poder. En ese momento se aplicaron estrategias de supervivencia con ingredientes políticos y económicos (Brumberg, 2003) en el marco de la Segunda *Jamahiriyá*. Como resultado, la estrategia de supervivencia dio lugar a un nuevo pacto social que combinaría la coerción y el consentimiento al estilo gramsciano (Brumberg, 2003).

“Esta estrategia constaba de tres pilares fundamentales: la cooptación de las élites tradicionales del ámbito tribal a través de la cesión del control de la política local, el acaparamiento de las posiciones clave del Estado por parte de la tribu Gadafa y la desinstitucionalización y patrimonialización de las estructuras securitarias. (...) El tribalismo se constituía como la alternativa libia a la sociedad civil, la forma de articular la sociedad y canalizar las demandas de sus diferentes segmentos.”

Jurado Anacya, 2013, p. 8

Iniciado el siglo XXI este sistema comenzó a encontrar sus límites. El alza de los precios del petróleo proporcionó al gobierno un importante colchón de fondos frescos que produjeron un desvío de la mirada sobre la reforma económica, al no tratarse ya de un asunto de urgencia. Asimismo, las confrontaciones entre los variados y contradictorios intereses de las élites desdibujaron las directrices políticas a seguir. A esos aspectos se debe agregar la corrupción que permeó todas las estructuras de los grupos dirigentes.

De esta manera, se produce una fractura entre las élites

gobernantes que sostenían el sistema político instaurado. Por un lado, se encontraban aquellas llamadas ‘reformistas’, que buscaban un mayor acercamiento con occidente y actuaban como grupo de presión en pro de una liberalización política y económica con destino a transformar el Estado de masas en una república de corte liberal.

Por otro lado, la ‘vieja guardia’ estaba compuesta por aquellos opositores al programa reformista. Mientras que estos últimos recibían fuerte apoyo por parte de las diplomacias europeas y del Golfo Pérsico; los primeros apostaron por una inserción internacional poligámica, centrada principalmente en la relación con los países africanos. Muamar Gadafi a su vez alimentó conflictos entre reformistas y conservadores con declaraciones contradictorias, con el propósito de mantenerse como el árbitro indiscutible, el único capaz de mantener la estabilidad del país.

La postura adoptada por el Coronel Gadafi, junto con la fractura *in crescendo* de las élites y las tribus, permite entender, en parte, las dificultades que enfrenta la sociedad libia tras la caída del principal sostenedor del régimen a la hora de crear nuevas instituciones políticas.

Según afirma Eriksson (2015), con la caída de Gadafi y de su sistema político en 2011, la noción de Libia como una entidad política colapsó. Los actuales conflictos superpuestos constituirían una cosecha de la política del líder libio de dividir y reinar. Con la disolución del régimen emergió a la superficie una multiplicidad de rivalidades tribales e intereses contrapuestos, defendidos por grupos armados y milicias.

De la liberación al caos. La realidad libia post Gadafi

En el marco de la Primavera árabe, la caída de los regímenes vecinos de Túnez y Egipto fueron percibidos como una ventana de oportunidad por diferentes sectores de la élite libia para romper con el sistema *jamahiri*. En Libia las revueltas populares se convirtieron en una insurrección armada, organizada principalmente por lazos tribales, lo que facilitó la consolidación territorial de los rebeldes en la Cirenaica (Lacher, 2011).

En un primer momento, las fuerzas de seguridad lograron reagruparse y el gobierno tomó la iniciativa ganando territorio. No obstante, la intervención militar de las potencias occidentales bajo el paraguas de la OTAN modificó definitivamente la situación militar en el terreno.

A medida que las fuerzas gubernamentales retrocedían, se estableció una clara línea divisoria entre ciudades, comunidades y grupos armados ‘pro-revolución’ o ‘pro-régimen anterior’ (Lacher, 2011). Al mismo tiempo se incrementó el número de desplazados internos y las oleadas masivas de habitantes libios y de otras nacionalidades buscando refugio en los países fronterizos. Según contabilizó el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados –ACNUR–, tras el primer mes del levantamiento 350.000 personas habían huido del conflicto, principalmente hacia Túnez y Egipto (Fleming, ACNUR, 2011).

El asesinato de Gadafi, ocurrido en octubre de 2011 en las afueras de Sirte, significó un punto de inflexión que terminaría por llevar al colapso al ya desgastado régimen, abriendo un período de

guerra civil con una importante y creciente participación de actores externos, apoyando a uno u otro bando, avivando o apaciguando el conflicto al compás de sus intereses.

Como se vislumbra en la situación previamente detallada, pese a las grandes expectativas del pueblo libio tras haber conseguido finalmente la liberación del yugo autoritario de más de cuarenta años, pronto se tornó hacia una compleja situación de puja por ocupar el vacío de poder generado. El Estado que alguna vez se percibió como un bastión de estabilidad autoritaria, de repente se encontró inmerso en un constante período de transición en medio de intereses y violencia.

La intervención militar de la OTAN en 2011, avalada por el Consejo de Seguridad de la ONU, representó un nuevo tipo de intervencionismo cuyas consecuencias repercuten hasta hoy en el país magrebí (Verical, 2017). La Resolución 1973/11 emanada del Consejo de Seguridad, supuso un cambio llamativo en el accionar de la ONU. La resolución autorizaba la intervención de la OTAN en Libia por medio del ataque aéreo, que finalmente acabó con el régimen de Gadafi. Sin embargo, cabe mencionar que el Consejo de Seguridad había decidido mediante la mencionada resolución, que la intervención sólo tendría el fin último de proteger a los civiles libios. Por lo tanto, el accionar de la OTAN generó un clima de desconfianza entre los miembros del Consejo, especialmente entre los miembros permanentes: EE.UU., Gran Bretaña, y Francia por un lado; y China y Rusia por el otro.

La piedra angular de este nuevo intervencionismo descansó en la doctrina de Responsabilidad de Proteger (R2P), constituyéndose la intervención en Libia en el primer caso de aplicación. La esencia de la R2P radica en la justificación de la intervención en los asuntos internos

de un país en caso de que su población se vea gravemente amenazada y su gobierno no tenga la capacidad o voluntad de garantizar la seguridad.

No obstante, la intervención de la OTAN en Libia no tuvo éxito a la hora de establecer la paz. Se evidenció una falta de interés por parte de las potencias de colaborar en la etapa del posconflicto, lo que habría demandado una costosa cantidad de recursos económicos, humanos y políticos a esos fines. Según Pashakhanlou (2017) Libia es la muestra de que primero se debe garantizar la seguridad y que resulta imprescindible que exista una fuerte oposición interna unificada con una agenda positiva, con la voluntad y capacidad de implementar políticas orientadas a alcanzar la paz.

Ahora bien, cabría preguntarse por qué Francia, EEUU y Gran Bretaña insistieron en una intervención militar que implique un cambio de régimen, luego de las traumáticas y reconocidas experiencias de Afganistán e Irak. Retomando a José Verical (2017) se pueden hallar algunas explicaciones tanto desde un enfoque liberal como realista.

La primera explicación está relacionada con la ola de optimismo que generaron las revueltas árabes al alimentarse expectativas tanto regional como extra regionalmente acerca del fin del autoritarismo en Medio Oriente y el Norte de África. Desde una mirada más realista, el deseo de cambiar el régimen se encontraba más bien ligado a objetivos geopolíticos, al interés concreto de las potencias de aumentar su influencia en Libia e incrementar su beneficio económico.

Al analizarse el escenario libio desde la óptica del derecho internacional, se vislumbra una tensión entre dos principios generales que ha permeado los vínculos entre los Estados a lo largo de la historia. En una primera instancia, el principio de no intervención en

los asuntos internos de otros Estados; en una segunda, la obligación de respetar y proteger los derechos humanos. La cuestión relevante en esta controversia estriba en que ambos son principios fundamentales y normas *ius cogens* del derecho internacional contemporáneo, por lo cual los intereses de uno y otro lado se encuentran legalmente respaldados.

Respecto a Libia, luego de la intervención de la OTAN un gobierno de transición se hizo cargo del país y se enfrentó al reto de establecer el orden, disolver las antiguas fuerzas rebeldes, diseñar un plan económico, crear instituciones políticas operativas y dirigir la prometida transición a la democracia y el estado de derecho (Bahgat, 2014).

Así, el año 2015 concluyó con un saldo positivo para Libia. En diciembre de ese año los dos parlamentos enfrentados –el Congreso General Nacional (CGN) de Trípoli y la Cámara de Representantes de Tobruk (CR)– alcanzaron, bajo el auspicio de la Misión Especial de Naciones Unidas en Libia el llamado Acuerdo Político Libio o Acuerdo de *Skhirat* cuyo objetivo apuntó a la generación de un orden democrático y la creación de un Gobierno de Acuerdo Nacional (ONU, 2015).

En esta nueva estructura el Consejo Presidencial constituiría el poder ejecutivo y las cámaras legislativas estarían conformadas por el CGN y la CR. En la promoción del diálogo y la reconciliación tuvieron una destacada participación otros jugadores como los grupos armados, los consejos municipales, los partidos políticos, a los que se sumaron líderes tribales y organizaciones de mujeres.

No obstante, la Cámara de Representantes no ratificaría las sucesivas listas de ministros presentados ni el control del ejército por parte del Gobierno de Acuerdo Nacional (GAN). Finalmente, tras no conseguir quórum, un conjunto de 100 representantes firmó

un documento en apoyo al nuevo gobierno. Pese a no tener validez legal, numerosos sectores libios, la comunidad internacional y la ONU reconocieron su legitimidad, comenzando así sus funciones en un marco de gran inestabilidad política.

Desde entonces, la lucha por el poder en Libia se disputa entre el GAN, con sede en Trípoli y la CR situada en Tobruk cuya fuerza armada y principal figura está conformada por el Ejército Nacional Libio y su comandante Khalifa Haftar (Rodríguez Schiavone, 2014).

Choque de intereses: factores desestabilizadores

Desde el enfoque constructivista se sostiene que el mundo social y el sistema internacional son construcciones humanas basadas en ideas compartidas (Sodupe, 2003). En este sentido, tanto la estructura como el agente poseen el mismo status ontológico (Wendt, 1992). Están, por tanto, co-determinados; el mundo adquiere significado a partir de estructuras creadas intersubjetivamente. El constructivismo hace énfasis en la relevancia que adquieren la cultura y la identidad para explicar los fenómenos que acontecen. Siguiendo esta línea teórica se entiende que los factores materiales no bastan para comprender cabalmente la realidad que nos rodea, resultando así indispensable incorporar al análisis los elementos ideacionales.

En el caso libio podemos ver cómo la continua interacción entre los agentes estatales y no estatales dotan de significado e intentan modificar la situación desarrollada en la guerra libia a su favor, teniendo como resultado un escenario caótico y violento. Son los factores ideacionales, sumados a los materiales, los que nos permiten explicar la complejidad del conflicto y las dificultades para

alcanzar una solución política sostenible. En este sentido, los asuntos tribales, religiosos o ideológicos para muchas milicias, tribus y grupos islamistas son tan importantes como quizá para otros actores lo son las inversiones petroleras o las cosechas en el campo político.

Consideraremos como factores clave que obstaculizaron la creación de un Estado sólido luego de la destitución de Gadafi, principalmente la ausencia de instituciones básicas; el alto grado de localismo e identidades tribales en tensión; la rivalidad entre milicias compitiendo por espacios de poder y recursos; la emergencia de grupos terroristas y el rol jugado por diversos actores internacionales en la configuración del conflicto.

Como se mencionó a lo largo del trabajo, la carencia de instituciones estables fue un componente clave que dio lugar a la lucha por el poder entre los diversos actores. Al respecto, North define a las instituciones como

“las reglas del juego en una sociedad; más formalmente, son las limitaciones (...) que dan forma a la interacción humana.”

North, 1992, p. 6

Dentro de la academia, existe consenso al sostener que para que un Estado sea capaz de alcanzar el desarrollo, garantizar el cumplimiento de las funciones básicas y canalizar las demandas sociales, es imprescindible que se creen instituciones sólidas y estables en los distintos niveles de gobierno, a modo de articular la relación entre el Estado y la sociedad.

Ahora bien, en el caso de Libia, desde hace al menos más de cuatro décadas, ha tomado caminos bastante diferentes. Con la asunción de Gadafi en 1969, el poder pasó a estar concentrado en la figura del

gobernante y en el denominado Consejo de Mando de la Revolución (CMR). Desde sus inicios, esta nueva élite fue configurando un Estado rentista basado en el control del aparato estatal, el monopolio de la renta del petróleo, el recurso a la ideología y a la coacción (Soto Reyes *et al.* 2017).

El régimen de Gadafi intentó garantizar su supervivencia mediante la construcción de un Estado caracterizado por la debilidad institucional y por la combinación de medios formales e informales de poder y control (Soto Reyes *et al.* 2017). Si bien el poder político residía formalmente en el Congreso General del Pueblo, el poder real estaba en manos de los Comités Revolucionarios.

Esta estructura política, aunque eficaz en momentos de bonanza petrolera, se fue resquebrajando a medida que las dificultades económicas se hicieron patentes. Esta situación, ligada a la debilidad institucional del Estado, reveló la política clientelar de Gadafi, materializada a través de una red de pesos y contrapesos forjada entre distintas tribus. A modo de ejemplo, si bien la tribu Gadafa –a la que Gadafi pertenecía– fue sin lugar a duda una de las mayores beneficiarias del régimen, también se vio obligado a negociar con otras como Magarha, Warfalla y Al-Awagir. Se calcula que en el territorio libio existen alrededor de 140 tribus, cada una con su costumbre y valores, lo que permite entender la dificultad de alcanzar la unidad nacional en la Libia contemporánea.

Las élites políticas compitieron entre sí con el propósito de hacerse con los recursos de poder –principalmente ligados a las rentas de los hidrocarburos– y perpetuarse en el control del Estado. Éstas se constituyeron con el paso del tiempo en lo que Soto Reyes *et al.*

denomina las élites primarias (Soto Reyes *et al*, 2017). Junto a ellas se ubican aquellas élites secundarias que son excluidas de esta lógica de competición y que dependen de las alianzas que logren establecer con las primarias. Ante la caída del principal aglutinador de todas estas tensiones y la ausencia de instituciones estables y altamente legitimadas, las élites políticas devinieron en uno de los actores fundamentales en la construcción del Estado.

Como lo expresa Fernández (2011), la nueva Libia tendrá que promover el pluralismo y la transparencia ante la opacidad instaurada por el Gadafismo. Para encarrilar nuevamente las sendas de la prosperidad y el orden, no sólo las instituciones resultarán indispensables, sino también la asistencia técnica y asesoramiento institucional, por parte de los países más desarrollados. Según,

“la mejor forma de prestar ese apoyo sería a través de organismos independientes, organizaciones no gubernamentales o Naciones Unidas, con el fin de evitar los efectos no siempre positivos de la competición.”

Fernández, 2011, p. 6

Este vacío de poder, agravado por la ausencia de una constitución a la que recurrir, dio lugar a un refuerzo del rol de las tribus en el espacio político, las cuales comenzaron a defender sus territorios e intereses por medio de milicias armadas locales y señores de la guerra. De ese modo, se reavivaron enemistades históricas tras la caída del líder, que había logrado mediante derechos, subsidios y otros recursos, tender una red en equilibrio entre las mismas.

La emulación de esta lógica permite entender el éxito del general Khalifa Haftar en la región oriental, al haber utilizado el mismo método

que Gadafi para conseguir la lealtad de las tribus. (Ali Al-Rabo, 2018). Debido a la debilidad de las instituciones políticas transicionales establecidas entre 2011 y 2012, surgieron y se fueron constituyendo a lo largo de un conflicto altamente fragmentado diversos grupos armados, conjugándose como elemento clave de este proceso tanto las identidades locales y tribales como los intereses estratégicos (Lacher, 2020).

Estos grupos se convirtieron en un factor de poder con un rol principal tanto en la esfera de seguridad como en la esfera política del país y buscaron ganar capacidad de presión en las decisiones gubernamentales, recursos y legitimidad desde el control de secciones del gobierno tales como ministerios, aeropuertos, refinerías y localidades estratégicas. Esta dinámica conformó una verdadera economía informal que atravesó y delineó el proceso inicial de las instituciones gubernamentales post Gadafi.

Por su parte, las potencias externas han jugado un rol directo en este panorama dominado por milicias locales y regionales, posicionándose en favor de una u otra y fortaleciéndolas. Así se fue conformando un escenario de seguridad signado por actores intervinientes con capacidades asimétricas. Desde un primer momento los países del Golfo como Emiratos Árabes Unidos –EAU– y Qatar, pero también Francia, Sudán, Jordania y Egipto crearon vínculos con líderes de grupos armados asignando recursos militares y financiamiento. De esta manera buscaron atraer guerreros locales, mercenarios extranjeros africanos y milicias más débiles a sus filas profundizando y perpetuando el conflicto.

Paralelamente a la emergencia de milicias locales y tribales otro elemento clave en el conflicto libio ha sido el ideológico/religioso. Como parte de un fenómeno regional más amplio, Libia se ha convertido

en un escenario idóneo para el asentamiento de organizaciones yihadistas. En países fragmentados y sometidos a la atomización, estos actores aprovechan el vacío de poder y se convierten en serios factores de desestabilización

Como menciona Jordán Enamorado (2014), la actividad yihadista en Libia antecede con mucho la caída del régimen de Gadafi. Se puede observar tanto la participación de numerosos libios en puestos de responsabilidad en Al-Qaeda Central; así como también la creación de grupos endógenos, como el Grupo Islámico Combatiente Libio (GICL). Este grupo terminó por dividirse en dos facciones: por un lado, estaban quienes se unieron a Al-Qaeda en Pakistán; y por el otro, aquellos quienes habían sido encarcelados y aceptaron iniciar un proceso de diálogo con el gobierno.

Otro actor que ganó relevancia en el escenario libio fue Ansar Al-Sharia, activo entre 2012 y 2017. Esta heterogénea coalición surgió en el contexto de Primavera árabe a partir de la unión de varias milicias que habían formado parte del levantamiento contra Gadafi –principalmente Abu Obayda Bin Al-Jarah, la Brigada Malik y la Brigada 17 de Febrero– el cual adquirió notoriedad internacional luego del reconocido asalto al consulado norteamericano en Benghazi, la noche del 11 de septiembre de 2012.

El objetivo de Ansar Al-Sharia, en palabras de su líder, Mohammad Al Zahawi ha sido “continuar la lucha hasta imponer la sharia”. A diferencia de otras organizaciones yihadistas que han recurrido casi exclusivamente a la violencia para asegurar sus objetivos, Ansar Al-Sharia buscó asentarse en una estrategia de creación de vínculos de carácter comunitario, presentarse como una alternativa al Estado,

mostrar una buena imagen a la población y socializar con jóvenes simpatizantes en el islamismo radical (Jordán Enamorado, 2014).

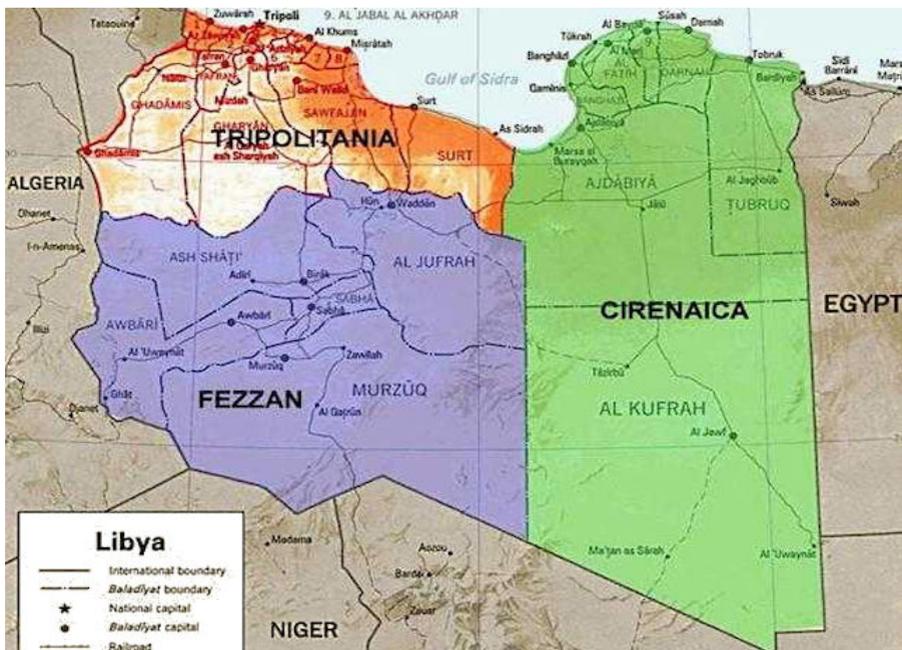
De acuerdo con Echeverría Jesús (2019) el fenómeno del Estado Islámico (EI) en Libia reflejó el carácter en gran parte endógeno del terrorismo en Libia, ya que la mayoría de los individuos que engrosaron las filas de éste en el país fueron libios provenientes de otros grupos yihadistas surgidos o empoderados en el contexto de las revueltas. Según Reinares (2015), sólo dos de cada diez combatientes eran extranjeros. No obstante, cabe mencionar la considerable llegada de combatientes foráneos a las filas del EI en Libia como resultado de las porosas fronteras del país. Al momento de mayor expansión –cuando se encontraba asentado en los territorios de Siria e Irak– el EI consideraba a la región del suroeste del país como una extensión del Califato (Reinares, 2015).

Dada su importancia estratégica, geopolítica y económica Libia está condicionada por las dinámicas de luchas de poder regional que han caracterizan al Medio Oriente y Norte de África. (Tziarras, Fredriksen Sigvart 2020). Como sucede en otros conflictos de la región, la guerra civil libia se convirtió en una guerra *proxy* –también denominada ‘de delegación– en la cual la participación directa de las potencias que apoyan a una u otra facción se ha profundizado prolongando el conflicto.

La injerencia externa operó a través de la provisión de recursos financieros y armamentos avanzados a los aliados locales; el uso extendido de drones armados; la contratación de milicias externas y empresas privadas militares –léase mercenarios–, principalmente de origen ruso, sirio, sudanés y chadiano, así como campañas de desinformación mediante la utilización de *fake news* en redes sociales.

De ese modo, la intervención indirecta y mediada en el conflicto libio a través de dichos elementos generó un doble efecto: por un lado, al minimizar riesgos alentó la participación de potencias regionales y extrarregionales incluso cuando no estaban en juego intereses estratégicos vitales. Por el otro, redujo los costos de entrada en el conflicto (Lacher, 2020) al permitir a potencias secundarias desempeñar un rol significativo sin comprometerse externa e internamente ni requerir los recursos materiales y humanos necesarios que demanda una guerra convencional. En otras palabras, los principales intereses de estos Estados en el conflicto libio se centraron en tres grupos: los económicos –fundamentalmente vinculados a la industria petrolera–, los políticos, y los geoestratégicos.

Una cuestión adicional y de relevancia internacional se vincula con la violación de los derechos humanos y la presencia del crimen organizado en la realidad libia. En un entorno de extrema inseguridad y de ausencia del monopolio de la violencia física legítima, la aparición y expansión de amenazas diversas pero ligadas entre sí devinieron en moneda corriente. El mercado negro de armas, el narcotráfico, la trata de personas y el tráfico de órganos son ejemplos de lo que también ocurre, especialmente en la región de Fezzán situada al sudeste del país, bajo un sugestivo silencio de la comunidad internacional.



Mapa 1: Las regiones en Libia

Para Europa en general y para Italia en particular, la preocupación se centró en la cuestión de los refugiados. A diario miles de personas huyen del continente africano, provenientes principalmente de Níger, Sudán y Egipto según ACNUR (2011), atravesando las fronteras libias para intentar cruzar el Mediterráneo hacia el norte.

Por otro lado los países europeos poseen intereses económicos en el país, fundamentalmente ligados a la capacidad de Libia de producir petróleo. Según los datos del Banco Mundial empleados por Bahgat, el sector de hidrocarburos representa cuatro quintas partes del PIB libio, genera cerca del 95% de los ingresos fiscales y el 98% de las exportaciones. Libia posee aproximadamente 48.000 millones de barriles de reservas de petróleo –alrededor del 2,9% del total mundial–, constituyéndose en uno de los mayores productores de África (Bahgat, 2014).

Más allá de las inmensas reservas comprobadas, el sector petrolero libio goza de dos importantes ventajas para el mercado europeo. En primer lugar, la proximidad geográfica con el continente, lo que permite abaratar los costos de transporte *midstream*. En segundo lugar, y a diferencia de lo que ocurre con el petróleo proveniente de otras regiones del mundo, Libia produce uno de los crudos de mejor calidad y de más bajo contenido en azufre. Esas condiciones hacen que éste sea más fácil de procesar en las refinerías *downstream*. En este sentido, dada la coyuntura libia, las empresas europeas como Repsol (española), Eni (italiana), Total (francesa), Wintershall (alemana) han tenido que firmar acuerdos con líderes de diferentes milicias para poder continuar con la extracción de petróleo *upstream*.

Pese a ello, los países europeos se dividieron a la hora de brindar apoyo a los distintos grupos libios en el terreno. Francia, por ejemplo, se convirtió en uno de los principales apoyos de Haftar, dado el control que el Ejército Nacional Libio ejercía sobre el territorio del golfo de Sirte, donde el país galo posee importantes inversiones petroleras.

El otro pilar para Haftar ha sido Rusia, cuyos objetivos en el conflicto se vinculan a la necesidad de lograr áreas de influencia en el Norte de África, a la vez que garantizarse para sí misma una salida directa al Mediterráneo. El accionar ruso se guía más bien por objetivos geopolíticos y estratégicos que económicos. El tercer pilar de apoyo al Ejército de Liberación Nacional radica en su vecino, Egipto. Para este, el interés central es securitario; la Cirenaica, zona controlada por Haftar, limita con Egipto. Por lo tanto el tráfico de armas y el flujo de grupos extremistas en esa región, constituye un verdadero problema de seguridad para Egipto.

Ante este cuadro de situación, los dos sostenes efectivos más importantes para el GAN han sido Turquía y Qatar, aliados estratégicos del Islam político que encarnan los Hermanos Musulmanes en Libia. El objetivo político de ambos Estados fue incrementar la influencia en la zona occidental del país, donde reside un importante número de seguidores de dicha organización. Por eso, gracias a la intervención turca en el terreno se garantizó a principios de 2020 la protección de la capital, Trípoli, cuando el general Haftar estuvo a punto de derrocar al gobierno internacionalmente reconocido por la comunidad internacional.

Al mismo tiempo, el interés turco en Libia pasa por el control de los flujos migratorios con los cuales presionar a Europa, la obtención de una mejor posición estratégica en el Mediterráneo y en última instancia, el beneficio económico (Pulido Pulido, 2020). Con relación a Qatar, un país pequeño que no puede permitirse grandes despliegues militares, su comportamiento como *swing state* le ha valido convertirse en una basa financiera de gran importancia para el funcionamiento del Gobierno de Acuerdo Nacional.

En el caso de China, su accionar ha estado dirigido por el interés económico, a los fines de incrementar su influencia global. La principal preocupación del gigante asiático radica en la necesidad de mantener estables sus importaciones de petróleo y gas. Con relación a la situación in situ, el enfoque preferido de China fue la gestión de conflictos en lugar de la resolución de este (Burton, 2019). Concretamente, esto significa adoptar una postura que evite la intervención directa y, en cambio, busque medidas tales como alentar una reducción de las tensiones e instar a las partes al diálogo.

Por último, el accionar de Estados Unidos ha sido ambivalente.

Si bien enunciado la voluntad de contrarrestar la influencia que están ganando Rusia y China en África, al mismo tiempo evitó tener una participación en el conflicto libio, dejando a que sean los europeos los que intervengan. No obstante, Estados Unidos ha tenido una activa participación en lo que respecta a la seguridad internacional con la lucha contra el terrorismo, especialmente en la región de la Tripolitania al oeste del territorio libio.

Libia: ¿Estado fallido o país desgarrado?

Hoy en día, Libia es calificada por gran parte de la academia como un ‘Estado fallido’, en virtud de la incapacidad de controlar la totalidad del territorio, así como de mantener el monopolio de la fuerza. Consecuentemente, el poder se ha dispersado generando un vacío que fue llenado por fuerzas paramilitares y grupos terroristas. Esta situación supuso una amenaza a la seguridad internacional, especialmente para los países limítrofes.

Cuando se caracteriza qué se entiende por un Estado fallido se trae a colación la no provisión de los servicios básicos a sus ciudadanos, como el acceso a la salud, educación y seguridad. Por eso, se trata de países que han sido devastados por la guerra, dictaduras que oprimen a un sector de la población o lugares azotados por desastres naturales de enormes proporciones (Shiple, 2017).

No obstante, esta caracterización debe ser analizada con la máxima rigurosidad posible, ya que podría tornarse en un concepto cargado de discriminación y simplismo al intentar operacionalizarlo. Desde la década de 1990, muchas veces los poderes centrales –especialmente Estados Unidos– han apelado a la condición de ‘Estado fallido’ para justificar intervenciones en dichos países en nombre de

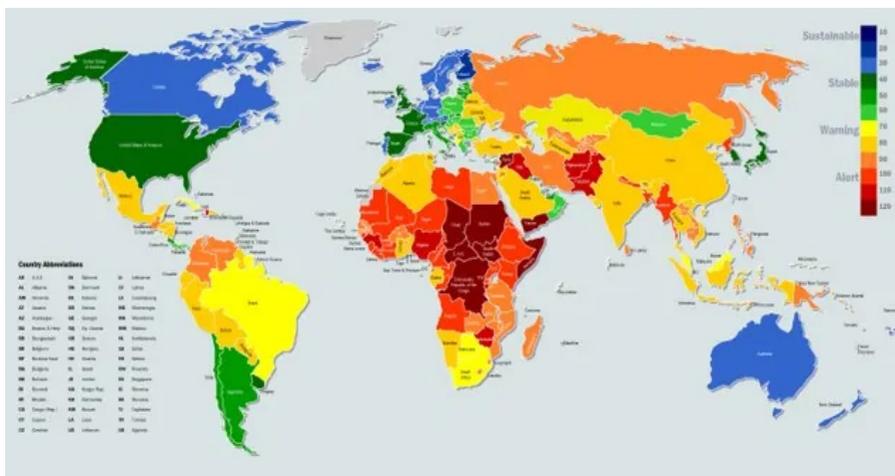
la seguridad internacional amenazada. Siguiendo a Gutiérrez Sanín (2010), las razones esgrimidas se basan en las condiciones que pueden impulsar la inestabilidad y violencia endémica, oleadas migratorias y desestabilización regional.

Si bien estos argumentos pueden tener un sólido respaldo, corresponde ser precavidos a la hora de analizar quiénes y de qué manera crean los indicadores que permiten medir efectivamente estas situaciones. Gutiérrez Sanín (2010) explica que:

“El fenómeno ha incitado a varias de las agencias con mayor impacto global en el mundo – para nombrar sólo algunas: USAID, la CIA, el Banco Mundial, la OECD, entre muchas otras – a crear índices de evaluación y seguimiento de fallas/debilidad del Estado (...). Estos índices no sólo han tenido influencia cierta en la visión y toma de decisiones de la llamada “comunidad internacional”, sino que han interactuado permanentemente con la literatura académica sobre fallas estatales.”

Gutiérrez Sanín, 2010, p. 88

Como se puede vislumbrar a lo largo del trabajo, el caso libio contiene numerosas características propias de un Estado fallido. Esas condiciones llevaron a que la comunidad internacional viera al país magrebí como una potencial amenaza a la seguridad internacional. Sin lugar a dudas, la intervención de la OTAN se constituyó como un punto de inflexión dado el rumbo de los acontecimientos.



Mapa 2: La siguiente imagen refleja los distintos niveles de estabilidad de los Estados - Fuente: Fund For Peace

Como se puede ver, Libia se encuentra en el tercer nivel de esta escala, constituyéndose en uno de los Estados más inestables del globo, cautivo de los intereses en pugna de distintos actores. Desde una perspectiva más holística, el entorno continental del país tampoco resulta favorable, lo cual termina generando la retroalimentación del conflicto entre los factores de inestabilidad domésticos y regionales.

En consecuencia se considera también pertinente conceptualizar el caso libio como un país desgarrado. La influencia de las fuerzas externas e internas persiguiendo intereses y agendas particulares amenaza profundamente la propia integración territorial, social y política del país.

Consideraciones Finales

Casi una década ha transcurrido desde aquellos levantamientos del 17 de febrero de 2011, los cuales traían consigo aires de júbilo y liberación luego del fin del período autoritario de Gaddafi. Diez años

más tarde Libia continúa atrapada en un espiral de guerra y fractura. En estos años no han faltado los intentos de alcanzar la paz y recuperar las sendas del desarrollo, pero los intereses contrapuestos terminaron por sobreponerse a las expectativas de paz en cada ocasión.

Al desglosar este conflicto multinivel, consideramos que son cinco los factores que mayor incidencia tienen para comprender las dificultades libias para construir un Estado moderno, a saber: las tensiones tribales, el enfrentamiento entre milicias, la presencia de grupos terroristas, los intereses de actores internacionales, y principalmente, la ausencia de instituciones.

Libia hoy se presenta al mundo como un “Estado fallido” desde la óptica occidental. Al conceptualizarlo como un país desgarrado, se pone el foco en las fracturas y en las fuerzas intervinientes que profundizan la inestabilidad y contribuyen a la continuidad del conflicto. La pregunta es, ¿quiénes son los responsables de ese resultado? La comunidad internacional muestra gran interés en aunar esfuerzos para acabar con la guerra y promover el respeto de los derechos humanos en el país magrebí, pero cuando esta intención choca con el interés de los actores en juego, la visión realista termina por imponerse.

La pandemia del COVID-19 ha acelerado las tendencias mencionadas, al sumarle a la delicada situación libia una crisis sanitaria transversal a todos los actores involucrados. Ante la carencia de un Estado unificado capaz de lidiar con una situación de tal magnitud, cada región y ciudad ha atravesado la crisis con mecanismos y velocidades distintas. La ausencia de instituciones estables, sumado a la destrucción de gran parte de la infraestructura producto de una década de guerra, ha acentuado el escenario convulso de Libia, y profundizado su condición de país desgarrado.

Referencias Bibliográficas

- ACNUR (2011); *“Emergencia libia: el infierno de los refugiados”*. Disponible en: <https://eacnur.org/es/labor/emergencias/emergencia-libia-el-infierno-de-los-refugiados>
- Ali Al-Rabo, Abu Al-Qasem (2018); *“Las tribus libias: ¿parte del problema o una posible solución?, Monito de Oriente”*. Disponible en: <https://rebellion.org/las-tribus-libias-parte-del-problema-o-una-posible-solucion/>
- Bahgat, Gawdat (2014); *“Petróleo y política en Libia”*, en *Afkar ideas*, Revista trimestral para el diálogo entre el Magreb, España y Europa, N°. 41.
- Banco Mundial (2020); Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/pais/libia>
- Brumberg, Daniel (2003); *“Liberalization versus Democracy: Understanding Arab Political Reform”*, en *Carnegie Endowment for International Peace*, N°. 37.
- Burton, Guy (2019); *“Chinese Conflict Management in Libya, Syria and Yemen after the Arab Uprisings”*, en *Asian Journal of Middle Eastern and Islamic Studies*, DOI: 10.1080/25765949.2019.1586178
- Echeverría Jesús, Carlos (2019); *“La vigencia del terrorismo yihadista en el Magreb”*, en *Boletín IEEE*, N° 13, pp. 531-546.
- Eriksson, Mikael (2015); *“A Fratricidal Libya and its Second Civil War”*. FOI-R--4177--SE
- Fernández, Haizam Amirah (2011); *“El fin de Gadafi y la difícil (pero no imposible) construcción de una Libia estable y próspera”*, en *ARI*, Real Instituto Elcano, N° 145.
- Fleming, Melissa (2011); *“Aumenta el desplazamiento interno en el este de Libia”*, ACNUR. Disponible en: <https://n9.cl/6g5ef>

- Gutiérrez Sanín, Francisco (2010); “¿Estados fallidos o conceptos fallidos? La clasificación de las fallas estatales y sus problemas”, en *Revista de Estudios Sociales*, 37, pp. 87-104.**
- Jordán Enamorado, Javier (2014); “Ansar al Sharia y la inquietante evolución del yihadismo en Libia”, Instituto Español de Estudios Estratégicos.**
- Jurado Anaya, Jesús (2013); “La caída de la Yamahiriya: un fracaso de las estrategias de supervivencia neopatrimoniales”. E7SEM1**
- Lacher, Wolfram (2011); “Families, Tribes and Cities in the Libyan Revolution”, en Journal Essay, Middle East Policy Council.**
- Lacher, Wolfram. (2020); “Libya’s Fragmentation: Structure and Process in Violent Conflict”. Londres: I.B. Tauris.**
- Lacher, Wolfram (2020); “Drones, Deniability and Disinformation: Warfare in Libya and the New International Disorder”, War on the Rocks – Texas National Security Review. Disponible en: <https://n9.cl/r8dk>**
- North, Douglas C. (1991); “Transaction costs, institutions, and economic performance”, International Center for Economic Growth, N° 30.**
- ONU (2015); “Firman acuerdo para crear gobierno de unidad nacional en Libia”. Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2015/12/1347131>**
- Pashakhanlou, Arash Heydarian (2017); “Decapitation in Libya: Winning the Conflict and Losing the Peace”, en *The Washington Quarterly*, Vol. 40, N° 4, pp. 135-149.**
- Pulido Pulido, Guillermo (2020); “Bloquear el petróleo: la opción atómica de Haftar en la guerra de Libia”, The Political Room. Disponible en: <https://thepoliticalroom.com/la-opcion-atmica-de-haftar-en-la-guerra-de-libia/>**

- Reinares, Fernando (2015);** *“Libia en la estrategia del Estado Islámico: ¿qué implicaciones para el norte de África y el sur de Europa?”*, Real Instituto Elcano. Disponible en: <https://n9.cl/nxfn>
- Rodríguez Schiavone, Marcos (2014);** *“Libia: Gadafi y después”*. Ort, N° 195-8.
- Segar, Mike (2020);** *“La ONU afirma que el acuerdo político libio sigue siendo el único reconocido”*, Sputnik. Disponible en: <https://n9.cl/ysvm1>
- Shiple, Trajan (2017);** *“¿Estados fallidos o concepto fallido?”*, en El Orden Mundial. Disponible en: <https://elordenmundial.com/estados-fallidos-o-concepto-fallido/?s=09>
- Sodupe, Kepa (2003);** *“La Teoría de las Relaciones Internacionales a comienzos del Siglo XXI”*, Guipúzcoa, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco.
- Soto Reyes, Javiera; Bouajaj Hadiq, Youssef; Domínguez Teruel, Airy y Lecumberri Iribarren, Aitor (2017);** *“La distribución del poder en la Libia post Gadafi: un análisis desde la Sociología del poder”*, en *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*, N° 23, pp. 47-75.
- Tziarras, Zenonas; Sigvart Nordhov, Fredriksen (2020);** *“El conflicto de Libia y sus implicaciones de seguridad para la región en general”*, en *Reimaginando el Mediterráneo Oriental Serie: Informe del PCC*, 4. Nicosia: PRIO Cyprus Center.
- Verical, José (2017);** *“Libia y el nuevo intervencionismo”*, en *Política exterior*, Vol. 31, N° 180, pp. 112-120.
- Wendt, Alexander (1992);** *“Anarchy is what State make of it: the social construction of power politics”*, en *International Organization*, N° 46, pp. 391-425.

Capítulo 3

El conflicto sirio en punto muerto: entre la continuidad de la guerra y la victoria de al-Assad

Esperanza Lauría y Paloma Rodríguez Guaraglia*

Introducción

La guerra en Siria se transformó en uno de los conflictos más extensos y sangrientos del siglo XXI, perdurando a lo largo de diez años desde el inicio del denominado despertar árabe. En este sentido, el presente capítulo busca analizar el proceso transnacional de la Primavera Árabe y su impacto en Siria. Partiendo de la identificación de los factores internos y externos que ejercieron influencia en el desarrollo de los acontecimientos. Con tal fin, se partirá de un diagnóstico del contexto interno previo a las manifestaciones populares de 2011. A la vez se procederá a caracterizar la estructura del Estado sirio como así también a identificar los diferentes actores que fueron emergiendo al interior en los primeros años del conflicto. El surgimiento de estos últimos con su progresiva militarización, sumado a la respuesta con violencia del régimen, se constituyeron en un punto de quiebre que condujo al involucramiento de una miríada de actores externos persiguiendo distintos intereses.

Por tal motivo, se intentará dar cuenta de la injerencia, la capacidad de acción, el margen de maniobra y las respuestas que han tenido estos en el equilibrio de poder en el terreno. Todo ello a los fines de escrutar

* Integrantes del Grupo de Jóvenes investigadores del IREMAI-GEMO de la Universidad Nacional de Rosario (UNR) y la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Rosario-Argentina. Correos: esperanzalauria@gmail.com
- prodriguezguaraglia@gmail.com

las razones acerca de la continuidad del régimen presidido por Bashar al-Assad que, tras una década, se ha erigido como un claro vencedor de ese proceso que lo puso en jaque, la denominada Primavera Árabe.

La Primavera Árabe llega a Siria

La Primavera Árabe, como proceso transnacional, sacudió a muchos países y Siria no fue la excepción. Inspirada en los acontecimientos regionales que tuvieron lugar en Túnez y Egipto, la población siria llevó adelante protestas y movilizaciones en contra de su propio régimen a partir de marzo de 2011. Si bien nadie imaginó la dimensión de estos acontecimientos, se podía vislumbrar desde un principio que en Siria todo sería diferente.

El disparador, o como lo define Christopher Phillips, del momento Mohamed Bouazizi de Siria, fue el arresto y tortura de un adolescente en Deraa. El motivo fue un grafiti que un joven –de nombre desconocido– plasmó en las paredes de su escuela y que decía ‘Abajo el régimen’ (Phillips, 2016). El arresto y posterior tortura por parte de la policía junto a la aparición del cuerpo desmembrado en la plaza central de la ciudad marcaron de hecho el comienzo de la insurrección popular siria. Así, el 15 de marzo de 2011, se organizó la primera protesta masiva en las calles de Deraa, la cual pedía por la caída del régimen y mayores cambios políticos.

Si bien el proceso de la Primavera Árabe regional jugó un papel fundamental a la hora de incentivar a la población siria a manifestarse pacíficamente, la complejidad propia del país y la ulterior escalada de violencia se encuentran relacionadas con el propio contexto interno y la estructura del sistema de poder construido durante décadas.

Desde un aspecto político, se entiende al régimen sirio como un sistema de gobierno autoritario, cerrado y reservado a una minoría religiosa que ejerce efectivamente el poder. Más allá de la fachada democrática –al tener un parlamento, la participación controlada de algunos partidos políticos y la realización de elecciones periódicas– no existía el pluralismo político, la alternancia en el poder ni el cumplimiento del estado de derecho. En consecuencia, el ejercicio de las libertades civiles estaba altamente restringida y los ciudadanos no podían manifestar sus preferencias políticas (Szmolka, 2014, p. 2). El mantenimiento del status quo estaba garantizado no solo por la continuidad de las leyes de emergencia sino también gracias al control de los aparatos de seguridad y de inteligencia presentes en la vida cotidiana y diseminados por todos los rincones del país.

A la crítica por la falta de libertades, se le sumaba la presencia de un sistema corrupto, basado en una compleja red de alianzas y clientelismo gestada por el entonces padre del presidente, Hafez al-Assad, que incluía a familias y empresarios tanto de la minoría chiita-alauita –de la cual es parte la familia gobernante– como de sectores de la burguesía suní. Así, Bashar al-Assad, encontró con la perpetración de este sistema una importante base de apoyo entre diferentes sectores, beneficiando a sus allegados y dejando por fuera a una importante mayoría.

El hartazgo de la población también puede explicarse desde el aspecto económico. Bashar al-Assad inició su ciclo en el poder en el 2000, con propuestas liberalizadoras en términos económicos. Estas reformas estarían enmarcadas dentro de un proceso de transformación que pasó del estatismo a la economía de mercado con el credo neoliberal configurando un capitalismo de amigos (*crony capitalism*). En

consecuencia, el apoyo que otrora gozaba el régimen al-Assad, especialmente en las zonas más rurales y en las clases medias de las ciudades, se resquebrajó cuando el Estado dejó de cubrir las necesidades más elementales, elevando el desempleo, los niveles de pobreza y el descontento de su población.

Como bien se hizo mención, el mundo rural se vio altamente perjudicado con las nuevas políticas. A la apertura de la economía se le sumó que gran parte de los proyectos de infraestructura e inversiones del gobierno a partir del 2000 estuvieron dirigidas a las áreas urbanas con vistas a modernizar el país. Sin embargo, la creación de empleo no fue suficiente para absorber la mano de obra rural desempleada, y sumado a ello, la sequía que azotó al país entre 2006-2010 profundizó aún más la situación de malestar.

Desde el aspecto social, más principalmente desde lo étnico-confesional, podemos notar también ciertos factores que pudieron haber incentivado el descontento entre la población. Siria se caracteriza por ser un país heterogéneo en el cual, el 90% de la población es musulmana, de la cual el 75% lo representa la población suní y solo un 11% lo conforman los alauíes. El resto, lo componen tanto drusos como también una poderosa base cristiana (Álvarez-Ossorio, 2015, p.159). Si bien la convivencia entre las diferentes comunidades siempre fue relativamente estable, para el régimen sirio gobernar una población con mayoría suní siempre representó una amenaza constante para su estabilidad. Medidas como por ejemplo otorgar puestos de trabajo dentro del gobierno a aliados alauíes, ha fomentado la instrumentalización del sectarismo junto a la sensación de injusticia entre la mayoría de la población.

En ese sentido el contexto sirio debido a su complejo escenario político, económico y social motivó a que muchos ciudadanos hartos de lo que percibían como injusticias, salieran a las calles e hicieran escuchar su voz. Pero, la respuesta del gobierno fue altamente represiva, iniciando así un ciclo de mayores protestas y represión que derivaría con el tiempo en una guerra civil que continúa sin resolverse.

Es inevitable pensar que las protestas iniciadas en marzo de 2011 se hubieran llevado a cabo sin el efecto demostración y la cuota de confianza que generaba la Primavera Árabe en los países vecinos. Los sirios, gracias a las tecnologías y redes sociales, pudieron informarse de todo lo que sucedía a sus alrededores. Así, no solo estaban informados, sino también tenían una guía e ilusiones de cómo podrían llevarse adelante sus manifestaciones y el resultado al que se podía arribar.

Sin embargo, la respuesta del régimen fue contundente. Las protestas que tenían como objetivo alcanzar una mayor justicia y reclamar por cambios políticos de manera pacífica, se enfrentaron a la brutalidad de su propio gobierno. Cientos de manifestantes fueron asesinados en manos del régimen en Deraa, en un intento por recobrar la estabilidad de la ciudad. Tras esta respuesta, al igual que como se esparcían las noticias de los asesinatos a lo largo del país, también lo hacían las protestas. Movimientos pacíficos se reprodujeron en Homs, Baniyas y en los suburbios de Damasco. Y para abril de 2011, Latakia, Tartous, Idlib, Qamishli, Deir-ez-Zor, Raqqa y Hamas se plegaron a las protestas.

La llegada de las manifestaciones tomó totalmente por sorpresa a Bashar al-Assad. El líder popular de 40 años, que había desarrollado un sistema fiel a sus intereses, jamás imaginó que los aires de la Primavera

Árabe podían calar de esa manera en el país. Por ello en un primer momento, el régimen le otorgó un carácter sectario a las revueltas sirias, es decir, se pensó en las protestas como un levantamiento de la mayoría suní contra la minoría alauí en el poder (Feldman, 2020).

Esta interpretación por parte de al-Assad, tuvo un fuerte impacto en el accionar de las fuerzas aliadas al régimen a la hora de responder a las manifestaciones. El Ejército Sirio, mayormente alauí entre los cuadros de oficiales, se mostró siempre como un fiel aliado, dispuesto a preservar la estabilidad y el status quo. En ese sentido, cuidar al régimen representaba velar también por su propia supervivencia.

Si bien la represión escaló rápidamente en los primeros meses de iniciadas las protestas, el presidente al-Assad anunció ciertas reformas y mayores concesiones a la población civil. Estas se centraron en otorgar mayores libertades, reformar la justicia, introducir cambios en la salud pública, y permitir que más partidos políticos —exceptos los confesionales por miedo al Islam político— participen en las elecciones. Incluso se planteó la idea de establecer un comité para estudiar el levantamiento de la ley de emergencia que estaba impuesta en el país desde 1963, y que otorgaba al régimen ilimitadas concesiones desde el aspecto político-judicial. En abril, el gobierno anunció la liberación de presos políticos, pero también de cientos de terroristas que sabía que engrosarían la heterogénea e inorgánica oposición, lo cual habilitaba en una jugada considerada cínica a emplear el uso de la fuerza pesada.

Paralelamente a esos anuncios, la violencia y la represión continuaron en las ciudades del país. Avanzados los meses, la justificación de al-Assad para reprimir radicaba en que manifestaciones provenían de grupos armados, criminales y yihadistas que recibían apoyo del exterior.

Esa obsesión acerca de la penetración externa de enemigos de Siria devino en la piedra angular de su discurso y se mantuvo inalterable a lo largo de los 10 años del conflicto (Lesch, 2013).

Precisamente en ese contexto de reformas consideradas insuficientes y extemporáneas junto a la brutalidad en la respuesta gubernamental, se generó el escenario propicio para que diferentes actores internos emergieran agregando una dosis extra de violencia. Lo que había comenzado como manifestaciones pacíficas en 2011, derivaron en enfrentamientos armados a gran escala.

Injerencia externa y su impacto en los actores internos

La emergencia de nuevos actores y la intervención extranjera, de la cual estos últimos dependerán, marcaron el nuevo rumbo que adoptaría el complejo escenario sirio. La injerencia ahora sí de actores externos en el conflicto, tanto regionales, como extra regionales fue clave y se tradujo en un factor decisivo respecto a la capacidad de acción y de respuesta en los enfrentamientos.

Por un lado, Rusia y actores con una composición donde prima el islam chií, como la República Islámica de Irán, Irak y Hezbollah en el Líbano, apoyaron al régimen alauita gobernado por Bashar al-Assad. Por otro lado, Estados Unidos (EE.UU.) y los países con mayoría suní, como Qatar, Turquía y Arabia Saudita –pese a tener intereses opuestos– se involucraron apoyando a los diferentes grupos rebeldes en el terreno.

A medida que los ataques por parte de las fuerzas progubernamentales se perpetuaban, se comenzó a consolidar el surgimiento de una miríada de actores que pasaron a conformar la

denominada oposición. Su particularidad radica en que se caracterizan por ser un heterogéneo conglomerado de agrupaciones en lo que respecta a la conformación y los objetivos. Entre ellas se encontraban el Ejército Libre Sirio (ELS), las Unidades de Protección del Pueblo Kurdo (YPG), el Frente *al-Nusra* (filial de Al-Qaeda en suelo sirio que a lo largo del conflicto mutó en lo que hoy se conoce como *Hayat Tahrir al-Sham*) y *Jaish al-Islam* los cuales tuvieron como propósito lograr poner fin al régimen.

El hecho fue que la diversidad de actores en el terreno y la multiplicidad de objetivos e intereses en juego llevó a que el respaldo dado por los distintos agentes externos exacerbara las divisiones y fracturas entre las fuerzas rebeldes. Esto le ha impedido alcanzar los objetivos, a pesar de algunos avances, lo que contribuyó a la extensión del conflicto y lograr su resolución.

Uno de los principales grupos que se vio atomizado fue el Ejército Libre Sirio (ELS) que en los primeros meses del conflicto fue conformado por un grupo de desertores de las fuerzas armadas sirias. Su líder, Riyad al-Asad, hizo un llamamiento a los soldados leales al gobierno para que abandonasen sus puestos militares y se unan en favor del pueblo en la lucha por la liberación de Siria. Rápidamente varios soldados comenzaron a unirse a las milicias del ELS, no obstante, esto no se tradujo en el surgimiento de una unidad bien organizada y uniforme, ya que, a pesar de los intentos de lograr homogeneidad al interior del ELS, los hechos demostraban que las deserciones devenían en la conformación y surgimiento de diversas milicias abocadas a la defensa en áreas específicas y localizadas.

La mayor parte de sus recursos provino, en un primer momento,

del arsenal que lograban capturar a partir de la toma de las bases militares del régimen. Sin embargo, con el transcurso del tiempo, la instauración de mejores redes de distribución junto con el paulatino asentamiento en diversos pasos fronterizos les permitió adquirir con mayor efectividad los armamentos y recursos provistos por parte de sus aliados extranjeros. Así entraron en juego actores que a través de diversas vías e instrumentos otorgaron soporte a las fuerzas rebeldes, principalmente tres medios, armas, dinero y ayuda no letal (Philips, 2016).

El aprovisionamiento provenía de distintas monarquías del golfo, como Qatar y Arabia Saudita, quienes a partir de redes e intermediarios hacían llegar el armamento a sus aliados en el terreno. Un claro ejemplo fue la triangulación de los vínculos por parte de Doha a partir de su cercanía con la Libia post Gadafi, estableciendo la ruta Qatar, Libia, Turquía para finalizar la entrega del arsenal por el norte de Siria. Por su parte, Arabia Saudita establecía los envíos por el sur, valiéndose de aliados tribales en El Líbano e Irak. En cuanto a Turquía, ésta proporcionó su territorio como una base de operaciones y entrenamiento para los miembros del ELS, el cual en el auge de la guerra emprendió enfrentamientos con las milicias kurdas sirias en reiteradas oportunidades.

Otro de los instrumentos de los que se valieron los patrocinadores regionales fueron las grandes donaciones de dinero realizadas, estas permitían a los miembros de la organización establecer por su parte compras de armas en el mercado negro, que se sumaban al armamento provisto por sus respectivos aliados. En lo que hizo a la ayuda no letal estuvo el apoyo logístico a través de vehículos, suministros médicos, uniformes y equipos para el establecimiento de comunicaciones (Philips, 2016).

El principal obstáculo que enfrentaron los grupos rebeldes fue que el apoyo brindado por los aliados regionales no se dirigió a un grupo exclusivo, lo cual coadyuvó a la profundización de la fragmentación que estos sufrían. Si bien uno de los principales objetivos que compartían estos grupos era lograr la caída del régimen por medio de diferentes estrategias, tácticas y acciones, cada uno perseguía un propósito particular. En definitiva, la caída del régimen era un medio compartido por todos para un fin ulterior acorde a intereses encontrados entre los grupos.

Otro factor que ahondó en la atomización de la oposición fue la financiación por parte de diferentes actores –estatales o privados– con intereses disímiles. Esto hizo que en muchas ocasiones los grupos ‘se vendan al mejor postor’ haciendo que las distintas organizaciones presentes en el campo de batalla comiencen a librar una competencia entre sí para hacerse de los recursos y los flujos de dinero. Gracias a esto el régimen se vio favorecido ya que la misma oposición terminaba, en cierto punto, por debilitarse a sí misma. A esto se le sumó el hecho de que el régimen utilizó la radicalización de muchas facciones a su favor, postulándose como la única alternativa plausible frente al terrorismo.

La fragmentación y diversidad fue una constante en los grupos, característica que también estuvo presente en la conformación y propagación de distintas facciones islamistas. El hecho fue que, la aparición de estos grupos estuvo ligada a diversos factores, el primero de ellos radica en la heterogeneidad de las milicias al interior del ELS, donde existían vertientes islamistas que con el tiempo pasaron a establecer organismos independientes. En segundo lugar, esos grupos no eran nuevos en los países de la región, la guerra de Irak en

2003 impulsó el surgimiento de grupos yihadistas, que comenzaron a cruzar a Siria una vez que el conflicto se intensificó. Otro hecho que contribuyó fue la búsqueda de mayores fondos y armamentos que hizo que algunas organizaciones adoptaran una postura más radicalizada, en línea con esto, la consolidación de algunas facciones estuvo dada por la adhesión y participación de distintos combatientes que se unían a sus filas atraídos por el éxito, armamento o mayor financiación por parte de alguno de los actores involucrados. Por último, la emergencia de los diferentes grupos también estuvo ligada a los agentes extranjeros quienes a través de distintas donaciones y recursos contribuyeron en la promoción de estos.

Si bien es cierto que muchas veces los aportes otorgados por los países regionales como Qatar y Arabia Saudita, en ocasiones caían en las ‘manos equivocadas’, es verdad que muchos de los aportes por parte de particulares iban destinados a estos grupos. Este hecho abonó el terreno para el crecimiento del número de combatientes que adhirieron a la idea de que la guerra librada por al-Assad era una guerra de tinte sectario anti sunita. La divulgación de las imágenes y videos de sus actos era su carta de presentación ante sus patrocinadores regionales.

Las milicias islamistas van a diferir en sus intereses y objetivos lo cual permitirá identificar las agrupaciones más moderadas de las salafistas o yihadistas, estos últimos adhieren a una vertiente ultraconservadora dentro del islamismo que entre sus propósitos se encuentra el establecimiento de un Estado religioso en Siria. Entre algunos de los grupos que emergieron caben mencionar a *Jaish al Islam* –Ejército del Islam– que luego pasara a formar parte del Frente Islámico en el año 2013, agrupación que aglutina a varios grupos de

corte islamista y salafista, que se oponen y enfrentan tanto a las fuerzas progubernamentales como a las milicias del ELS. Por otro lado, se da la aparición del Frente al-Nusra, reconocida como la filial de Al-Qaeda en suelo sirio –declarado por Washington como una organización terrorista– que a lo largo del conflicto mutó en lo que hoy se conoce como *Hayat Tahrir al-Sham*. El objetivo que persigue el grupo es derrocar el gobierno de Bashar al-Assad para establecer un Estado panislámico regido por la sharia –ley islámica– e instaurar un califato.

En el año 2014 se produjo un acontecimiento que marcó un antes y un después dentro del conflicto, apareció en el centro de la escena Daesh o el denominado Estado Islámico (EI), que luego de su escisión de Al-Qaeda y a partir de la autoproclamación del califato, se transformó en un nuevo actor dentro del campo de hostilidades. En un corto plazo el EI logró hacerse de más del 50% del territorio sirio, principalmente la franja oriental del país que comprendía en gran parte áreas desérticas. El objetivo declarado era establecer un califato con base territorial, desembarazándose de las fronteras heredadas después de la I Guerra Mundial y plasmar su lema de ‘permanecer y expandirse’ por el MENA. Con sus prácticas y actos difundidos a nivel mundial, lograron captar la atención no solo de la comunidad internacional, sino también de los donantes regionales que evitaron ser cómplices de las atrocidades cometidas.

Esto allanó el camino para la intervención de potencias extrarregionales en el conflicto. En ese marco, se dio la conformación de la Coalición Internacional en contra del EI liderada por EE.UU. que comenzó a llevar ataques contra la organización mientras que de manera coetánea en el terreno fueron las milicias kurdas los aliados estratégicos que jugaron un papel central.

La población kurda se encuentra diseminada en varios países de la región como Turquía, Siria, Irak y en menor medida Irán. Con el estado de situación que se abrió en Siria a partir de las revueltas antigubernamentales, el pueblo kurdo asentado en el país árabe va a comenzar a emprender su anhelo de construir el Estado del Kurdistán.

El pueblo kurdo en siria puede dividirse entre el Consejo Nacional Kurdo (KNC) y el Partido de la Unión Democrática (PYD) –alineado con el Partido de los Trabajadores del Kurdistán (PKK)–, cuyo brazo armado en el conflicto está compuesto por las Unidades de Protección del Pueblo Kurdo (YPG) y las Unidades Femeninas de Protección (YPJ). Estas milicias dieron una clara ventaja al PYD ya que fueron ocupando el vacío que dejaba la retirada de las fuerzas del régimen en gran parte del este y norte del país. A medida que se fue desarrollando el conflicto –como se mencionó *ut supra*– y se fueron conformando los distintos grupos rebeldes, esta facción buscó que las zonas kurdas queden fuera del campo de batalla. En tal sentido, se posicionaron en contra del gobierno de Al-Assad, el ELS –y a partir de 2014– el EI. Las milicias kurdas contaron con el apoyo financiero, estratégico y militar norteamericano, lo cual les permitió ir ganando protagonismo gracias a sus avances en el terreno, sobre todo en sus ataques exitosos frente a las organizaciones yihadistas como el EI (Philips, 2016).

En reiteradas ocasiones el soporte brindado por EE. UU a las milicias kurdas generó rispideces con Ankara. Turquía intervino directamente en el conflicto desde su comienzo en 2011, criticando al régimen sirio por la brutal represión contra su población, en la antesala a la guerra civil, exigiendo la retirada de Bashar al-Assad de la presidencia. El objetivo turco era proteger y garantizar sus intereses

nacionales evitando la conformación de un Estado kurdo independiente en la frontera sur de su territorio, ya que este proyecto era percibido como una amenaza directa a la seguridad del país.

EE.UU. si bien buscaba lograr la salida de al-Assad del poder y respaldaba a la oposición política, no quería establecer una intervención directa en el conflicto. A medida que las hostilidades se intensificaban comenzaron a surgir distintas demandas por parte de las facciones de la oposición para que este les proporcionara apoyo, frente a esto, se dio una división al interior de la administración de Obama, entre los partidarios de armar a la oposición y quienes se oponían a tal política (Lynch, 2016). Si bien el mandatario ante la amarga experiencia que el país había tenido en Afganistán, continuó con un posicionamiento más prudente, no se puede negar que EE.UU. proveyó de capacitación, entrenamiento, ayuda médica y logística a los rebeldes y su accionar en el terreno se limitó al liderazgo de la coalición contra el EI y al soporte brindado a su aliado *in situ*, los kurdos.

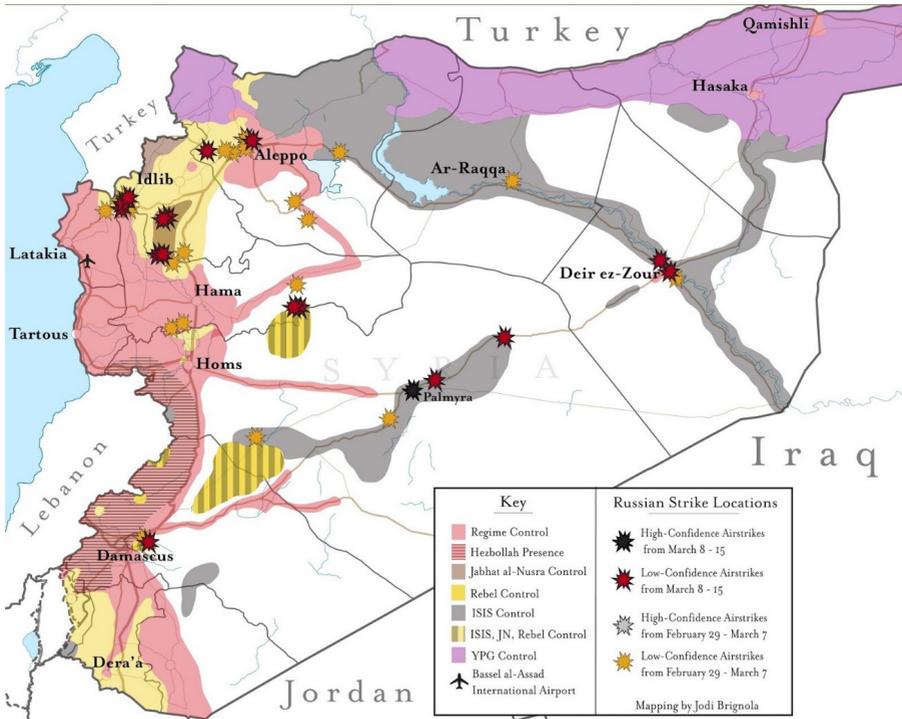
A medida que el conflicto se fue profundizando y luego de que el régimen fuera acusado, a mediados del año 2013, de perpetrar un ataque con gas sarín sobre la población de Guta Oriental, el presidente norteamericano estableció lo que se dio a conocer como ‘líneas rojas’ relativas al uso de armas químicas en el conflicto. El establecimiento de estas refería a la posibilidad de que el régimen sirio debía esperar una respuesta por parte de Washington por hacer uso de ellas. Sin embargo, la batalla diplomática la ganó Rusia en el Consejo de Seguridad cuando logró el compromiso de Damasco a eliminar esas armas, evitando el ataque, y comprometiendo a EE.UU. a sentarse a negociar bajo el paraguas de Naciones Unidas si el compromiso no se cumplía. No

obstante, no fue hasta abril de 2017, ya bajo la administración de Donald Trump, que EE.UU. llevará a cabo su primera acción militar contra las fuerzas de Assad, en respuesta a las violaciones del régimen sirio.

El empleo de armas químicas no resultaba ninguna novedad a lo largo del conflicto. Los EE.UU. atacó a Siria luego del uso de gas sarín en la región de Khan Sheijum (Idlib) al norte del país. A partir de entonces, Washington de manera unilateral bombardeó la base aérea de Homs, estableciendo así, el primer ataque contra las fuerzas del gobierno sirio desde iniciada la guerra. Un año más tarde, luego de un presunto ataque con armas químicas en Guta Oriental ocupada por los combatientes de *Jaish al Islam*, EE.UU. junto con el acompañamiento de Francia y Gran Bretaña, atacó –a pesar de no tener pruebas contundentes– con misiles instalaciones militares y científicas en Homs y Damasco, acciones que revistieron un carácter unilateral ya que no contaban con la aprobación del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Del mismo modo que EE.UU. a partir del surgimiento del EI usara esa carta para intervenir en el conflicto, Rusia entró en escena en septiembre de 2015, pero a favor del régimen, lo cual implicó un cambio significativo en el equilibrio de fuerzas. Su participación se dio en respuesta al pedido que realizó el régimen para hacer frente a la amenaza que significaba la aparición del EI. Este argumento devino en la intervención de Moscú en el conflicto. Pero su accionar se libró con ataques en contra de la oposición armada, concentrando sus fuerzas en abrir un nuevo frente contra los rebeldes, ya que el EI estaba siendo combatido por otras fuerzas en el terreno. Uno de los motivos que llevó a la intervención rusa tiene que ver con la tradicional relación con Damasco –que se remonta a los años de la Guerra Fría– pero por encima de ello estaba la importancia geopolítica y militar que Siria le

ofrece. Rusia encontraba en ese país una oportunidad para volver a jugar un rol destacado en la política internacional, y resguardar a ‘su aliado’ redundaba en seguir controlando el puerto de Tartus –el único puerto sobre aguas calientes en el Mediterráneo– así como también, la base aérea de Hmeymim sobre los cuales el kremlin no estaba dispuesto a perder el control.



Mapa: Ataques rusos en Siria - Fuente: *Understanding War* (2016).

El apoyo brindado fue de diversa naturaleza. Desde la participación de tropas rusas en el terreno, el aprovisionamiento de equipamiento militar y armamento como los misiles S-300, hasta el apoyo político y diplomático no sólo en el marco de los distintos procesos de negociación sino también en el seno de Naciones Unidas

a través del derecho a veto ante proyectos de resoluciones que era propulsadas por las potencias occidentales.

Sin embargo, Rusia no ha sido el único aliado con el que contó el régimen de al-Assad, la República Islámica de Irán, erigida como potencia regional chiita, estuvo presente en el terreno junto a las Brigadas de la Noche, nombre que adoptaron las milicias de Hezbollah en Siria. Teherán, no sólo buscaba proteger al régimen alauita –al que consideraba un aliado clave y vital para sus intereses en la región– sino que a la vez intentaba evitar la caída de la denominada Medialuna Chií como área de influencia natural.

El gobierno iraní proporcionó asesoramiento militar, así como también, equipos antidisturbios, apoyo financiero, técnico y de inteligencia a las fuerzas progubernamentales. Por su parte, Hezbollah desde que hizo pública su participación en el conflicto en 2013, se enfrentó a los grupos rebeldes y luego al EI defendiendo las posiciones oficiales que controla el gobierno.

El apoyo y soporte que cada uno de los actores recibió a lo largo del conflicto género fluctuaciones y modificaciones en el protagonismo, la influencia y poder que fueron adquiriendo las distintas facciones intervinientes. En el caso del régimen, el acompañamiento recibido por los aliados permitió revertir el estado de situación que hacía peligrar la supervivencia del mandatario sirio. A pesar de que, en la génesis del conflicto se hablaba de la inminente derrota del régimen, gracias al apoyo recibido por sus socios extranjeros, el gobierno logró revertir el equilibrio de fuerzas en el territorio.

El fortalecimiento del régimen y su supervivencia en el poder

A 10 años de iniciado el conflicto y considerando tanto los factores internos y externos que confluyeron en su desarrollo, profundización y complejidad, se puede decir que el régimen al-Assad se convirtió en el mal menor frente a todas las opciones. Tras años de conflicto y contra todos los pronósticos, el régimen no solo supo sobrevivir, sino que también se fortaleció.

Más allá del apoyo externo recibido por sus aliados, existen otras razones por las cuales Bashar al-Assad pudo mantenerse en el poder. Si bien el conflicto sirio se ha caracterizado por ser un fenómeno en el que participaron diferentes actores con distintos intereses, algunos de los argumentos que permiten entender la resiliencia del régimen, radican principalmente en el propio sistema sirio construido en los últimos 50 años.

El poder que Bashar al-Assad supo mantener, se debe al apoyo legítimo que recibió dentro de su país. El sistema que al-Assad padre le dejó a su hijo, pudo funcionar lo suficientemente bien como para sobrevivir a sus oponentes y a cualquier otra alternativa. Esto se debe principalmente a la lealtad de la cúpula militar que se ha caracterizado por ser una de las pocas del mundo árabe donde griegos ortodoxos, católicos, sunitas, drusos y alauitas —especialmente— pueden conseguir un lugar privilegiado en la cima sin tener en cuenta su secta o religión. Esto le ha permitido crear una base de apoyo diversa para el régimen y que le sirvió, en definitiva, para perpetuarse en el poder.

Como bien sostiene Alam, existe en las Fuerzas Armadas sirias una combinación y un balance particular entre la Siria rural y urbana,

la cual permitió asegurar un país estable y fuerte frente a sus vecinos. A su vez, este balance pudo cerrar la brecha y alivió la fricción entre los centros rurales y urbanos, entre los ricos y los pobres, dando lugar a mayor tolerancia entre ellos y el gobierno (Alam, 2019).

Además del apoyo militar, se puede sumar otra cuestión, igualmente importante y compleja para entender el poder de al-Assad, como lo ha sido el hecho de que Siria sigue siendo un país fragmentado. Actualmente, el 80% de su territorio lo controla el régimen y el resto, lo controlan diferentes grupos de la oposición. Apenas comenzado el conflicto en el 2011, el objetivo de al-Assad fue, y sigue siendo, hacerse del control total del territorio sirio y mantenerse sin claudicar gracias al apoyo militar, lo cual ha conseguido. En este sentido, la persecución de ese interés ha justificado, desde su perspectiva, su continua lucha, dando lugar a la prolongación de la violencia y la guerra civil.

Un claro ejemplo del régimen y su búsqueda por recuperar cada centímetro del territorio fue la batalla llevada adelante en Idlib, considerado el último bastión rebelde sirio. Desde 2017, la provincia se convirtió en el principal foco de interés de al-Assad y hasta el día de hoy no ha podido hacerse de su control total. Idlib, ubicada al noroeste del país y que comparte frontera con Turquía, ha estado controlada desde el comienzo de los levantamientos por *Hayat Tahrir al-Sham*, antiguo Frente al-Nusra, y ha sido a lo largo del conflicto cuna de la oposición, albergando a aquellos rebeldes que escapaban de la brutalidad del régimen buscando refugio. Si bien los combates se han extendido a lo largo de los años, provocando un sin número de muertes y desplazamientos, estos acentuaron la profunda crisis humanitaria que atraviesa el país.

Un tercer aspecto que ha permitido a al-Assad mantener su rol en Siria, ha sido el fracaso de todas las negociaciones internacionales llevadas a cabo por los diferentes actores involucrados. Tanto las negociaciones en búsqueda de la paz y de una salida política, como también aquellas enfocadas en el cese al fuego en zonas puntuales, no obtuvieron grandes logros. La incapacidad de llegar a un acuerdo entre la oposición, de alguna manera ayudó a que al-Assad recupere su poder durante los últimos años, dejándole el camino libre para poder establecerse y hacerse indispensable para culminar el conflicto imponiéndose.

Desde el aspecto político, la conformación del Comité Constitucional Sirio, patrocinado por las Naciones Unidas, fue uno de los últimos esfuerzos por lograr poner fin al conflicto pero que no ha presentado grandes avances. Creado en el 2019, el Comité tiene como fin lograr la redacción de una nueva Constitución entre la oposición y el gobierno, así como también alcanzar una salida política del conflicto. Sin embargo, los diferentes intereses y la poca actitud negociadora de las partes han hecho imposible profundizar en los puntos disidentes y lograr un acuerdo común. La postura del régimen ha estado dirigida, en la mayoría de las negociaciones sobre la paz, a defender la continuidad de al-Assad y no ceder en el pedido de los opositores de que éste abandone el gobierno.

Las Rondas de Astaná, mediadas por Turquía, Rusia e Irán, por su lado sirvieron para alcanzar un cese al fuego en la zona más controversial, el noroeste sirio. El logro más importante al que se llegó en el marco de estas negociaciones fue el acuerdo sobre un alto al fuego en dicha región. Asimismo, el Acuerdo de Sochi de 2019, entre la

Federación Rusa y Turquía, retomó el espíritu de Astaná instaurando un amplio corredor de seguridad de 30 kilómetros a lo largo de la provincia en el que patrullas turcas y rusas se comprometieron a mantener el alto al fuego. La posibilidad de paz en la zona se ve obstaculizada debido a la permanencia de fuerzas kurdas, grupos islamistas y rebeldes en el área. A pesar de los esfuerzos, tanto el régimen como el resto de las fuerzas han violado dicho acuerdo lo que dio lugar a un aumento de la tensión en la región y una vuelta a la escalada de violencia.

Un último aspecto que cabe mencionar y que ha beneficiado altamente al régimen, fue la decisión de Trump de retirar las tropas estadounidenses del noroeste sirio en el 2019. Este hecho fue clave ya que sus aliados kurdos quedaron sin su apoyo y presos de ataques por parte de Turquía en el marco de lo que fue la Operación “Primavera de la Paz». Debido a ello, la oposición kurda buscó un acuerdo con el régimen para hacer frente a las tropas turcas, acuerdo que finalmente llegó en octubre de dicho año y que dio lugar a que las fuerzas progubernamentales se instalen a lo largo de la frontera, ganando así más terreno y fuerza en la región.

En la actualidad, estas razones hacen pensar que el régimen de al-Assad, desde el aspecto militar, no solo logró sobrevivir en el poder sino que también fortaleció su rol en el país. Sin embargo, este fortalecimiento podría significar para Siria un punto muerto, ya que desde la perspectiva política-social todavía no se ha llegado a un acuerdo. Por el contrario, hoy en día el futuro de Siria es completamente incierto y los obstáculos a los que se enfrenta hace imposible pensar en un pronto cese de hostilidades y reconstrucción del país.

Consideraciones Finales

Los factores abordados en este capítulo permiten dar cuenta de la complejidad y las fluctuaciones que tuvo la guerra siria en esta década. A pesar de los numerosos actores involucrados con sus objetivos e intereses, la guerra civil siria cursa su décimo año de la misma manera que comenzó, con Bashar al-Assad en el poder.

La Primavera Árabe significó un punto de quiebre para la región desatando un gran número de protestas que tuvieron un efecto dominó en los países de Medio Oriente, no obstante, la singularidad de cada uno determinó el curso de los hechos. Particularmente, en el caso sirio, este fenómeno encontró en la efervescencia de la población un lugar propicio para su desarrollo, sin embargo, nadie pudo prever el curso de los acontecimientos. Siria no fue Libia, ni Egipto ni mucho menos Túnez entendido este último como la única flor democrática marchita que floreció con la primavera.

La yuxtaposición de diferentes factores dio lugar a la mutación del conflicto, convirtiéndolo en una guerra civil sin precedentes con el agravante de ser una *proxy war*. La violencia del régimen junto a la militarización de la oposición y la intervención extranjera no beneficio a un pronto cese de hostilidades, por el contrario, lo intensificó y perpetró.

Así, la guerra civil siria se transformó en un juego de suma cero en la que los actores implicados apostaron por una solución rápida del conflicto en un terreno movedizo donde los intereses y objetivos colisionaron todo el tiempo. De esa manera, de facto quien ha podido lograr imponerse por acción, omisión o frente a los hechos consumados ha sido al-Assad. Resultando ser el único mandatario que permaneció en el poder una vez desatada la Primavera Árabe.

Empero, sobre él pesan un sin número de cuestiones como la crisis humanitaria, la recomposición de la estructura social, la reconstrucción de la infraestructura devastada, la violación sistemática de los derechos humanos y demás obligaciones derivadas del empleo de las armas químicas que configuran un desafío para la comunidad internacional y a las cuales en su debido tiempo deberá enfrentar.

En otras palabras, pese a que no se ha declarado formalmente el fin de la guerra, la irrupción del COVID-19 como una suerte de glaciador que lo cubrió todo generó a nivel global otras preocupaciones, lo que permite entender por qué el conflicto sirio se percibe en supuesto punto muerto.

Referencias Bibliográficas

Alam, Kamal (2019); *“Pax Siriana: the staying power of Bashar al-Asad”*, en *Asian Affairs*.

Álvarez-Ossorio, Ignacio (2015); *“El enroque autoritario del régimen sirio: de la revuelta popular a la guerra civil”*, en *Revista CIDOB d’ Afers Internacionals*, N°109, pp.157-176.

BBC (2013); *“Baba Amr, la batalla que cambió el rumbo de la revolución en Siria”*. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/02/130217_siria_aniversario_baba_amr_homs_rebeldes_jp

Crisis Group (2020); *“Silencing the Guns in Syria’s Idlib”*. Disponible en: <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/eastern-mediterranean/syria/213-silencing-guns-syrias-idlib>

Crisis Group (2019); *“Steadying the New Status Quo in Syria’s North East”*. Disponible en: <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/eastern-mediterranean/syria/b72-steadying-new-status-quo-syrias-north-east>

- El País (2019); “Rusia y Turquía acuerdan el control conjunto de la zona kurda en Siria”.** Disponible en: https://elpais.com/internacional/2019/10/22/actualidad/1571771581_925704.html
- Fares, O. (2015); “The Arab Spring Comes to Syria. Internal Mobilization for Democratic Change, Militarization and Internationalization”**, en Sadiki L. (Ed.), *Routledge Handbook of the Arab Spring Rethinking Democratization*, Routledge Taylor & Francis Group, pp. 145-160.
- Feldman, N. (2020); “The Arab Winter A Tragedy”**, Princeton University Press, New Jersey.
- Kawakibi, Salam (2012); “Siria: una crisis sin fin ni respuesta internacional”**, en *Política Exterior*, mayo/junio.
- Lesch, D. (2013); “The Uprising That Wasn’t Supposed to Happen: Syria and the Arab Spring”**, en Lesch, D., Haas, M. (Ed.), *The Arab Spring Change and Resistance in the Middle East*, Westview Press, pp. 79-97.
- Lynch, M. (2016); “The New Arab Wars Uprisings and Anarchy in the Middle East”**, Public Affairs.
- Phillips, C. (2016); “The Battle for Syria International Rivalry in the New Middle East”**, Yale University Press.
- Reuters Staff (2013); “Qatar y sus aliados refuerzan la coordinación del envío de armas a Siria”.** Disponible en: <https://br.reuters.com/article/oestp-siria-qatar-armas-idESMAE94D04B20130514>
- Szmolka, I (2014); “Theoretical Framework and Types of Processes of Political Change in Arab Regimes”**, en *IEMed Mediterranean Yearbook*.
- Szmolka, I. (2017); “Political change in the Middle East and North Africa after the Arab Spring”**, Edinburgh University Press.
- Understanding War (2016); “Russian Airstrikes in Syria: February 29-March 15”**, Institute for the study of war. Disponible en: http://www.understandingwar.org/sites/default/files/JPG%20Russian%20Airstrikes%2029%20FEB%20-%2015%20MAR-01_5.jpg

Capítulo 4

Del despertar social a la crisis humanitaria: avances y retrocesos en el escenario yemení

Morena Saione y Joel Foyth*

Introducción

“El aleteo de las alas de una mariposa se puede sentir al otro lado del mundo”. Este viejo proverbio chino ha sido utilizado para ilustrar cómo un pequeño suceso disruptivo puede implicar cambios de dimensiones y alcances inimaginables. Siguiendo esta idea, la inmólación de Mohammed Bouazizi en diciembre de 2010 frente al Palacio de Gobierno tunecino, es comparable con el aleteo de una mariposa. Este pequeño suceso provocó un creciente descontento popular y un clima de ebullición social que se cristalizaría, poco después, en una serie de manifestaciones masivas e inéditas para el mundo árabe, que rebasarían las fronteras tunecinas y tan solo días después se replicarían en Yemen.

Las movilizaciones fueron conocidas como la ‘Primavera Árabe’, ya que tuvieron como denominador común la aparición del individuo como tal en la escena pública, y la inicial participación masiva de jóvenes, quienes cansados del desempleo, la pobreza, la corrupción y la falta de libertades, salieron a las calles a pedir cambios y la instauración de la democracia (Paredes Rodríguez, 2011, p.17).

* Integrantes del Grupo de Jóvenes investigadores del IREMAI-GEMO de la Universidad Nacional de Rosario (UNR) y la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Rosario-Argentina. Correos: morenasaione@gmail.com ; joelfoythg@gmail.com

A diez años del comienzo de la ‘Primavera Yemení’, nos proponemos analizar sus avances y retrocesos, como así también el rol de las alianzas de diferentes actores internos e internacionales que intervinieron. En este sentido, sostenemos como hipótesis que los cambios demandados distaron mucho de alcanzarse, y que el posterior aumento de violencia e internacionalización del conflicto contribuyeron a generar una situación de caos, haciendo de Yemen un “Estado colapsado”. Para Lambach, Johais y Bayer éste deviene en el polo opuesto del tipo ideal de Estado weberiano, ya que carece de capacidad para ejercer el monopolio de la violencia, para legislar, y para ejercer potestad tributaria (Lambach et al, 2015, pp.1305-1307). Esto significa que el Estado “ya no aprueba ninguna ley, que estas leyes no se implementan o que dominan conjuntos de reglas rivales (leyes religiosas o tradicionales)”, al tiempo que “no puede ejercer control físico sobre grandes partes del país, mientras ciertos actores no estatales se establecen como soberanos locales” (Ferreira Bermúdez, 2017:14). Situación que lo inhabilita entre otras cuestiones a recaudar impuestos de manera sistemática y poseer una administración fiscal y de servicios ordenada.

En este capítulo, se propone realizar un análisis desde una perspectiva multicausal, viendo cómo las variables regionales-sistémicas comenzaron a ganar mayor importancia a partir de finales del 2014, cuando la crisis en Yemen sufrió una “metástasis”, y entraron en juego con mayor intensidad actores externos que afectaron el poder y el accionar de cada uno de los agentes subnacionales involucrados. De esa manera, no se perderá de vista el enfrentamiento regional entre Irán y Arabia Saudita, donde el escenario yemení se ha convertido en una ‘*proxy war*’. Para ello resultará importante entender –siguiendo

a Mumford– que esta se produce cuando un “tercero interviene indirectamente para influir en el resultado estratégico a favor de su facción preferida” (Mumford, 2013, p. 40). Así, la intervención en un conflicto se canaliza a través de otorgando armas, entrenamiento y financiamiento a los denominados delegados o *proxies*.

En este análisis recurriremos al aporte constructivista de Alexander Wendt (1992), quien incorpora sin desconocer la importancia de los factores materiales, el carácter ‘ideacional’ para comprender cómo se produce un proceso de interacción entre los diferentes agentes o actores y la estructura o contexto en el que se produce, y por qué determinadas prácticas o acciones adquieren sentido sobre otras, basándose en los significados intersubjetivos generados en la interacción. Así, a las tres dimensiones que definen la estructura política del sistema internacional que propone Waltz, los principios constitutivos (la anarquía), las unidades interactuantes (Estados) y la distribución de las capacidades materiales, Wendt propone agregarle una cuarta,

“la estructura de identidades e intereses construida de forma intersubjetiva dentro del sistema.”

Wendt, 1992

Aunque Wendt analiza las identidades conformadas intersubjetivamente en la vinculación entre Estados, se retomarán dichas categorías, a los fines de que se pueda pensar también la conformación y la importancia de las identidades y los intereses de los diferentes actores al interior de Yemen, sus vínculos entre ellos y con los demás actores externos. Cada uno de estos actores al interior del territorio yemení, construirá su identidad en base a una “cualidad subjetiva”, su autoconocimiento (autopercepción); y por otro lado

una “cualidad intersubjetiva” (sistémica) ya que el significado de dicho conocimiento sobre sí mismo depende a menudo de que la contraparte sostenga entendimientos correspondientes (Wendt, 1992). Por consiguiente, las identidades van a proveer la base sobre la cual se constituirán los intereses, que en el caso yemení son múltiples y contrapuestos, y cuya idiosincrasia permanece representada de forma heterogénea por clanes que han ido forjando alianzas, caracterizadas por ser inestables y efímeras en el contexto.

Singularidad yemení: el contexto previo a las revueltas

Para poder comprender el impacto de la Primavera Árabe y el comportamiento de los diferentes actores, necesitamos mirar las particularidades históricas de ese país. Así, se podrán develar las dinámicas que fueron moldeando las condiciones materiales y las identidades de cada uno de ellos. A saber:

La influencia extranjera constante

La presencia otomana en Yemen comenzó en 1570, mientras que los británicos ocuparon formalmente el puerto de Adén en el sur en 1839. Con la disolución del Imperio Otomano, el norte fue disputado por Arabia Saudí y el Egipto de Nasser²⁹, mientras que el sur cayó bajo la órbita de la URSS al obtener su independencia.

Arabia Saudita ha sido el actor externo de mayor importancia para Yemen. (Clausen, 2015, p. 20). En términos constructivistas, su identidad ha sido formada por los lazos históricos que mantuvo con Riad, donde Yemen representó como el eslabón débil de la relación. Para los Saud, Yemen es una nación potencialmente amenazante, que

29. Ambas potencias intervinieron en la guerra civil de 1962, apoyando Arabia Saudí a los monárquicos zaydíes, y Egipto a los republicanos, quienes lograron imponerse.

debe permanecer estable bajo su órbita, ya que demográficamente es el único país de la península que lo iguala, es un pueblo aguerrido y ha sido una cuña por la que el republicanismo, el panarabismo y el marxismo ingresaron al Golfo (Clausen, 2015, p. 20). Para Yemen, la propia complejidad tribal y religiosa lo condujo a sostener una relación amor-odio con Riad, en la que los grupos de poder en su interior alternadamente han golpeado las puertas de los saudíes para obtener ayuda en sus luchas internas.³⁰

La División norte-sur

Este clivaje ha dividido al país política, económica e ideológicamente. El norte logró primero su independencia formal, pero fue el centro de disputas entre los monárquicos islamistas y los republicanos secularistas panarabistas, mientras que el sur se vio fuertemente influenciado por el socialismo soviético. Con la rápida y desordenada unificación en 1990, el norte cooptó casi la totalidad de los recursos económicos y las cúpulas militares, por lo que quedó muy marcado el sentimiento de haber sido “colonizados” por el norte, motivando la creación de grupos secesionistas sureños, como *Al Hirak*.³¹

Tribalismo versus Estado Nación

El tribalismo “antecede a lo estatal y prevalece como núcleo de la sociedad” (Ferreira Bermúdez, 2017, p. 33), lo que ha traído muchos conflictos con el poder central. Sin embargo, Bawazir et al. (2017) muestran la importancia de los sistemas legales tribales en aquellos lugares donde la soberanía estatal es casi inexistente. Es central reconocer que muchos yemeníes no incorporaron el concepto de Estado soberano, y

30. Tanto los monárquicos, como los republicanos, los islamistas, los líderes tribales y los separatistas sureños fueron apoyados (muchas veces unos contra otros) por la monarquía saudí.

31. El “Movimiento del sur” (en español) nació en 2007 con objetivos independentistas.

“no hay conexión entre su identidad nacional y un Estado que dice representar esa identidad. Estos son dos temas separados. El Estado es un mero sinónimo de la élite política que tiene el poder en Yemen en detrimento del país.”

Manea, 1996, p.7

Personalismo y patronazgo

El ejemplo más emblemático de ello es Alí Abdullah Saleh³², quien junto a sus familiares y allegados controlaron el gobierno y las Fuerzas Armadas por más de treinta años, formando un orden “político-tribal-militar basado en el clientelismo” (Comins. 2013, p. 4). Mediante la entrega de favores fue cooptando otros líderes, mientras que el partido Congreso General del Pueblo (CGP) fue la base para su proyección personal en el poder (Brehony, 2015). Aunque muchos referentes yemeníes³³ provenían de las tribus, vivían en mansiones lujosas en la capital, alejados de las aldeas rurales (Zahonero, 2018).

Sectarismo

El islam político fue el aglutinado por el partido *al Islah*³⁴, que se constituyó con personalidades tribales, la Hermandad Musulmana y salafistas (Brehony, 2015). Logró ocupar una posición importante en la política, y se vio beneficiado por el *status quo*, alternando en momentos de acercamiento y oposición con el CGP.

Pero también se debe destacar a *Ansar Allah* (Partisanos de Dios) más conocidos como “Houtíes”. Este grupo, principalmente zaydí y originario de la provincia de Saada, nació en respuesta al incremento

32. Fue presidente de la República Árabe de Yemen (RAY) en el norte desde 1978, y ocupó el mismo cargo de la totalidad del país cuando se unificó en 1990.

33. Entre los que resaltan Abdalá al-Ahmar, fundador de al Islah, el clérigo al-Zindani y el General Ali Mohsen,

34. “Congregación Yemení para la Reforma” en español.

del wahabismo proveniente de Arabia Saudí, la marginación económica y social, la corrupción y el alineamiento con Washington (Dip, 2020; Brehony, 2015). Entre 2004-2010, se enfrentaron con Saleh en las ‘guerras de Saada’, pero motivados más por su exclusión del poder que por motivos religiosos.³⁵ Por su parte, Al-Qaeda en la Península Arábiga (AQPA),³⁶ ha buscado asentarse donde el Estado está ausente, lo que le permitió tejer alianzas con líderes tribales, al tiempo que provee servicios sociales indispensables y ganar popularidad. (Osman, 2015).

2011: el comienzo de la *Primavera Yemení*

Los principales actores que dominaron la vida política yemení desde 2011 fueron: Saleh, sus allegados y el CGP; el Encuentro Común (EC), una coalición de partidos opositores fundada en 2002, entre los que sobresale el islamista *al Islah*; los Houtíes, quienes estaban más organizados; el Movimiento Sudista *Al Hiraq*, que había incrementado sus demandas al secesionismo; las tribus y confederaciones tribales; el General Ali Mohsen, primo y mano derecha de Saleh; la familia Al-Ahmar³⁷; el vicepresidente de Saleh, Abd Rabbuh Mansur Hadi; y Al Qaeda y movimientos islamistas radicales.

Sin embargo, hay un dato que no es menor: ninguno de ellos fue quien impulsó las movilizaciones de la Primavera Árabe. Al igual que en otros países, quienes tomaron la iniciativa fueron los jóvenes, muchos de los cuales eran profesionales y universitarios, distanciados de las élites políticas tradicionales. El día después que la ‘Revolución de los Jazmines’ provocó la renuncia del presidente de Túnez, Zine El Abidine

35. Esto queda evidenciado en que al interior de los Houtíes había sunnitas descontentos con el gobierno, al tiempo que había zaydíes combatiéndolos.

36. El primer ataque de Al Qaeda a EEUU fue contra un destructor de la marina anclado en Adén.

37. Abdala al-Ahmar, llamado el “jeque de jeques” fue el fundador de Al Islah. Después de su muerte, el cargo fue ocupado por su hijo Sadeq al-Ahmar. Los hermanos de Sadeq, Hussein, Hamid y Himyar eran líderes importantes de la poderosa confederación tribal Hashid.

Ben Ali, estudiantes, activistas y opositores se manifestaron en Saná para expresar su solidaridad con el movimiento juvenil norafricano. El gobierno detuvo algunos manifestantes, pero las movilizaciones continuaron durante toda esa semana en la Universidad de Saná³⁸.

En los días siguientes, las protestas continuaron, pero sus dimensiones eran todavía reducidas, y el EC, aglutinando a la oposición partidaria, todavía se mantenía distante. Sin embargo, estas se agudizaron con otro hecho generado por la Primavera Árabe: la caída del presidente egipcio, Hosni Mubarak, el 11 de febrero. Desde entonces, masivamente los manifestantes salieron a las calles con un objetivo claro: pedir por la salida indiscutida de Saleh y su familia del poder. Las imágenes de las acampadas en la Plaza del Cambio a las puertas de la Universidad de Saná fueron multiplicándose en las principales ciudades del país, donde adquirió un rol importante la pujante ciudad de Taiz, considerada la ciudad más culta y politizada. En este último lugar, más de 100.000 jóvenes se congregaron el 25 de febrero para pedir la salida del presidente, actuando con amplia independencia de los partidos políticos. (International Crisis Group, 2011).

Ahora bien, naturalmente surge un interrogante: ¿Qué fue lo que empujó a los jóvenes a movilizarse? Para poder responder a esto, resulta necesario distinguir entre los factores “endémicos” de los “catalizadores inmediatos” (Comins, 2013).

Con relación a los primeros, Clausen (2015), destaca el sistema económico y político yemení. Aun desde su unificación, la economía yemení ha estado constantemente al borde del colapso, recurriendo vez tras vez a salvatajes de sus vecinos (Clausen, 2015). Yemen es el país más pobre del mundo árabe, y tiene uno de los peores valores

38. En este contexto se popularizó el slogan que cantaban los estudiantes: *¡Oh Ali, join your friend Ben Ali!* (International Crisis Group, 2011).

del Índice de Desarrollo Humano. Mientras que Saleh, repartía los (escasos) ingresos de la renta petrolera en el sostenimiento de su sistema de apoyos políticos, el nivel de desempleo estaba entre el 40%-43% (Zahonero, 2013).

Al observar el sistema político, diversos autores (Clausen, 2015; Clausen, 2018; Comins, 2013) coinciden en que Yemen es un caso particular para la Península Arábiga, ya que experimentó un incipiente multipartidismo, elecciones y relativa libertad de prensa. No obstante, al mismo tiempo Saleh había manejado una enorme red de nepotismo y corrupción para cooptar a la oposición partidaria y tribal (Comins, 2013). De esa manera, la realización de elecciones relativamente limpias no presentaba ninguna amenaza al *status quo*. Tal como afirma Zahonero (2018), la trampa autoritaria estaba consumada antes de los comicios.

Sin embargo, el factor “catalizador” fue una fisura entre las principales fuerzas partidarias, el CGP y el EC, en torno a la ley electoral que el oficialismo quería modificar para permitir una nueva candidatura de Saleh en 2013. En una jugada muy arriesgada, pocos días antes del comienzo de las manifestaciones en Túnez, el CGP afirmó que estaba dispuesto a avanzar en un proyecto de ley que no solo permitiera la reelección de su líder, sino que obtuviera el cargo de manera vitalicia. Sumado a esto, estaba la convicción que el mandatario estaba haciendo lo posible para que su hijo Ahmed quedara como su futuro sucesor –emulado el modelo presidencialista hereditario de Siria–. Si bien algunos consideran que esta era una maniobra política para presionar al EC, lo cierto es que en un contexto de ebullición social en toda la región, esto empujó decididamente a los jóvenes a las calles (International Crisis Group, 2011).

El ‘secuestro’ de la revolución

Mientras los jóvenes salían pacíficamente a las calles pidiendo cambios, los opositores tradicionales se mantuvieron en una actitud de cautela, sin atacar decididamente al régimen de Saleh. Frente a las firmes demandas de ¡Rhal! (márchate en árabe), el EC apostaba a negociar la baja de la candidatura del líder del CGP y una transición progresiva. Pero, en pocos días el gobierno comenzó a reprimir con mayor dureza a los manifestantes, lo que comenzó a convencer a las propias elites de la necesidad de cambios mayores. Fue así como el EC comenzó a apoyar las movilizaciones de los jóvenes, y poco a poco, líderes tribales, referentes religiosos, los Houtíes y *al Hirak* se empezaron a plegar a las manifestaciones, otorgándole un mayor peso político a las mismas. Sin embargo, esto comenzó a traer problemas al interior del movimiento, entre los jóvenes y la oposición partidaria, debido a que los objetivos y las estrategias de ambos no eran idénticos, y el EC mantenía contactos con el círculo cercano a Saleh, buscando explotar la coyuntura para ampliar su influencia en el nuevo gobierno (Zahonero, 2013).

Un día clave fue el 18 de marzo, llamado el ‘Día de la Dignidad’, cuando el gobierno tomó la drástica medida de atacar violentamente a los manifestantes, dejando un saldo de 52 muertos. Esto no sólo radicalizó las demandas, sino que también generó muchas deserciones en el Ejército y el propio CGP. Tres días después, el influyente General Ali Mohsen anunciaba su apoyo a los manifestantes, y movilizaba a la Primera División Acorazada a la plaza para defenderlos. Este fue seguido por Hussein Al Ahmar y Sadeq Al Ahmar, importantes líderes políticos-tribales de la confederación tribal *Hashid* y el partido *al Islah*. Esas deserciones fueron claves, en tanto que habían sido

figuras preponderantes del orden político-tribal-militar de Saleh y eran los miembros de lo que Clausen denominó la «Élite Políticamente Relevante» (EPR), compuesta por

“élites tribales, líderes religiosos, empresarios y tecnócratas que pueden o no ocupar cargos en el Estado, pero que, sin embargo, ejercen una influencia significativa sobre el proceso político.”

Clausen, 2018, p. 561

Como bien sostiene Thiel,

“irónicamente, los partidarios más poderosos del movimiento democrático son miembros veteranos del régimen. Las deserciones no fueron el resultado de una iluminación democrática dentro de la élite, pero son emblemáticas de la fallida política de alianza de Saleh. La creciente concentración de poder alrededor de su familia inmediata violó los acuerdos no escritos de reparto de poder dentro del círculo íntimo del régimen.”

Thiel, 2012, p. 45

Fue desde allí que entre los jóvenes comenzó un sentimiento de decepción, y se multiplicaron las expresiones de que su revolución había sido secuestrada por antiguas personalidades, que no representaban ni tenían nada que ver con sus demandas (Comins, 2013; Zahonero, 2013). Con todos los esfuerzos enfocados en la capital, se produjo un profundo vacío de poder a lo largo del país, que fue utilizado por los diferentes actores para impulsar sus propias demandas.

El accionar de los sectores religiosos estuvo concentrado principalmente por el famoso clérigo al Zidani, quien presidía el Consejo Consultivo de Ulemas, y por *al Islah*. Aunque ciertos líderes

religiosos manifestaron tempranamente su apoyo a la revuelta, Saleh buscó cautelosamente negociar con los Ulemas. El paso decisivo de al Zidani a la oposición fue motivado por el rechazo a su proyecto de transición, como también por la matanza del ‘Día de la Dignidad’. Por su parte, *al Islah* tuvo un rol importante movilizándolo a sus cuantiosos militantes islamistas hacia las plazas, pero encontró resistencias por su participación dentro del EC, perteneciente al *stablishment* de la era Saleh, como también por la implementación de criterios islámicos-sectarios, que generaron divisiones entre los manifestantes. (Zahonero, 2013) Finalmente, Al Qaeda y los grupos extremistas encontraron una coyuntura anárquica, que les fue sumamente funcional para profundizar su asentamiento en los lugares periféricos de Yemen.

Los Houtíes comenzaron a sumarse a las acampadas, y pidieron la salida de Saleh sin condicionantes. Su presencia en Saná fue una excelente oportunidad para aumentar su visibilidad a nivel nacional y tejer contactos en la capital (Clausen 2018). Sin embargo, el vacío de poder creado les abrió las puertas para hacerse de facto con el control de la provincia de Saada, lo que generó un amplio rechazo de algunas tribus norteñas, quienes junto a las milicias de *al Islah* veían con temor su avance y tuvieron numerosos enfrentamientos. De igual manera, los sudistas también se unieron a las manifestaciones. Aunque el movimiento *al Hiraq* abogaba claramente por un secesionismo, la caída de Saleh devenía en el objetivo primordial, por lo que decidieron unirse aún con sus vecinos del norte para pedir la salida del mandatario.

Las tribus tuvieron un rol importante, pero dispar. Como afirma Zahonero, inicialmente su involucramiento estuvo marcado por tres tendencias: abandonar las armas y plegarse pacíficamente a

los manifestantes; actuar fragmentadamente, ya que sus miembros mantuvieron lealtades diferenciadas; y el temor a resucitar antiguas disputas que despertaran luchas de venganza (Zahonero, 2013, pp. 409-410). Sin embargo, nuevamente estas tendencias empeoraron con el correr del tiempo. Con el paso definitivo del clan al Ahmar a la oposición, las relaciones entre los diferentes clanes empeoraron, desatándose fuertes enfrentamientos en Hasaba, acelerando así la fragmentación del poder. No obstante, muchas tribus asumieron el gobierno de sus territorios ante la retirada del Estado, manteniendo a los funcionarios locales en sus funciones, y ofrecieron mecanismos de soluciones de disputas entre los distintos grupos antagónicos, evitando que el caos sea mayor.

La sensación era que las demandas de los jóvenes habían sido eclipsadas, y que se habían desatado disputas de poder totalmente ajenas a ellos. En el mismo momento que los manifestantes realizaban una acampada pacífica en la Plaza del Cambio en el mes de junio, en las afueras de la ciudad se libraban combates entre el ejército yemení leal y las milicias de la familia al Ahmar (Ayestaran, 2011).

Iniciativa del Golfo: ¿plan de transición o nueva injerencia saudí?

El espiral de violencia encendió las alarmas en Riad y las demás capitales del Golfo, temiendo una guerra civil con fuertes implicancias para la región. Por ello, desde marzo hasta los primeros días de junio, el Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) comenzó a realizar negociaciones entre Saleh y la oposición partidaria en la Iniciativa del Golfo. Sin embargo, tres veces el mandatario entorpeció el acuerdo, rechazando firmar a último momento. Esto cambió el 3 de

junio, cuando fue blanco de un atentado en su mezquita, y debió ser llevado a Arabia Saudí para ser hospitalizado durante tres meses. A su regreso, con una fuerte presión internacional del CCG y la ONU, Saleh aceptaba abandonar la presidencia después de más de 30 años, a cambio de, entre otras cosas, inmunidad para él y sus aliados.

El acuerdo firmado entre Saleh y el EC establecía dos etapas. En la primera, el mandatario tenía 30 días para abandonar el cargo en un gobierno de unidad nacional, y dos meses después llamar a elecciones para elegir a quien lideraría una transición de dos años. La segunda etapa iba a culminar con la realización definitiva de elecciones parlamentarias y presidenciales en 2014. El único candidato elegido por consenso para ocupar el ejecutivo fue su propio vicepresidente, Abd Rabbuh Mansur Hadi. Sin embargo, este plan, que fue aplaudido por la comunidad internacional, estaba destinado al fracaso.

En primer lugar, fue negociado solamente entre el CGP y el EC, que lejos estaban de encarnar a la pluralidad de actores intervinientes. En segundo lugar, las demandas de los jóvenes que iniciaron las protestas ni siquiera eran tratadas superficialmente. Pero fundamentalmente, tuvo una amplia impronta saudí: las dos palabras más usadas fueron “seguridad” y “estabilidad”, lo cual reflejaba los intereses históricos que Riad mantenía con su vecino del sur (Comins, 2013).

Puertas adentro, entre los jóvenes se acentuó el sentimiento de secuestro de su revolución, mientras que los Houtíes y al Hirak se vieron excluidos del nuevo gobierno. En fin, todos acusaban al EC de haber pactado con el régimen y haber entregado una vez más el país a los saudíes.

Como bien indica Clausen,

“la transición yemení fue provocada por las protestas lideradas por jóvenes y una fuerte demanda de un cambio político real. Sin embargo, terminó como una negociación política liderada por la élite, mejor descrita como una reorganización de las élites que como un cambio fundamental. Es importante destacar que esto fue facilitado por la ONU y los Estados del Golfo, que priorizaron la estabilidad a corto plazo y trataron con actores políticos establecidos.”

Clausen, 2015, p. 20

Transición fallida: de la Conferencia de Diálogo Nacional al conflicto armado

Parte del proceso de transición que se inició con la consagración de Hadi como presidente consistió en realizar un llamado amplio a todas las fuerzas sociales para elaborar una nueva constitución y el orden político post Saleh. La Conferencia de Diálogo Nacional (CDN), vino a constituirse en la “piedra fundamental” del nuevo Yemen (Lackner, 2016:42). A grandes rasgos, los temas que debían ser tratados eran: reconstrucción del Estado, reformas en el Ejército, la cuestión sudista, la situación de Saada, el desarrollo económico, la reconciliación nacional, las reformas de la justicia, el federalismo, etc.

El primer gran debate fue quiénes estarían representados. Finalmente, 565 representantes del CGP, el EC, los houtíes, los sureños (tanto *al Hiraq* como otros grupos), las mujeres y los jóvenes comenzaron las negociaciones el 18 de marzo de 2013. Durante los once meses (en lugar de los seis planeados) que duró la CDN, se abrieron múltiples frentes de negociación y se debatieron un sinfín

de cuestiones. Sin embargo, sus 1800 resoluciones no definieron las cuestiones vertebrales.³⁹

Una vez más se reflejaron las dinámicas que moldearon históricamente a los actores yemeníes. Mientras que la CDN se desarrollaba en un lujoso hotel de Saná, la población comenzaba a morir de hambre en el resto del país, y se multiplicaban los hechos de inseguridad, asesinatos y ataques terroristas, por lo que una vez más la población se sentía ajena al proceso político. A su vez, Saleh, que aún mantenía parte de su red de apoyos, se encargó de obstaculizar y obstruir todas las negociaciones, al tiempo que los sureños amenazaban con abandonar la Conferencia si se les negaba el secesionismo. Por su parte los houtíes reclamaban que el pequeño número de representantes que le habían dado reproducía una histórica dinámica discriminatoria.

Un punto central, el del federalismo, quedó irresuelto, por lo que Hadi creó un comité especializado que diseñó una propuesta final. Ésta planteaba un Yemen federal de seis regiones, cuatro en el norte, y dos en el sur, que automáticamente fue rechazada por los houtíes y por los sureños. Mientras que los primeros quedaban excluidos de una salida al Mar Rojo y los recursos naturales, los sureños buscaban que se preservara la totalidad de lo que fue la República Popular Democrática de Yemen (Lackner, 2016, p.47)

En abril de 2014, Hadi conformó la Autoridad Nacional para la Implementación de los Resultados de la CDN, con una representación similar a la de la Conferencia. Sin embargo, para ese entonces, el nivel de tensión entre los houtíes y el gobierno de Hadi era muy alto. El rol que este grupo estaba jugando era cada vez más importante, y desde las guerras de Saada, habían crecido tanto en organización interna como en poderío

39. Como por ejemplo “el número de regiones que se incluirán en el futuro Estado federal, la composición del Comité de Redacción Constitucional, la cuestión del sur, los problemas relacionados con la justicia transicional y la reforma militar” (Lackner, 2016).

militar. Probablemente, a esa altura era el grupo más homogéneo de todo Yemen. A su vez, no debemos olvidar que paradójicamente, mientras sus representantes negociaban en la CDN, ellos seguían combatiendo en las provincias norteñas para afianzar su presencia. Al momento en que la Autoridad fue establecida, no sólo habían logrado controlar Saada, sino también grandes áreas de las gobernaciones de Hajja, Amran y al-Jawf, y avanzaban hacia el sur (Lackner, 2016)

Metástasis y estancamiento: un recorrido por la crisis yemení desde 2015 hacia 2018

El año 2014 fue el marco en el cual se forjó algo impensado: una alianza entre Saleh y los houtíes. Para entender la ambivalencia de la relación entre estos dos actores es pertinente apelar al concepto de ‘alianzas líquidas’ planteado por Soler I Lecha, quien afirma que “no hay bloques sólidos y cuando se forja una alianza no se fundamenta en una identidad o proyecto común sino en el miedo. La percepción de qué o quién representa una amenaza cambia en función de acontecimientos puntuales y es así como proliferan alianzas que suelen tener fecha de caducidad” (Soler I Lecha, 2017). Aprovechando la situación de inestabilidad y vacío de poder, los houtíes con apoyo de Saleh, realizaron un golpe de Estado y tomaron la capital, Saná. Con la franja oeste del país ocupada de norte a sur, el presidente interino Hadí, se vio obligado a dimitir en marzo de 2015, consiguiendo huir del país y debiendo solicitar ayuda a su principal aliado, Arabia Saudita, con el objetivo de enfrentarse a los houtíes y hacerse de nuevo con el poder gubernamental.

Es en este momento donde nos referimos a la generación de una ‘metástasis’ de la crisis yemení, con la internacionalización de esta

y la aparición de la dimensión sectaria como una nueva arista para analizar la contienda. Sin embargo, se debe ser precavidos ante los reduccionismos, resaltando que la crisis yemení tuvo sus inicios en el plano interno o local. El hecho de que el conflicto se haya visto exacerbado por las disputas regionales de poder entre Irán y Arabia Saudita no significa que las raíces de este puedan ser explicadas sólo a través de esta lente. La instrumentalización del sectarismo debe estar presente a la hora de realizar un análisis completo, pero no podemos olvidar que años antes del año 2015 sunitas y chiitas solían rezar en las mismas mezquitas.

Para enmarcar esta etapa del conflicto debemos tener en cuenta la grieta que comenzó a abrirse en Yemen, a través de una “polarización confesional”, la cual se reflejó en el enfrentamiento entre suníes⁴⁰ y chiíes⁴¹. Esta lógica se vio profundizada con la intervención de la coalición liderada por Arabia Saudita que, como consecuencia de la alteración del balance de poder regional lanzó una ofensiva militar aérea destinada a restaurar el gobierno de Hadi y desalojar a los houtíes de la capital y otras ciudades importantes.

La operación “*Decisive Storm*”⁴² se inició con una intervención aérea el 26 de marzo de 2015 bombardeando las posiciones houtíes, y tiempo después, con un bloqueo naval y el despliegue de fuerzas terrestres en Yemen. Este fue un momento bisagra para el conflicto yemení ya que una guerra civil, se transformó en una *proxy war*. En línea con esto se puede decir, retomando a Mumford, que ‘*proxy war*’ o ‘guerra por delegación’ es un conflicto en el que terceros actores intervienen de manera indirecta, apoyando a una facción combatiente,

40. Encarnados por el Partido Al Islah, el cual apoyó la candidatura de Hadi, y se vio marginado y excluido por el golpe de Estado de Saleh en alianza con los houtíes.

41. Representados por la alianza líquida entre Saleh y los houtíes, perteneciendo estos últimos a la rama Zaidí del chiismo.

42. Liderada por Arabia Saudí, con el apoyo de Egipto, Marruecos, Jordania, Sudán, Kuwait, Emiratos Árabes Unidos, Qatar y Bahreín. En los inicios la coalición realiza una campaña aérea que luego pasa a ser terrestre y naval.

con el objetivo de lograr un resultado de acuerdo con sus preferencias estratégicas (Mumford, 2013). Ahora bien, las guerras por delegación hacen referencia a una intervención indirecta, en la que los Estados buscan promover sus propios objetivos estratégicos y al mismo tiempo evitar participar en una guerra directa, costosa y sangrienta. Sin embargo, esto no ocurre en el caso de Arabia Saudita, cuya intervención no sólo fue directa, llegando incluso a ponerse en cuestión el principio de no intervención promulgado por la ONU, sino que le acarreó costos crecientes en su política exterior y en su vinculación con sus principales aliados occidentales.

A diferencia de los saudíes, la República Islámica de Irán no hizo más que capitalizar la inestabilidad interna y el vacío de poder yemení para lograr alcanzar sus intereses, actuando en calidad de aliado proxy. Los houtíes fueron vistos como peones de Irán, que vehiculizaban sus intereses. En palabras de J. M. Sharp “los houtíes encarnan lo que Irán busca lograr en todo el mundo árabe: es decir, el cultivo de un actor armado no estatal y no sunita que pueda presionar a los adversarios de Irán tanto política como militarmente (similar a Hezbollah en el Líbano)” (J.M.Sharp, 2019). Como bien se mencionó, el conflicto en Yemen se convirtió en una oportunidad para Irán, quien buscó expandir su influencia. A pesar de las negaciones categóricas por parte del gobierno en Teherán, se demostró que éste apoyó a los houtíes a través de asistencia económica, venta ilegal de armamentos y entrenamiento.

Desde una visión constructivista, podemos decir que esta alianza entre Irán y los houtíes se construyó a través de significados intersubjetivos que compartían la visión del Reino Saudí como un enemigo o adversario. En el tablero internacional las acciones del

enemigo fueron planteadas en términos de suma cero y desde una visión securitizada. Siguiendo esta lógica, apareció en el discurso de las monarquías del Golfo la idea de una Media Luna Chiíta, comandada por Irán que conspiraba en contra de la estabilidad regional. Este discurso consideraba a los chiíes como una amenaza al status quo, haciendo de una cuestión política (normal) una cuestión de carácter excepcional, y convirtiendo en prioritaria la contención de dicha amenaza, demandando un carácter de urgencia frente a otras cuestiones (Giménez Cerioli, L. y da Silva, 2016). Aunque la alianza entre los houtíes e Irán puede ser explicada de forma integral desde un punto de vista estratégico, el discurso de la Media Luna Chiíta presenta a los chiíes como un todo unificado, y no tiene en cuenta las ramificaciones y especificidades al interior de ella. Es por ello que resulta pertinente aclarar que el zaydismo de los houtíes se constituye en una rama del chiísmo pero que se separa de la vertiente duodecimana postulada por Irán.

Más allá de la polarización: el sur de Yemen y las grietas en la coalición saudí

A pesar de que en los últimos tiempos se ha hecho foco en la dimensión sectaria del conflicto, no se debe olvidar el rol desempeñado por otros actores cruciales como el Movimiento Transicional del Sur o *al Hirak*. La Conferencia de Diálogo Nacional fue rechazada por ellos bajo el argumento que era un pacto que sólo favorecía los intereses del norte y no contemplaba las demandas de autonomía e incluso independencia.

Si bien con anterioridad se hizo referencia al partido sunní *al Islah* y su importancia en la política yemení, encontrándose en las antípodas del pensamiento de los houtíes y ubicándose como base de apoyo del presidente Hadi, no se puede olvidar la actuación en el

territorio de un grupo sunni radical como es AQAP. El colapso estatal yemení ha convertido al país en un campo fértil para esta organización. Este grupo ha ganado poder, ya que conforme avanza y se radicaliza el conflicto, sus filas se han agrandado a partir de que muchos militantes de *al Islah*, se volcaron a la rama más radical. Desde el punto de vista saudí y occidental, la ofensiva contra los houtíes entra en la lógica de la lucha contra el terrorismo radical islamista. Sin embargo, desde un punto de vista pragmático, los yihadistas son en el campo de batalla, la única fuerza capaz de enfrentarse a los aliados militares de Teherán. Esto puede empujar a los saudíes a buscar un consenso tácito con ellos para combatir al enemigo común (Gutiérrez de Terán Gómez-Benita, 2015). AQPA se encuentra presente en Yemen desde los inicios del nuevo siglo, incluso antes de los atentados del 11-S, por lo que ha forjado relaciones consolidadas con ciertos sectores de Yemen y ocupado parte del territorio ante la incapacidad gubernamental de ejercer el control sobre ellos.

Precisamente en el sur de Yemen se gestaron las tensiones al interior de la coalición, entre Arabia Saudí y Emiratos Árabes Unidos (EAU). Los intereses de los emiratíes allí eran diversos. Por un lado, comerciales y energéticos, buscando ejercer influencia en ciudades portuarias y tener acceso al Mar Rojo y al Golfo de Adén. Por el otro, era necesario combatir no sólo a los enclaves de AQAP cooperando con EEUU, sino también a referentes del islam político como el partido *al Islah*, para prevenir revueltas como las que fueron generadas en el MENA durante el año 2011. Es acá donde los intereses de Riad y Abu Dhabi entraron en cortocircuito. Para contrarrestar la alianza Hadi-A Saudi-Islah⁴³, los EAU eligieron alinearse con los separatistas

43 El partido combina influencias tribales junto con las de los Hermanos Musulmanes yemeníes y grupos wahabíes más radicales

formando el Consejo de Transición del Sur (J.M.Sharp, 2019). Los EAU enviaron sus propias tropas a Adén conocidas como el Cinturón Sur, haciéndose con el control del territorio y desplazando en el año 2019 a las tropas leales a Hadi. Como contrapartida, Arabia Saudí y sus vecinos del Golfo buscaron que el movimiento sureño reconozca la legitimidad del Gobierno de Yemen.

El 4 de diciembre de 2017 la crisis yemení tocó fondo con el asesinato de Saleh en manos de los houtíes, después de que el expresidente anunciase su voluntad de romper el pacto contra natura con el movimiento *Ansar Allah*. La crisis se presagiaba por la inestabilidad del vínculo, que sólo se sostenía por la voluntad de imponerse contra la coalición saudí. El poder de esta alianza residía mayormente en manos de los houtíes, quienes lograron hacerse con el poder de las instituciones y se vieron beneficiados por la estructura tribal del ejército. Saleh se encontraba despojado de sus bases de poder, y los houtíes tenían mayor representatividad, en tanto encarnaban los intereses de un grupo importante en la sociedad yemení. El liderazgo de Saleh fue más de tipo personalista y clientelar, basándose en alianzas efímeras para lograr conservarse en el poder, o en su defecto, nombrar sucesor a un miembro de su familia (Shuja Addin, 2016).

Los houtíes castigaron a Saleh cuando expresó “querer dar vuelta la página en las relaciones con Arabia Saudí”, lo que fue percibido por los zaydies como un abandono de la alianza. Su muerte significó un fin abrupto a un líder que se mantuvo por 33 años en el poder, y puso coto a los avances hacia la pacificación. Saleh encendió una cerilla llamando a sus seguidores a tomar las armas contra los houtíes, al anunciar su voluntad de mejorar la relación con Riad. Esta declaración

confirmó la traición a sus aliados y no fue bien vista por muchos de sus seguidores, quienes se oponen a los houtíes pero aún más a las intervenciones militares saudíes en Yemen (Longley Alley, 2017).

Más allá de la polarización que puede verse a través de la dimensión sectaria, las grietas al interior de cada uno de esos polos perduraron. El caso testigo fue el trágico final de Saleh en manos de sus antiguos aliados, con quienes mantuvo una relación ambivalente a lo largo de su mandato. Asimismo, en la coalición liderada por Arabia Saudita se hicieron presentes las tensiones, principalmente con la actitud díscola de Abu Dabi, cuyos intereses colisionaron con los saudíes, refugiándose ambos en distintos grupos de poder yemení.

Estocolmo y Hodeidah ¿Avances para la pacificación o letra muerta?

En 2014, poco después de tomar Saná, los houtíes se hicieron con el control de otra ciudad geoestratégicamente importante en Yemen, Hodeidah. Esa zona constituye un punto de inflexión en el avance houtí, debido a que les proporciona acceso al Mar Rojo, clave para abastecer la capital, y también generar ingresos para los insurrectos, que «gravan» las importaciones y controlan la distribución de alimentos y combustible saliendo del puerto (Sharper, 2019). La respuesta saudí no se hizo esperar, y fue fruto de críticas al establecer un bloqueo terrestre, marítimo y aéreo para detener el tráfico de armamento. Con la toma de Hodeidah, y el bloqueo saudí se inició una escalada del conflicto directamente proporcional al deterioro de los derechos humanos de los yemeníes, cuya situación ya era delicada con anterioridad al 2014 y no hizo más que empeorar.

A pesar de los reclamos hechos por parte de Naciones Unidas y con una situación humanitaria insostenible Arabia Saudita mantuvo el bloqueo, sosteniendo que lo hizo en respuesta a un ataque con misiles en el aeropuerto de Riad el 4 de noviembre de 2017. Si bien el 22 de noviembre, la coalición anunció que permitiría que los vuelos humanitarios se reanudara a la capital, y que “materiales humanitarios y de socorro urgentes” comenzaran a trasladarse al puerto de Hodeidah, continuaron existiendo importantes restricciones a la entrega de bienes esenciales a la población civil.

Casi cuatro años después de la toma de Hodeida, en 2018, la coalición saudita lanzó la operación “Victoria Dorada” para recuperar la ciudad portuaria. Retomarla fue un intento de cambiar el rumbo de la guerra a su favor y quizás incluso facilitar su retirada gradual de la participación directa en el conflicto. La batalla entre la coalición y los rebeldes houtíes por la ciudad portuaria en el Mar Rojo marcó un hito importante de la guerra en Yemen.

Los intentos de negociación fueron magros y escasos. En 2016 se concertó una reunión en Kuwait auspiciada por la ONU, en la que el grupo rebelde chií no se presentó, en protesta por las violaciones del cese al fuego cometidas por la coalición saudí. Si bien la participación de la ONU como actor internacional resulta fundamental para brindar asistencia humanitaria, también tiene la obligación moral de poner fin al bloqueo de la coalición mediante sanciones u otros métodos. Por supuesto, es más fácil decirlo que hacerlo, sobre todo teniendo en cuenta que las sanciones las aprueba primero el Consejo de Seguridad, en el que Estados Unidos, aliado de Riad, tiene poder de veto (Jenkins, 2019).

Entre las negociaciones auspiciadas por la ONU se pueden

mencionar el Acuerdo de Estocolmo en 2018 y el Acuerdo de Hodeidah en 2019. En diciembre de 2018 las partes se reunieron en Suecia para discutir una hoja de ruta que los guíe hacia un acuerdo de paz. El acuerdo versaba sobre tres puntos centrales: la ciudad de Hodeidah y los puertos de Salif y Ras Issa, un mecanismo para la activación del acuerdo de canje de prisioneros, y una declaración de entendimiento sobre Taïz, creándose un comité donde se discutiría su situación. Las Naciones Unidas acordaron presidir un Comité de Coordinación de Redespiegue (CRC) para monitorear el cese al fuego. Sin embargo, la efectividad del acuerdo resultó discutible. A pesar de las declaraciones de Martin Griffiths⁴⁴, quien sostuvo que ha habido una reducción sostenida de la violencia, los términos del acuerdo fueron poco claros y sin referencias técnicas, lo que ha hecho que sea objeto de interpretaciones contradictorias por las partes.

En línea con estos esfuerzos realizados para mermar la escalada del conflicto se puede mencionar también al acuerdo de Hodeidah. En la resolución 2451 (2018) el Consejo de Seguridad solicitó al Secretario General que presentara propuestas antes del 31 de diciembre de 2018 sobre cómo las Naciones Unidas apoyarán plenamente la aplicación del Acuerdo de Estocolmo, incluida la supervisión sustantiva del alto el fuego y el redespiegue de fuerzas. También encomendó a las Naciones Unidas la presidencia del CRC. El 16 de enero de 2019, el Consejo de Seguridad adoptó por unanimidad la resolución 2452 que autorizaba el establecimiento de una nueva Misión Política Especial, la Misión de las Naciones Unidas en apoyo del Acuerdo de Hodeidah (UNMHA) (Naciones Unidas, 2019). El mencionado acuerdo presentaba entre sus disposiciones: dirigir y apoyar el funcionamiento

44. Enviado especial de la ONU al Consejo de Seguridad desde la firma del acuerdo.

del CRC para supervisar el alto el fuego; asegurar el cumplimiento de las partes; y cooperar para que la seguridad de la ciudad de Hodeidah y los puertos de Saleef y Ras Isa esté garantizada por las fuerzas de seguridad locales de conformidad con la ley yemení. El objetivo del acuerdo fue afrontar una situación de inestabilidad, y efectivizar un cese al fuego que Estocolmo no logró, con el objetivo de permitir el ingreso al territorio yemení de personal humanitario.

Los pilares para poder pensar en una pacificación yemení son tres. En primer lugar establecer mecanismos para implementar un programa masivo de intercambio de prisioneros. En segundo lugar, desmilitarizar Hodeidah, una zona asediada por la coalición saudí, y permitir el ingreso de ayuda humanitaria y suministros para la población yemení. Por último, reabrir el aeropuerto de Saná, la principal vía de acceso aéreo al país, sobre el cual rige una zona de exclusión aérea. Estos tres factores no sólo que no están dados, sino que se ingresó en una nueva escalada del conflicto a partir de los ataques a la petrolera saudí Aramco⁴⁵, lo que constituyó un episodio más de un conflicto que parece haber llegado a un punto muerto.

COVID - 19: se agrava la crisis humanitaria

Tomando como referencia datos aportados por Amnistía Internacional, y de la Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, existen más de 20.000 civiles muertos y heridos por los combates desde marzo de 2015 (Amnistía Internacional, 2020). Esta situación no hizo más que agravarse con la emergencia de la pandemia de COVID-19 como una dimensión que suma a la inestabilidad en la región. En abril de 2020 se detectó el primer caso en Yemen, en un

45. En septiembre de 2019, los houtíes se adjudicaron la responsabilidad de un ataque con drones al territorio saudí, el cual detuvo prácticamente el 50% de la producción de dos de las infraestructuras petroleras más grandes del mundo.

contexto marcado por una infraestructura sanitaria precaria, un sistema de salud colapsado, fondos insuficientes y vulnerabilidades estructurales que se han desarrollado durante un período prolongado de conflicto y mala gobernanza. La frágil situación y las autoridades fragmentadas en Yemen son desafíos importantes que obstaculizan la implementación del Reglamento Sanitario Internacional, constituyendo el COVID-19 el embate final a la inestabilidad característica de un Estado colapsado.

Consideraciones Finales

Indudablemente el Estado yemení ha entrado en una situación de fragmentación y desintegración compatible con la definición de “colapso estatal” de Lambach et al (2015). El gobierno “oficial” (o al menos reconocido internacionalmente) se encuentra exiliado, con una escasa capacidad de crear normas, y mucho menos para hacer efectivo su cumplimiento. A lo largo del territorio hay un vacío de poder total, que ha permitido la emergencia de una multiplicidad de centros de poder, que detentan sus propias reglas, milicias armadas y esquemas tributarios. Económicamente, gran parte de las instituciones e infraestructura se han vuelto dependientes de la ayuda internacional para su mantenimiento. Como afirma Clausen (2018), este conflicto no debemos entenderlo como el Estado contra actores no estatales, separados tajantemente, sino más bien una disputa entre diversos actores para ver quién controla el aparato estatal y obtiene los beneficios de este.

En palabras de Salmutter “Mientras que las guerras cortas cambian los regímenes, las guerras largas cambian sociedades; el pueblo yemení tendrá que volver a identificarse entre sí en un intento por construir una nación” (Salmutter, 2017, p.12). La intervención de actores extrarregionales y organizaciones transnacionales, hicieron

que la situación adquiriera vida propia y exceda los límites del territorio y actores yemeníes, transformándose no sólo en una proxy war, sino también deviniendo en un Estado colapsado, para algunos, crónico. Yemen pasó de ser un país con un conflicto que respondía a dinámicas y revueltas locales de la juventud, a ser un Estado colapsado y penetrado, con una propuesta de transición construida desde afuera y sin la participación de importantes sectores de la sociedad. Desde entonces, la guerra se ha transformado en una multiplicidad de guerras en las que se desarrolla una combinación volátil de actores locales, regionales e internacionales, todos armados y con intereses contrapuestos haciendo inviable la existencia del país.

Referencias Bibliográficas

- Addin, M. S. (2016);** “*Yemen’s Houthis and former President Saleh: An alliance for animosity*”. Disponible en: https://s3.eu-central-1.amazonaws.com/storage.arab-reform.net/ari/2020/03/31160853/Arab_Reform_Initiative_2016-10_Policy_Alternatives_en_Yemens_Houthis_and_Former_President_Saleh_An_Alliance_of_Animosity.pdf
- Alley, A. L. (2016);** “*La trágica guerra de Yemen*”, en *Política Exterior*, vol. 30, N° 170, pp.32-40.
- Alley, A. L. (2017);** “*The killing of former resident Saleh could worsen Yemen’s war.*”, *International Crisis Group*. Disponible en: d2071andvip0wj.cloudfront.net/6decThe%20Killing%20of%20Former%20President%20Saleh.pdf
- Amnistía Internacional (2020);** “*Amnistía Internacional*”. Disponible en: <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2015/09/yemen-the-forgotten-war/>

- Bonnefoy, L. (2014); “Yemen: más allá de la polarización confesional”,** en *Ideas Políticas*. Disponible en: <https://www.politicaexterior.com/producto/yemen-mas-alla-de-la-polarizacion-confesional/>
- Brehony, N. (2015); “Yemen and the huthis: genesis of the 2015 crisis”,** *Asian Affairs*, Vol. XLVI, N°. II, pp. 232-250.
- Cerioli, L. G., & Da Silva, E. (2016); “La securitización de la Media Luna Chiíta: una perspectiva teórica de la primavera árabe de Bahréin y Yemen”,** *Contra Relatos desde el Sur*. 14, pp. 5-16.
- Clausen, M. L. (2018); “Competing for Control over the State: the case of Yemen”,** en *Small Wars & Insurgencies*. vol 29, N°3, pp. 560-578.
- Clausen, M. L. (2015); “Understanding the crisis in Yemen: Evaluating competing narratives”,** *The International Spectator*, vol 50, N° 3, pp. 16-29.
- Ferreira Bermúdez, S. (2017); “El colapso estatal de Yemen (2011-2017), una aproximación desde la teoría de los Estados fallidos”,** Madrid: Universidad Complutense de Madrid
- Dip, A. (2020); “La puja por el tablero geopolítico de Medio Oriente: el caso de Yemen”,** en *Otro Sur*, N°12, pp. 49-60
- Jenkins, M. (2019); “Yemen: the worst humanitarian crisis in the world, ignored”. Mundi.**
- Lackner, H. (2016); “Yemen Peaceful Transition from Autocracy: Could it have succeeded?”,** en *International Institute for Democracy and Electoral Assistance*.
- Lambach, D., Johais, E., & Bayer, M. (2015); “Conceptualising state collapse: an institutionalist approach”,** en *Third World Quarterly*, 36, 7, pp. 1299-1315. Disponible en: doi.org/10.1080/01436597.2015.1038338

- Manea, E. (1996); “Yemen, the Tribe, and the State”,** en *Paper presented at the International Colloquium on Islam and Social Change*. Disponible en: <https://al-bab.com/yemen-tribe-and-state>
- Martinez, J. C. (2013); “Yemen en el contexto de las revueltas árabes: de la crisis del sistema al diálogo nacional”,** en *Instituto Español de Estudios Estratégicos*.
- Meleigy, M. (2010); “Yemen conflict takes its toll on civilians”,** en *World Report*. 375, pp. 269-270. Disponible en: [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(10\)60115-8](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(10)60115-8)
- Mena, S. M. (2018); “Irán y Arabia Saudí, rivalidades geopolíticas y escenarios de confrontación”,** en *OASIS*. 27, pp. 47-66. Disponible en: <https://doi.org/10.18601/16577558.n27.04>
- Middle East and North Africa Programme-Workshop Summary. (2015); “Yemen: Key players and prospects for peace”,** *Chatham House*.
- Mumford, A. (2013); “Proxy Warfare and the future of conflict”,** *The RUSI Journal*, vol. 158 N° 2, pp. 40-46. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/03071847.2013.787733>
- Naciones Unidas (2019); “Political and Peacebuilding Affairs”.** Disponible en: <https://dppa.un.org/en/mission/unmha-hudaydah-agreement>
- Osman, A. (2012); “Al Qaeda in the Arabian Peninsula and Counterterrorism Strategies in Yemen”,** *Journal of Political Inquiry at New York University*, vol.5, N° 5.
- Ossorio, I. A. (2017); “El Yemen post-Saleh”,** en *Observatorio de Política Exterior Española - Fundación Alternativas*. N° 47. Disponible en: <http://www.fundacionalternativas.org/observatorio-de-politica-exterioropex/documentos/notas-prospectivas>
- Rajmil, D. (2012); “Un nuevo equilibrio de poderes en Oriente Próximo”,** Instituto Español de Estudios Estratégicos.

- Paredes Rodríguez, R (2011);** “*De las revueltas a un nuevo tipo de revolución en la primavera democrática árabe*”, *Ágora internacional*. N° 13, pp. 16-19.
- Rosenau, J. N. (1997);** “*Demasiadas cosas a la vez. La teoría de la complejidad en los asuntos mundiales*”, *Nueva Sociedad* N°148, pp.70-83.
- Saleh, O. B., Hussain, M., & Latif, H. M. (2017);** “*The influence of the tribal dispute resolution mechanism on the arbitration system in Yemen*”, en *International Journal of Trend in Research and Development*, 4, pp.738-740.
- Salisbury, P. (2016);** “*Yemen: Stemming the rise of a chaos state*”, en *Middle East and North Africa Programme*. Disponible en: <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/research/2016-05-25-yemen-stemming-rise-of-chaos-state-salisbury.pdf>
- Salmutter, K. (2017);** “*Why did the transition process in Yemen failed?*”, en *SciencePo - Kuwait Programme*.
- Sharp, J. M. (2019);** “*Yemen: Civil war and regional intervention*”, *Congressional Research Service*.
- Soler I Lecha, E. (2017);** “*Alianzas Líquidas en Oriente Medio*”, Barcelona. *Anuario Internacional CIDOB 2016-2017*.
- Thiel, T. (2012);** “*After the Arab Spring: power shift in the Middle East?*”, en *IDEAS Reports*, pp. 43-47.
- Tolosa, C. I. (2017);** “*Guerra civil en Yemen: actores y crisis humanitaria*”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*. 5, pp. 823-841. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6057711>
- Transfeld, M. (2014);** “*Yemen: GCC roadmap to nowhere*”, en *SWP Comments*.

- Waltz, K (1988);** “*Teoría de la Política Internacional*”, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988, Capítulo 3-5.
- Wendt, Alexander (1992);** “*Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics*”, en *International Organization*, N° 46, pp. 391-425.
- Winter, L. (2011);** “*Conflict in Yemen: Simple people, complicated circumstances*”, en *Middle East Policy*, vol. XVIII, N° 1.
- Zahonero, L. H. (2018);** “*Yemen el patio trasero de Arabia Saudita!*”, en *ABC Internacional*. Disponible en: https://www.abc.es/internacional/abci-investigadora-leyla-hamad-especialista-yemen-patio-trasero-arabia-saudi-201811090331_noticia.html
- Zahonero, L. H. (2013);** “*La relación del Estado y las tribus en Yemen: entre la cooperación y la confrontación*”. Universidad Autónoma de Madrid, Madrid.

Capítulo 5

El conflicto palestino-israelí tras la Primavera Árabe: ¿Madre o viuda de la conflictividad regional?

Federico Jesús Benzaquen, Imanol Biurrun
y Nicole Rosenberg*

Introducción

Desde sus inicios el conflicto palestino-israelí se erigió como un tema primordial en la agenda regional e internacional. Considerado como uno de los conflictos más complejos y arraigados a nivel global, logró acaparar un notable grado de atención en reiteradas ocasiones al poner en juego la paz y la seguridad de la comunidad internacional. Transcurridas siete décadas de la creación del Estado de Israel y a diez años del estallido de la Primavera Árabe, proceso que prometió la transformación más importante de la región desde la descolonización, el objeto del presente capítulo es analizar las repercusiones que tuvo la Primavera Árabe en el conflicto entre palestinos e israelíes.

Se pretende dar cuenta a modo de hipótesis que el estallido de las revueltas en el mundo árabe ha opacado al histórico conflicto entre palestinos e israelíes, colocándolo en un segundo plano. De esta forma, el capítulo girará en torno a tres ejes principales: en primer lugar se abordará el contexto doméstico analizando la influencia de la Primavera Árabe hacia el interior de los territorios palestinos y la consiguiente respuesta israelí; luego el contexto regional, en donde se observará el

* Integrantes del Grupo de Jóvenes investigadores del IREMAI-GEMO de la Universidad Nacional de Rosario (UNR) y la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Rosario-Argentina. Correos: fedebenzaquen@gmail.com; imanol.biurrun@gmail.com; nicoleerosenberg3@gmail.com

impacto de las revueltas árabes en el conflicto entre israelíes y palestinos, como así también las alteraciones en las alianzas regionales; y por último el contexto internacional en el cual se resaltarán la importancia del accionar de las potencias extrarregionales, destacándose el protagonismo estadounidense en el conflicto y en el proceso de paz.

Contexto doméstico: la Primavera Árabe en Palestina y la reacción de Israel

El estallido de las manifestaciones sociales en los países que integran la región del *Middle East and North Africa* (MENA) tuvieron sus repercusiones entre palestinos. En primer lugar, debemos destacar que, a partir de los sucesos ocurridos en Túnez, Siria, Egipto o Libia como consecuencia de la primavera árabe, la cuestión palestina, iniciada en 1948 con la declaración de independencia de Israel y la ulterior guerra árabe-israelí, pasó a un segundo plano en la agenda regional e internacional.

En segundo lugar, el reclamo ante las autoridades de los palestinos se diferenció al de sus vecinos. En países como Siria o Libia, por citar dos ejemplos, los movimientos tenían por objetivo la apertura democrática de los regímenes autoritarios, mientras que en Palestina la situación despertó el entusiasmo de la población en lograr un acuerdo de reconciliación entre las dos facciones más importantes, Al Fatah y Hamas.

La rivalidad entre ambas facciones se acentuó luego de los comicios legislativos del año 2006 cuando Hamas recibió el apoyo mayoritario en la Franja de Gaza. Sin embargo, el momento más álgido de la disputa tuvo lugar un año más tarde, tras el fracaso de la mediación saudí en su intento de lograr un gobierno de coalición, liderada por la Autoridad Nacional Palestina (ANP) bajo la presidencia de Mahmud Abbas, y con Ismael Haniya como representante de Hamas. En junio

de 2007, a raíz de la inestabilidad política generada por la frágil coalición, Gaza se encontró sumergida en un clima de guerra civil. Los partidarios de Fatah fueron expulsados y Hamas inició un gobierno de facto, tomando el control total de la Franja de Gaza.

Corresponde mencionar la diferencia ideológica entre las dos facciones. Por un lado, Al Fatah, que posee un amplio respaldo y reconocimiento internacional, se caracteriza por ser un partido secular y de representar el nacionalismo palestino a través de la ANP. Por otro lado, Hamas es un partido de raíces islámicas que incluye los valores del Islam en su programa de liberación palestina. Además, la no aceptación de Israel como contraparte en las negociaciones y sus métodos para lograr sus objetivos han provocado su aislamiento internacional. A pesar de sus diferencias, los dos partidos poseen un objetivo común: la creación de un Estado palestino independiente (Rajmil, 2011, p.4). Sin embargo, difieren en un punto crucial, mientras que Fatah desea un Estado palestino que respete las fronteras de 1967, Hamas pretende que Palestina abarque lo que se denomina la Palestina histórica⁴⁶. La forma de lograr dicho objetivo es otra gran diferencia. La ANP ha intentado llegar a un acuerdo con los distintos gobiernos de Israel, en tanto que Hamas ha optado por la lucha armada como recurso.

La primavera árabe, iniciada en Túnez en diciembre de 2010, motivó a los jóvenes palestinos a protestar en las calles y a través de las redes sociales. El ‘Movimiento 15 de Marzo’, nombre que se le dio a las manifestaciones en Cisjordania y en Gaza, tenía por objetivo presionar a sus gobernantes para lograr la unidad política entre Hamas y Fatah.

Las motivaciones estructurales de las protestas no difieren del resto de sus vecinos, donde se destacan la corrupción, la alta tasa de

46. Palestina histórica es la región que comprende desde el mar Mediterráneo hasta el río Jordán, y desde el río Litani hasta el Néguev.

desempleo juvenil y la falta de libertades políticas. Pero, además, en el caso palestino hay que sumar la ocupación israelí en Cisjordania y el bloqueo a la Franja de Gaza. Este último punto es importante, porque si bien había un gran descontento social hacia las autoridades, Israel seguía siendo el enemigo principal de los palestinos. En Gaza, Hamas estaba siendo cuestionada por su inactividad mientras Israel continuaba con su bloqueo, perdiendo influencia y popularidad frente a otros movimientos sociales, como por ejemplo, *Gaza Youth Breaks Out* o el propio movimiento 15 de marzo.

En Cisjordania, Mahmud Abbas era cuestionado por su falta de resultados en las negociaciones con Tel Aviv, luego de llegar a la presidencia en el año 2005 con un programa de unificación política, y con el objetivo de llegar a un acuerdo de paz con Israel que permita la conformación de una Palestina independiente. Si bien Abbas supo canalizar el descontento de la población pidiendo una ‘primavera palestina’ en su intento de lograr el reconocimiento en Naciones Unidas, la mayor crítica que recibió el presidente estuvo dirigida a su falta de compromiso en desafiar el control israelí en la zona C, en los asentamientos y en la frontera (Aronson, 2011, p. 218).

Lo cierto es que, con el tiempo, el gobierno de Abbas se fue volviendo menos tolerante mientras la corrupción fue creciendo. Gracias a la falta de una oposición fuerte dentro de la ANP, y el hecho de que el consejo legislativo no funcionara debidamente, le permitió al presidente gobernar por decreto (Elgindy, 2015, p.134). ¿Pero quién podría sucederlo? Según Julio de la Guardia, no son muchas las opciones. En primer lugar, se encuentra el exdirector del *Aman al Huqai* y actual director de la Federación Palestina de Fútbol, Yibril Rayoub, quien cuenta con un amplio apoyo social. Luego está el secretario general de

la Organización de Liberación Palestina, Saeb Erekat, quien además cuenta con el apoyo de Abbas. Y, por último, el director del *Mujabarat* o Servicio de Inteligencia General, Mayed Farah (Guardia, 2017, p.39).

Como bien sostiene Elgindy, los palestinos necesitan, más que la creación de instituciones, llegar a un consenso. Al igual que en gran parte de la región, los supuestos básicos que han mantenido unido al movimiento nacional palestino durante las últimas décadas ahora se están desmoronando y deben reconstruirse (Elgindy, 2015, p.146).

Hay que mencionar que la sociedad palestina históricamente tuvo una participación política y social activa, solo hace falta recordar las dos intifadas en 1987 y en 2000. Sin embargo, durante el último tiempo, tanto Hamas como Fatah redujeron la participación social para mantener su preponderancia sobre el terreno, estableciendo una suerte de ‘feudos’. A pesar de todo, se debe reconocer la madurez política de la sociedad palestina, ya que las manifestaciones no dieron lugar a una tercera intifada.

Si bien las protestas fueron rápidamente reprimidas tanto en Gaza como en Cisjordania, las autoridades se hicieron eco de estas. En abril de 2011 Mahmud Abbas y Khaled Meshaal, líder de Hamas, junto a otras 11 facciones palestinas se juntaron en El Cairo para anunciar la firma de un acuerdo de reconciliación. La realidad política de ambas facciones estaba atravesada por la deslegitimación de sus liderazgos y el cambio del escenario regional. La caída de Mubarak y la llegada de la Hermandad Musulmana en Egipto, junto con la guerra civil desatada en Siria influyeron en las posiciones adoptadas por Hamas y Fatah respecto al acuerdo de reconciliación.

El acuerdo estableció la conformación de un gobierno de

coalición integrado por tecnócratas, además de anunciar elecciones presidenciales y legislativas libres a celebrarse un año más tarde. Otros puntos, tal vez más polémicos, del acuerdo son: la creación de fuerzas de seguridad palestinas que incluyan a miembros de Fatah y Hamas, la liberación de presos políticos y la designación de los cargos del nuevo gobierno interino. En cuanto al primer punto, la mayor dificultad que atraviesa el acuerdo es la división territorial entre Cisjordania y la Franja de Gaza. Sin embargo, las dificultades financieras y de logística dificultan la celebración de las elecciones estipuladas por el acuerdo. La diáspora palestina, cuya mayoría residen en campos de refugiados, se verían excluidos.

A pesar del fracaso, las autoridades retomaron las negociaciones en varias oportunidades, sin llegar a concretarse la reconciliación. En el año 2017, en una reunión entre Hamas y Egipto, celebrada en El Cairo, los delegados palestinos manifestaron su disposición de llegar a un acuerdo con la ANP para el establecimiento de un consenso nacional que permita la celebración de elecciones en Cisjordania, Gaza y Jerusalén del Este. Un año más tarde, también bajo mediación de Egipto, se intentó formalizar el acuerdo. Hamas debía ceder el control de la Franja de Gaza, al tiempo que la ANP suspendía las sanciones a Gaza. Luego se llamaría a elecciones generales para votar a un nuevo presidente a los representantes del Consejo legislativo. Finalmente se instauraría un gobierno de unidad, representado por todas las facciones. La propuesta egipcia no llegó a realizarse debido a la desconfianza existente entre Hamas y Fatah, generando un *impasse*. Por un lado, Hamas no entregaría el control de Gaza sin previa suspensión de las sanciones. Y por el otro lado, la ANP no suspendería las sanciones si Hamas no entregaba el control de Gaza.

Desde el punto de vista de Israel, el acuerdo de reconciliación palestino no es una buena noticia. Israel, Estados Unidos, y parte de la comunidad internacional reconocen a Hamas como una organización terrorista que desea la destrucción del Estado hebreo, por lo tanto, un acuerdo entre la ANP y Hamas es un obstáculo para el proceso de paz.

El objetivo principal de Israel es mantener su existencia como Estado soberano en la región. Para lograr dicho objetivo ha tenido que llevar adelante distintos conflictos armados con sus vecinos en pos de su supervivencia y seguridad, principalmente con Hezbollah en el Líbano y Hamas en la Franja de Gaza. A diferencia de las guerras convencionales, como la guerra de los seis días o la guerra de Yom Kippur, Hamas y Hezbollah se desenvuelven en el terreno con tácticas de guerrillas.

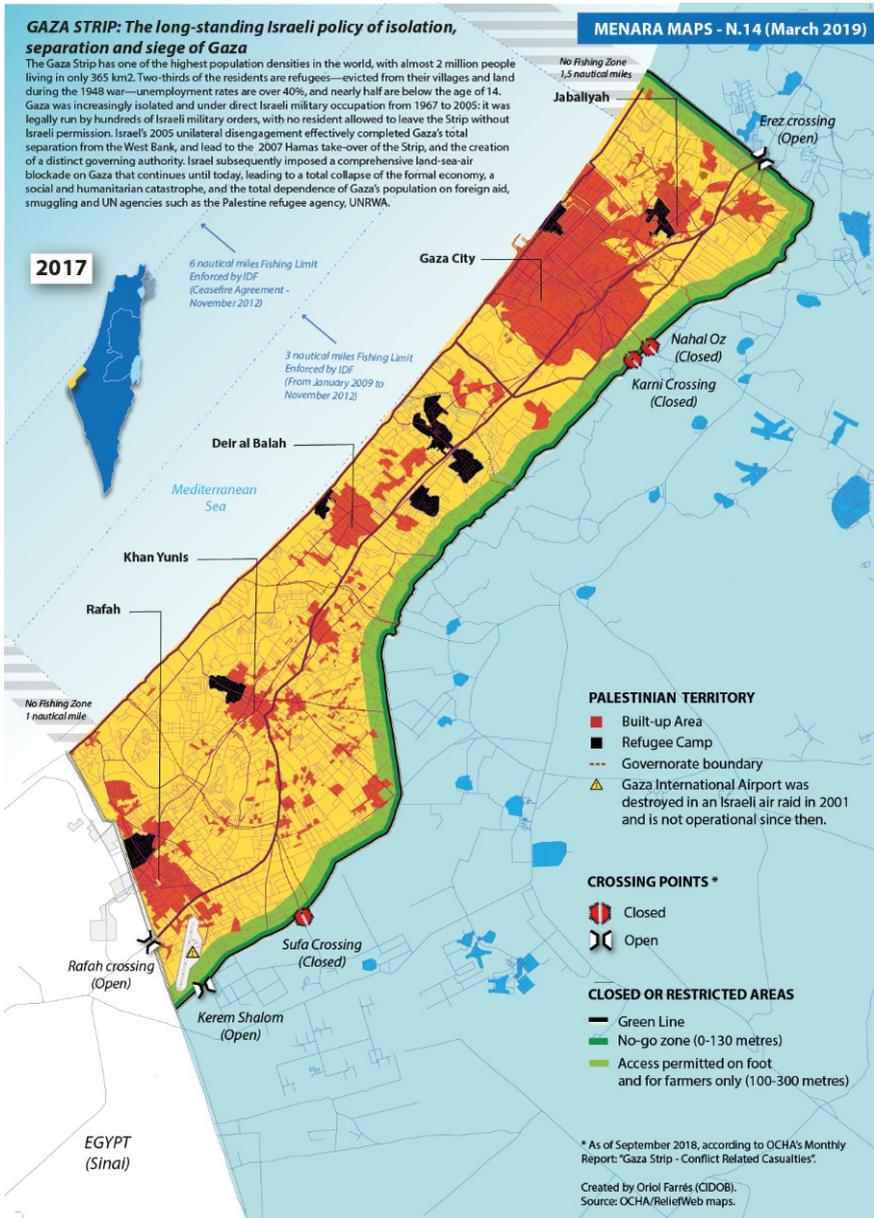
Las operaciones Pilar Defensivo y Margen Protector son dos ejemplos de securitización de la política exterior de Israel respecto a Hamas y la Franja de Gaza. Teniendo en cuenta el concepto de securitización de Barry Buzan, Ole Waever y Jaap de Wilde, se puede inferir que los Estados fijan sus políticas de seguridad a partir del establecimiento intersubjetivo de una amenaza existencial. La ‘seguridad’ puede llevar a los Estados a romper las reglas de juego mediante sus políticas. Como dicen los autores,

“si por medio de un argumento sobre la prioridad y urgencia de una amenaza existencial el actor ha logrado liberarse de procedimientos o reglas que de otro modo le obligarían, estaríamos siendo testigos de un caso de securitización.”

Buzan et al., 1998, p. 25

Durante la Operación Pilar Defensivo, en noviembre de 2012, se desarrolló un escenario asimétrico entre Israel y Hamas. Debido a dicha asimetría, Hamas expuso a su población civil con el objetivo de limitar las acciones militares israelíes. Los *decision makers* israelíes se encontraron frente a un gran dilema, ¿debían atacar la infraestructura de Gaza, la cual era provista por Israel, o solamente atacar a las organizaciones terroristas? La operación militar fue consecuencia de años de inestabilidad en la frontera. Si bien luego de la Operación Plomo Fundido, durante el período 2008 y 2009, generó un momento de calma, grupos opositores a Hamas lanzaban ocasionalmente algunos cohetes a territorio israelí que amenazaban el *status quo*.

La llegada de la Hermandad Musulmana en Egipto pudo ser otro motivo para la ofensiva israelí. La operación tuvo por objetivo asestar un golpe a Hamas, destruyendo su red de depósitos de cohetes con intención de fortalecer la disuasión contra futuros ataques, minimizando los daños dentro del territorio israelí. Los objetivos planteados por los *decision makers* israelíes fueron fácilmente alcanzados. Se logró establecer un cese al fuego con Hamas al tiempo que se mantuvo el acuerdo de paz con Egipto, gobernado por la Hermandad Musulmana.



Mapa 1: Territorio de la Franja de Gaza (septiembre 2018) - Fuente: MENARA

Otra intervención israelí en la Franja de Gaza de magnitud semejante, luego del inicio de la primavera árabe, fue la Operación Margen Protector, entre 2014 y 2015. La reanudación de los ataques con cohetes llevó a las Fuerzas de Defensa israelíes (FDI) a intervenir nuevamente. El resultado fueron 2.000 palestinos muertos y la destrucción de la infraestructura en Gaza (Fabani, 2014, p.28).

Durante el 2018, con la conmemoración del *Nakba*⁴⁷, nuevas protestas por parte de jóvenes palestinos comenzaron a surgir en Gaza, incentivadas por la crisis económica, sanitaria y social producto del bloqueo y las intervenciones ya mencionadas. Las manifestaciones tomaron el nombre de ‘la Marcha del Retorno’. Si bien por momentos la tensión fue en aumento, no se realizaron grandes acciones militares por parte de las fuerzas israelíes. Es importante destacar el sofisticado sistema de defensa antimisiles, conocido como Cúpula de Hierro, que permite la intercepción de los cohetes lanzados por las organizaciones en Gaza.

La primavera árabe y el 70 aniversario del *Nakba* despertó el problema de los refugiados palestinos. La última vez que palestinos e israelíes discutieron la cuestión de los refugiados fue en la cumbre de Taba en el año 2001. En dicha cumbre, Israel aceptó absorber un número de refugiados, sin embargo, lo definió como un reencuentro familiar y no como el derecho al retorno. Las conversaciones se estancaron cuando los negociadores israelíes intentaron vincular el derecho al retorno con las cuestiones de fronteras y el estatus de Jerusalén. Los palestinos rechazaron la propuesta, ya que era vista como una retirada de Cisjordania y, además, la renuncia a los barrios palestinos en Jerusalén serviría al interés nacional de Israel (Inabri, 2013, p.51).

47. Nakba: día de la catástrofe; éxodo forzado del pueblo palestino tras la creación del Estado de Israel en 1948.

En 2020, el brote de la pandemia del COVID-19, reavivó la esperanza de reconciliación. La situación fue todo un desafío para la ANP y, sobre todo, para Hamas. En Cisjordania, la pandemia desnudó las vulnerabilidades estructurales consecuencia de la ocupación. Luego del anuncio de estado de emergencia, se suspendieron los pasos fronterizos y los puestos de control endurecieron las restricciones. La situación en Gaza fue más dramática. Con un sistema de salud colapsado hace años, Hamas dependió de la colaboración de las organizaciones internacionales para hacer frente a la crisis sanitaria. Por último, los acuerdos de Abraham entre Israel por un lado, Emiratos Árabes Unidos y Bahrein por el otro, alentaría a terminar con la división y establecer un programa nacional común.

El conflicto palestino-israelí desde una perspectiva regional: las incidencias de las transformaciones regionales sobre el caso

El estallido de la Primavera Árabe trajo aparejada grandes transformaciones en la región del MENA. Los vientos de cambio que soplaban en la región tuvieron un peculiar correlato en el histórico conflicto palestino-israelí. Al interior de cada territorio, los acontecimientos se vivieron con distinta intensidad. Al tiempo que el gobierno israelí observaba la Primavera Árabe con cierto temor y preocupación, en el caso de Palestina, tanto Hamas como Al Fatah, vieron en esta ocasión una oportunidad, pretendiendo instrumentar aquellas movilizaciones a su favor. Empero, a medida que el despertar árabe adquirió cierto rumbo, se puso en evidencia que las lecturas realizadas por las partes no coincidirían de manera cabal con el desarrollo de los acontecimientos regionales.

Las manifestaciones iniciadas a finales de 2010 exacerbaron la debilidad árabe preexistente a causa de las divisiones regionales, reduciéndose las posibilidades de llevar a cabo una acción concertada y eficaz por parte de los países de la región en nombre de Palestina. Desde aquel momento, Palestina se convirtió en un problema marginal para los países árabes. Un cambio descrito por algunos académicos como ‘la muerte de la conciencia árabe’.

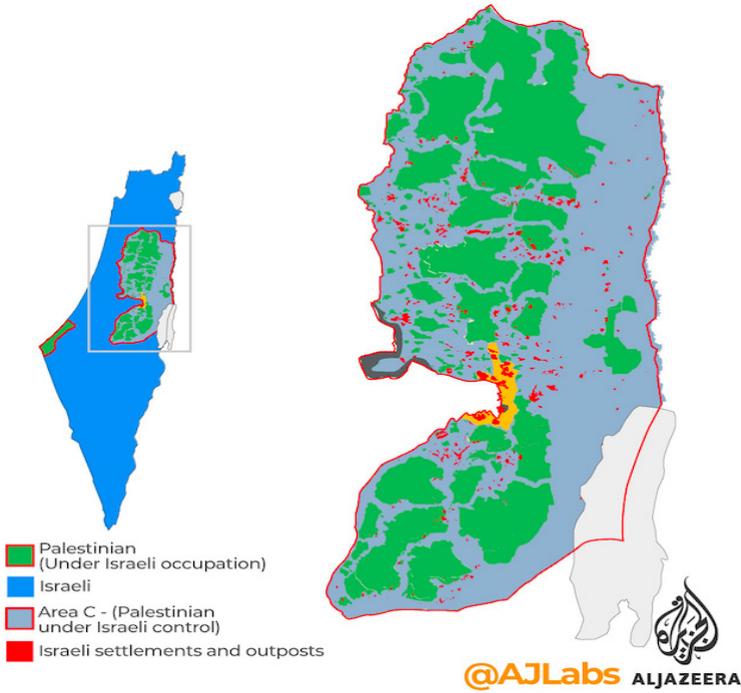
El avance de las revueltas árabes condujo a que los países afectados centren sus esfuerzos en los problemas domésticos, desviando su mirada del conflicto palestino-israelí, el cual quedaba en una suerte de *stand by*.

“La principal tendencia observada es que la cuestión palestina ha pasado a un segundo plano ante la impronta de la Primavera Árabe. Aunque ningún otro conflicto suscita mayor consenso en el mundo árabe, la mirada de sus Estados y sociedades está centrada en sus asuntos internos e incluso en los de sus países vecinos.”

Abu-Tarbush, 2013, p.154

Sin embargo, el hecho de que la Primavera Árabe haya ensombrecido el conflicto israelí-palestino, no significó un freno en los enfrentamientos entre las partes. En esta dirección es posible reconsiderar las Operaciones de 2012 y 2014 entre Israel y Hamas. Por otra parte, las cuestiones de estatus permanente (refugiados palestinos, colonos judíos, fronteras y Jerusalén) que caracterizan al conflicto continuaron sin resolverse e incluso empeoraron. Los asentamientos judíos en Cisjordania han crecido de manera desproporcional, la anexión de territorios paso a conformar una realidad, hasta tal punto que el término se ha normalizado en la comunidad internacional. Benjamín Netanyahu

simbolizó esta evolución, llegando a instrumentalizar la ocupación territorial durante la campaña electoral de 2019, a partir de su promesa de anexionar el Valle de Jordán, que representa un tercio de Cisjordania. En este sentido, la Primavera Árabe, al desviar la atención de los países de la región del conflicto, ha contribuido a profundizar esta ocupación, permitiendo a Israel, continuar con su política de ‘hechos consumados’⁴⁸. La Primavera Árabe también opacó la cuestión de los refugiados –una constante en el conflicto desde 1948–, trasladándose el foco de atención hacia la nueva problemática referente a los refugiados sirios.



Mapa 2: Asentamientos israelíes en Cisjordania (2017) - Fuente: ALJAZEERA

48. Un Estado que lleva a cabo tal política espera que debido a su poder, o a su control de la situación, o al temor de iniciar una guerra, o a cualquier otra razón de índole política social, o militar, las demás naciones no tomen acciones de represalia, y se consume el hecho. Se espera que debido a la inacción de los demás, el nuevo panorama internacional se establezca y, con el tiempo, el hecho consumado se convierta en legal a nivel de las leyes internacionales, y el nuevo statu quo se asuma por parte de todos (Fenrir, 2017).

De esta manera, en una región imbuida en una serie de cambios y tensiones, la perspectiva de una solución al conflicto se alejaba cada vez más, como así también la posibilidad de generar un consenso y esfuerzo regional en pos de poner fin a la ocupación israelí y a favor de la creación de un Estado palestino. Lejos quedaron aquellos tiempos en donde un país árabe lideraba una propuesta de paz, como fue la iniciativa del rey Abdullah de Arabia Saudita en 2002, tal situación ya no parecía posible, cuando los mismos países árabes se estaban desmoronando.

La evolución de las revueltas en Medio Oriente ha obligado a Israel, la ANP y Hamás a hacer una reevaluación estratégica de sus relaciones con los países de la región y a generar tácticas en respuesta. Como sostiene Abu-Tarbush (2013), las lecturas que han realizado sus dos principales actores son dispares. Si bien la Primavera Árabe no afectó directamente al Estado de Israel, “Para Israel los hechos han configurado un momento de intensa incertidumbre estratégica no sólo por la proximidad territorial de los países que atraviesan momentos de convulsión interna, sino también por la caída de (y el desafío a) regímenes que han sido piezas clave y estables para el desafío de su estrategia de seguridad” (Urrutia Arestizábal, 2011, p. 33). Desde el inicio de las protestas en Túnez, Israel se caracterizó por un fuerte pesimismo, desconfianza y temor, lo que llevó a la adopción de una posición *statu quista* y conservadora de ‘observar y esperar’. “La posición de cautela israelí hacia la región respondía a un juego sinuoso caracterizado por los ‘3 No’: No a la intromisión evitando declaraciones al respecto; No perder aliados (como Egipto) y No exacerbar los ánimos en los territorios palestinos ocupados” (Paredes Rodríguez, 2013, p. 79). Netanyahu compartió las mismas prioridades que las Monarquías del Golfo: “la contrarrevolución, la lucha contra el islam político y la

necesidad de contrarrestar la creciente influencia iraní” (Domínguez de Olazábal, 2019, p. 87). Teniendo en cuenta la lectura realista y de halcón que caracteriza al primer ministro israelí el foco estaba puesto en mantener la seguridad de *Eretz Israel*. No obstante, Netanyahu no vaciló en continuar con la política de expansión territorial, desafiando a la sociedad internacional y violando las normas internacionales.

Se puede matizar la preocupación israelí sobre los acontecimientos acaecidos ya que esta se centró en los países limítrofes, con quienes tienen un acuerdo de paz o bien un acuerdo tácito. En este sentido, el desarrollo de las movilizaciones en Egipto y la caída del régimen de Hosni Mubarak obligó a Israel a repensar sus relaciones con su vecino y su doctrina de seguridad referente a su frontera sur⁴⁹. Desde la perspectiva israelí, Egipto era el único país árabe lo suficientemente fuerte como para enfrentarse a ellos y con una posición sustancial en el conflicto palestino-israelí, lo que llevó al Estado judío a prestar gran atención a lo acontecido en el Cairo, por temor a una alteración de las dinámicas en el mundo árabe (Agdemir, 2016). El epicentro de sus preocupaciones giró en torno al acuerdo de paz egipcio-israelí. Por otro lado, su límite norte se encontraba desestabilizado por las revueltas en contra del régimen de Bashar Al-Asad que, si bien era un adversario público, era predecible y con una hostilidad puesta en la retórica y no en la práctica. A su vez la situación en Damasco generaba temor debido a la repercusión que podía acarrear en el Líbano, bajo influencia de Hezbollah, férreo enemigo del Estado israelí. La inestabilidad en Jordania también constituía una inquietud para Israel, téngase en cuenta que gran parte de su población es de origen palestino y cualquier cambio a su interior podía desestabilizar las fronteras entre ambos países, como así también su tratado de paz. Asimismo, a partir de la Primavera Árabe, las relaciones entre Turquía

49. Las fronteras constituyeron un gran problema en las relaciones bilaterales de Israel y Egipto desde el inicio de la Primavera Árabe, debido al aumento de infiltraciones terroristas en Israel desde el Sinaí y a causa del crecimiento de las inmigraciones ilegales provenientes de África, que ingresaban desde Egipto hacia territorio israelí.

e Israel se deterioraron, hasta llegar al punto de una crisis diplomática, como consecuencia se dio la congelación de las relaciones políticas, militares y económicas.

Pese a lo descrito anteriormente, con el transcurso de los años se evidenció que los temores israelíes eran en gran parte infundados: los acuerdos de paz con los países vecinos se mantuvieron, la agresión israelí a Gaza en 2012 y la oposición de la Hermandad Musulmana al acuerdo no paz, no generó en última instancia una revisión de dicho acuerdo; el temido aislamiento regional no se materializó en los hechos; el mantenimiento de la política *statu quo* y de hechos consumados no produjo ningún coste significativo para Israel más que cierto deterioro en su reputación internacional. El fracaso de las revueltas árabes y el retorno de regímenes dictatoriales como fue el caso de Al-Sisi en Egipto, evitó finalmente una posible alteración de la estabilidad geoestratégica y el equilibrio de poder regional. Por último, la inseguridad que caracterizaba a la región fue utilizada por el gobierno israelí para no ceder terreno en las negociaciones con los palestinos y concentrarse en lo que consideraba una verdadera conminación a su seguridad nacional: la amenaza nuclear iraní.

El conjunto de sucesos regionales, tuvieron su debida repercusión dentro del escenario palestino. La alteración en las alianzas regionales, que desató la Primavera Árabe, resonó en el seno de la organización Islamista Hamas, como así también hacia el interior de la ANP en Cisjordania.

“A nivel regional, el triunfo en las urnas de partidos islamistas, en especial en Egipto fue un balón de oxígeno para Hamas que, tras años de aislamiento político, veía como los cambios que barrían la región le eran favorables.”

Sánchez, 2013, p. 55

Hamas estaba plenamente consciente que la nueva atmósfera que vivía la región favorecía a los grupos islamistas. De esta manera, Abu-Tarbush (2013) afirma que por su condición fronteriza (paso de Rafah), sus vínculos históricos, económicos, políticos e ideológicos, Hamas resulto vigoroso del ascenso al poder de los Hermanos Musulmanes, lo cual introdujo nuevas expectativas para el grupo palestino, en cuanto a romper su aislamiento político y aliviar el bloqueo de la Franja. En virtud de los cambios regionales y la llegada de nuevos gobiernos al poder, Hamas se impuso al aislamiento regional e internacional, recibiendo un reconocimiento similar al de la ANP por parte de los países de la región. Esto último se ejemplifica en las diversas visitas llevadas a cabo por Ismael Haniya a diferentes países de la región y a partir de la recepción de numerosas visitas de delegaciones a la Franja de Gaza.

Esta tesis nos demuestra que en un primer momento Hamas se fortaleció por los cambios regionales, aun así, Hamas no se vio exento de costos, ya que rompió su alianza con Siria y se alejó de Hezbollah e Irán. El inconveniente con Siria se reflejaba en el hecho de que Hamas poseía la misma ideología y por ende se identificaba con los Hermanos Musulmanes. Estos estuvieron en constante oposición al régimen de los Asad, colocando a Hamas en grandes aprietos. Es por ello por lo que el distanciamiento con el régimen sirio le valió el alejamiento también con Irán, por su negativa a secundar su petición de dar muestras públicas de apoyo a Damasco (Abu-Tarbush, 2012). Hamas buscaba desvincularse del régimen sirio, luego de las atrocidades cometidas contra la población civil, por lo tanto, buscó acercarse al nuevo gobierno egipcio que parecía más favorable a sus intereses.

Sería *naïf* creer que las relaciones entre Hamas y la República Islámica de Irán se congelaron por completo con posterioridad al

estallido de las movilizaciones en el MENA. Durante los conflictos de 2012 y 2014, Irán proveyó tanto a Hamas como a la Yihad Islámica Palestina de misiles de alcance medio nacionales. En contraste con la usual política de negación que emplea Irán en lo que respecta a su apoyo a actores islámicos no estatales, en aquella ocasión el apoyo fue reconocido. Eran Zohar (2015) sostiene que el compromiso de Irán de armar a los palestinos está profundamente arraigado en la doctrina de la República Islámica, en donde se pasa por alto los desacuerdos religiosos, con el fin de ampliar su zona de influencia; debido a su importancia estratégica para mantener, junto a Siria y Hezbollah el llamado “eje de la resistencia”, cuyo objetivo es enfrentar a Israel, los Estados Unidos y los Estados árabes moderados. Paralelamente, el apoyo iraní es esencial para Hamas para aumentar su arsenal armamentístico, tener capacidad disuasoria frente a Israel y desafiar el control de la ANP. Sin embargo, cabe resaltar que, debido al apoyo otorgado por Hamas a los rebeldes sirios, Irán suspendió temporalmente el envío de armas a Gaza, mientras que la organización islámica comenzó a abastecerse de armas que provenían de aquellos Estados que se encontraban batallando conflictos internos, como ser Yemen, Libia y Sudán.

Ahora bien, para compensar su alejamiento de sus aliados tradicionales, Hamás buscó afianzar su relación con los Hermanos Musulmanes en Egipto y se acercó nuevamente a Jordania, reconfigurando de manera funcional sus alianzas regionales. A modo de ejemplo vemos la apertura en Mayo de 2011 de la frontera de Rafah y la flexibilización de los controles en la Franja, permitiendo pasar a habitantes, pese al bloqueo israelí; junto a la disminución casi completa de las fuerzas de seguridad en el Sinaí; y la detención de la

construcción de la valla de acero en la frontera de Rafah, alentando a los grupos militantes a transferir armas y bienes civiles libremente a Gaza. Asimismo, la caída del régimen de Mubarak presentó para Hamas un ambiente más propicio para llevar a cabo el acuerdo de reconciliación junto a Fatah, ya que la organización islamista, nunca confió en la imparcialidad de Mubarak para mediar entre ambas facciones. Sin embargo, la cercanía a Egipto fue breve, con la caída del presidente Morsi, se retornó al cierre casi completo de la frontera entre Gaza y Egipto. A la par, el apoyo que recibía de Qatar y Turquía se dispersaba cada vez más (Kirchofer, 2015). El debilitamiento de Hamas se vio traducido en su aprobación para unirse al gobierno de unidad con Al Fatah en 2014, potenciando el lado más pragmático de la organización.

En el caso de la ANP, si bien la caída de Mubarak, un régimen moderado al que pertenecía Abbas, junto a Jordania, “supuso la pérdida de un aliado clave, que siempre se había mostrado más próximo al grupo de Abbas” (Urrutia Arestizábal, 2011, p. 36), se logró sortear con éxito este altibajo. No obstante, a diferencia de Hamas que busco configurar una estrategia enfocada en los países de la región, la ANP a cargo de Abbas, puso énfasis en su accionar internacional, apostando por intensificar una ofensiva diplomática internacional y buscar en este escenario el reconocimiento de un Estado Palestino.

Contexto Internacional: la importancia de los actores internacionales en el conflicto.

El rol clave de Estados Unidos

Desde sus orígenes con la constitución del Estado de Israel, el conflicto palestino-israelí ha ocupado un lugar clave en la agenda política global. Los distintos acercamientos y negociaciones entre ambos,

siempre se vieron auspiciadas por terceros actores, involucrando a una multiplicidad de Estados, como a su vez, movimientos y organizaciones internacionales. Sin embargo, es preciso destacar el papel principal que han tenido los Estados Unidos. Durante décadas, sucesivos presidentes norteamericanos, tanto republicanos como demócratas, impulsaron iniciativas orientadas a resolver esta disputa, haciendo visible la importancia estratégica del conflicto para la Política Exterior de EE.UU.

No cabe duda de que la Primavera Árabe ha tenido un gran impacto regional, desviando las miradas hacia nuevos escenarios conflictivos, reconfigurando el escenario del Medio Oriente. En efecto, la cuestión entre palestinos e israelíes se vio desplazada como prioridad en la agenda global.

En tal sentido, luego de años marcados por una ausencia de política hacia el conflicto durante la administración de George W. Bush, la llegada del presidente demócrata a la Casa Blanca, Barack Obama, generó grandes expectativas para el pueblo palestino por su posible incidencia en las dinámicas del conflicto. Esto se debió, en gran parte, a raíz de su afamado discurso en la Universidad del Cairo en el año 2009, en el cual anunció un ‘nuevo comienzo’ entre los EE.UU. y el mundo musulmán. Asimismo, condenó fuertemente la política de asentamientos llevada a cabo por Israel y apuntó que la solución del conflicto era uno de sus objetivos prioritarios. Sin embargo, este asunto se vio desplazado por acontecimientos posteriores que alteraron el orden de las prioridades estratégicas de los EE.UU., como la caída de regímenes aliados, la amenaza iraní y la emergencia del Estado Islámico, por citar ejemplos.

El advenimiento de la Primavera Árabe coincidió con un

momento de bloqueo total de las negociaciones, agudizado por la postura *statu quista* del gobierno de Netanyahu y el vacío de políticas de la administración estadounidense hacia el conflicto. Ambos factores fueron determinantes para que Abbas decida concentrar energías en otras fórmulas que aumentaran su capacidad de influencia y que no dependieran de EE.UU. o Israel. El líder de la ANP apostó por la idea de multilateralizar el conflicto, siendo el principal objetivo lograr el reconocimiento como Estado en la Organización de Naciones Unidas (ONU), buscando así su adhesión como miembro de pleno derecho. Esta estrategia ante la ONU, según Urrutia Arestizábal (2011) fue presentada como una vía no deseada pero ineludible, como un último recurso, ante el bloqueo de las negociaciones y la insistencia de Israel en la construcción de asentamientos. A su vez, como consecuencia del fracaso de la aplicación de la fórmula de negociaciones bilaterales y directas, al considerarla dilatoria y, por lo tanto, no avanzar nunca en el tratamiento del status final (Paredes Rodríguez, 2013, p.79). Sin embargo, esta jugada diplomática nunca fue presentada debido al rechazo de antemano de la Administración Obama. Ante el hecho de no contar con este apoyo, el pedido de ingreso corría el riesgo de ser vetado en el Consejo de Seguridad.

Si bien esta iniciativa no prosperó, en el año 2012, fue reconocido como Estado no miembro con estatus de observador⁵⁰ en una votación de la Asamblea General, con el apoyo de 138 países, rechazo de 9 y 41 abstenciones. Ahora bien, cabe preguntarnos ¿Qué implica este reconocimiento? En primer lugar, es solo válido dentro de la ONU, lo cual no obliga a ningún miembro a reconocer el Estado Palestino, que tal como lo plantea el Derecho Internacional este es un atributo

50. Este "status" implica que pasa de ser entidad observadora a Estado observador, puede pedir el ingreso en organizaciones si sus estatutos se lo permiten, puede adherirse al estatuto de la Corte Penal Internacional.

discrecional de los Estados. En segundo lugar, le otorga el derecho a voz en la Asamblea General, y la posibilidad de trabajar en comisiones, aunque sin derecho a voto. En fin, si bien este nuevo estatus no afecta sustancialmente al conflicto, se lo puede considerar como un gran éxito, reflejado en el gran apoyo con el que contó en la votación.

Por otro lado, la distante relación de Israel con su histórico aliado durante la administración Obama, a raíz de la continua construcción de asentamientos en Cisjordania y de las negociaciones con Irán para el acuerdo nuclear, influyeron significativamente en el estancamiento y la falta de iniciativas para la resolución del conflicto. De igual manera, pese al desencuentro entre Israel y Washington, es necesario subrayar que incluso más allá de las diferencias de criterio entre ambos gobiernos, la alianza entre estos países continuó indemne, reflejado no solo en el apoyo que EE.UU. manifestó a Israel frente al programa nuclear iraní, sino también llegado el momento de tomar posición frente a la estrategia palestina en la ONU, en la cual respaldó a su par israelí (Fabani, 2014, p. 26).

Finalmente, podemos ver que el gobierno de Obama no logró abordar de manera significativa la cuestión de Palestina en términos de un «Proceso de Paz», particularmente después del inicio de los levantamientos árabes a fines del 2010 y debido a las malas relaciones con el primer Ministro Israeli, Bejanmin Netanyahu, a la luz de la actitud extremista de este último (Makdisi, 2018, p.3).

La llegada de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos vino a poner nuevamente en la agenda global al conflicto palestino-israelí. Con la administración republicana comenzó una nueva primavera, donde florecieron nuevamente estrechos vínculos –incluso de corte personal–

entre el Presidente norteamericano y su homólogo israelí, marcada por su gran afinidad ideológica. Uno de los primeros hitos que marcó esta nueva etapa fue la decisión de Trump de trasladar la Embajada norteamericana de Israel de Tel Aviv a Jerusalén, reconociendo a esta última como la capital israelí. Esta polémica decisión sufrió numerosas condenas de la comunidad internacional, ya que la cuestión de la capitalidad de Jerusalén es uno de los puntos más calientes del conflicto, que como se mencionó anteriormente forma parte de las cuestiones de «estatus final», establecidos en la Cumbre de Camp David del año 2000. Este hecho constituyó un punto clave en el conflicto, ya que la eliminación de Jerusalén de la agenda, lograda efectivamente por el anuncio de EE.UU., empuja a el conflicto en la dirección de una reacción violenta en lugar de una negociación (Dumper, 2019, p.38). Sumado a esto, la administración Trump retiró la ayuda prestada por los Estados Unidos a la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados Palestinos (UNRWA), lo que llevó a la a reducir significativamente sus programas de ayuda a la población refugiada.

El año 2019 contó con una iniciativa diferente a la de sus antecesores, al señalar Trump ante la Asamblea de las Naciones Unidas, que ya no respetaría la ficción creada en torno al conflicto palestino israelí, y que era hora de comenzar un debate nuevo y realista sobre el tema. De la mano de esta declaración llegó el ‘El acuerdo del siglo’, el cual pretendía no solo lograr la paz entre palestinos e israelíes de manera definitiva, sino también alcanzar la paz y estabilidad regional.

Aquel proyecto de paz, que tuvo como arquitecto a Jared Kushner, de ascendencia judía y yerno de Trump, fue presentado de forma definitiva en enero de 2020. El documento oficial titulado “*Peace to*

prosperity: A vision to improve the lives of the Palestinian and Israeli people” señala que esta visión:

“crea una solución realista de los dos Estados en la que un Estado de Palestina seguro y próspero vive pacíficamente junto a un Estado de Israel seguro y próspero, en una región segura y próspera, y que tal concepto está lejos de la realidad.”

White House Government, 2020

Asimismo, expresa un énfasis en la seguridad, proporcionando tanto la autodeterminación, como una importante oportunidad económica para los palestinos. Sin embargo, establece numerosas condiciones restrictivas para que EE.UU. reconozca al Estado Palestino, entre las cuales se encuentran, la necesidad de que los líderes palestinos abracen la paz con Israel, lo reconozcan como un Estado Judío, que rechacen el terrorismo en todas sus formas, que permitan los arreglos especiales que aborden las necesidades vitales de seguridad para Israel y la región a partir de la construcción instituciones efectivas y aboguen por soluciones pragmáticas.

Entre los puntos principales del plan se destacan distintas soluciones, entre ellos los puntos más importantes son la cuestión acerca de la capitalidad de Jerusalén, las fronteras entre ambos, la cuestión de los refugiados, el problema de los asentamientos, la seguridad, y Hamas. En primer lugar, con respecto a Jerusalén, la propuesta contempla a esta como capital indivisible de Israel y agrega que la capital del futuro Estado Palestino debe estar en la sección de Jerusalén Este, en áreas al norte y este de la barrera de seguridad existente, donde Washington abriría su embajada, y sería reconocida como su capital internacionalmente. Refleja que los residentes árabes de la capital de

Israel, entre las líneas de armisticio de 1949 y dentro de la barrera de seguridad, pueden elegir entre, ser ciudadanos de Israel, de Palestina o retener el estatus de residente permanente en Israel. En segundo lugar, con relación a las fronteras, la delimitación evitaría el traslado forzoso de población, respondiendo a las necesidades de seguridad de Israel, garantizando la ‘expansión territorial’ a los palestinos a través de territorios en el desierto de Negev. A su vez, se estipula que el Valle de Jordán quede bajo soberanía israelí. En tercer lugar, con relación a los asentamientos existentes en Cisjordania, se contempla su incorporación al territorio israelí, bajo el compromiso de no construir nuevos o expandirlos sobre territorio palestino. En cuarto lugar, ante la problemática de los refugiados, resalta que los países de la región tienen la responsabilidad moral de integrar a los refugiados palestinos, negando que Israel tenga que permitir su regreso a los territorios de los que fueron expulsados. Y, a su vez, tras la firma de un eventual acuerdo de paz, dejaría de existir el mandato de la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina (UNRWA), trasladando su competencia a los gobiernos competentes. Por último, con respecto a Hamas el acuerdo señala que EE.UU. no espera que Israel negocie con ningún gobierno palestino que incluya a miembros de dicha organización, o bien de la Yihad Islámica y otros grupos asociados, a menos que estos acepten de forma clara y explícita la no violencia y reconozcan el Estado de Israel. Al mismo tiempo, el Estado Hebreo se vería comprometido con el acuerdo de paz únicamente si la Autoridad Palestina u otro organismo tiene control total de Gaza, desarmando las milicias y desmilitarizando la zona. Finalmente, el plan también contempla una parte económica, donde se prevé una gran inversión de 50.000 millones de dólares en financiación internacional a través

de la cual se buscaría la instauración de instituciones y garantizar la autonomía y desarrollo del Estado Palestino.

La respuesta palestina no tardó en llegar e inmediatamente expresó su gran rechazo; cuya razón de ser sería, en primer lugar, la ausencia de dirigentes palestinos en la formulación de dicho acuerdo, ya que nunca fueron invitados a formar parte de la negociación. En segundo lugar, es visto por los palestinos como una humillación total para su pueblo y nación.

En consonancia a lo anterior, podemos dilucidar que la clave de este plan de paz no fue desde un principio alcanzar la aprobación palestina; puesto que, no contempla en sí mismo la creación de un Estado Palestino, y ante un eventual rechazo la efectivización de sus disposiciones, continuarían. La polémica de dicha iniciativa, gira en torno a un diseño abordado en función de los intereses israelíes, por lo tanto, la constitución de un Estado Palestino de acuerdo con estas bases se enfrentaría con numerosas limitaciones, el cual se vería condenado a truncarse, estando rodeado por territorio israelí y ubicado entre asentamientos judíos. Todo esto en definitiva, implicaría la legitimación de la ‘política de hechos consumados’ llevada a cabo por Israel y la renuncia a las numerosas reivindicaciones históricas.

En suma, se puede vislumbrar que este proyecto se encuentra lejos de solucionar el conflicto palestino-israelí definitivamente. Asimismo, al prescindir de los palestinos para su desarrollo, asesta un gran golpe para estos, ubicándolos en una desventajosa posición, muy lejos de aquella ‘Primavera Palestina’ que se profetizaba 10 años atrás.

Consideraciones Finales

A partir de lo desarrollado a lo largo de este capítulo observamos que, con posterioridad a la Primavera Árabe, se conformó una dinámica sumamente compleja en la región del MENA la cual incluyó revoluciones, respuestas contrarrevolucionarias, el colapso de regímenes, la reformulación de otros y el comienzo de conflictos civiles. El impacto más claro de las revueltas árabes en el conflicto entre palestinos e israelíes fue el desplazamiento de la atención regional e internacional del conflicto, colocando a este último en un segundo plano; simultáneamente, la cuestión palestina en sí misma comenzó a retroceder en términos de importancia. Sin embargo, a 10 años del comienzo de la Primavera Árabe, la relación entre israelíes y palestinos no muestra signos de progreso, los enfrentamientos entre Gaza e Israel siguen latentes en cada misil disparado hacia territorio israelí y en cada respuesta a estos. El proceso de paz entre la ANP liderada por Abbas y el gobierno de Netanyahu está más estancado que en cualquier otro momento en la historia.

Al conjunto de trabas existentes para dar solución al conflicto y encauzar el proceso de paz, se le suma la crisis de liderazgos. Tanto Abbas, en la ANP, y Netanyahu en Israel, se encuentran en el poder hace más de una década. Abbas gobierna por decreto desde principios de 2009, cuando debería haber convocado a elecciones. Netanyahu se encuentra en una posición vulnerable en comparación con el inicio de su gobierno en 2009, que se refleja en las causas de corrupción que pesan sobre su persona, los intentos fallidos de formar coalición durante las tres elecciones en los años 2019 y 2020 y el cuestionamiento a su autoridad en el contexto del COVID-19. Sumada a esta crisis

de liderazgo, los palestinos deben contener la continua política de ocupación territorial israelí, el fallido proceso de paz estadounidense, la fragmentación territorial entre Cisjordania y la Franja de Gaza y sus problemas internos. La posición maximalista de Netanyahu, acompañada de la presión de los sectores de extrema derecha y ultraconservadores, su insistencia en el reconocimiento de Israel como Estado judío y la negativa a ceder terreno en las negociaciones, deja en una encrucijada a un débil y deslegitimado gobierno palestino, quien se encuentra siempre entre la espada y la pared.

En lo que respecta, a la propuesta de paz enmarcada bajo el ‘Acuerdo del Siglo’ y la dimensión internacional del conflicto palestino-israelí podemos observar, que el accionar de EE.UU., comporta un unilateralismo concertado con Israel, que tiende a prescindir en todo momento, tanto de la postura de la ANP, de su población y de la comunidad internacional. Esta estrategia se ve reflejada en los históricos acuerdos de Abraham alcanzados entre Israel y los Emiratos Árabes Unidos y Bahrein, cuya importancia radica en que estos países se suman al grupo de Estados Árabes que reconocen formalmente al Estado de Israel, debilitando la postura común de no reconocimiento al Estado Judío sin solución al conflicto palestino-israelí.

Esto no es un dato menor, ya que se excluye deliberadamente a los palestinos de la negociación, siendo estos los destinatarios directo de las disposiciones del acuerdo; el cual no hace más que legitimar la ‘política de hechos consumados’ de Israel y esterilizar toda posibilidad de alcanzar un proyecto político alternativo basado en una negociación entre iguales plausible de alcanzar una solución equilibrada a las cuestiones de estatus permanente.

Al cumplirse 10 años de la Primavera árabe, se puede observar que durante toda la década, el conflicto pasó de ser la madre de todos los conflictos en el MENA a la viuda. Los Estados de la región estuvieron concentrados en sus propios asuntos internos, haciendo a un lado la cuestión palestina. Sin embargo, el comienzo de esta nueva década parece abrir otro panorama para el conflicto. Con el Acuerdo del Siglo y los Acuerdos de Abraham se renuevan los sentimientos de solidaridad entre los Estados árabes, oponiéndose a las anexiones y al reconocimiento de Jerusalén como capital de Israel. Empero, surge un interrogante: ¿es posible que el conflicto palestino-israelí vuelva a ser la madre de todos los conflictos de la región?

Referencias Bibliográficas

- Abu-Tarbush, José (2012); *“La cuestión Palestina tras la Primavera Árabe”*. Disponible en: <http://www.revistapueblos.org/blog/2012/07/21/la-cuestion-palestina-tras-la-primavera-arabe/>
- Abu-Tarbush, José (2013); *“Palestina en el nuevo contexto regional: ¿parálisis o avances?”*, en *Anuario CEIPAZ*, ISSN 2174-3665, N° 6.
- Agdemir, Murat A. (2016); *“The Arab Spring and Israel’s Relations with Egypt: A View from Turkey”*, en *Israel Journal of Foreign Affairs*, Vol. 10, N° 2, pp. 223-235.
- Algora Weber, María (2011); *“Las negociaciones palestino-israelíes en el proceso de paz de Oriente Próximo”*, en Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Opinión, Madrid, N°24.
- Álvarez-Ossorio, Ignacio (2019); *“Para Israel la alternativa es la continuidad”*. Disponible en: <https://www.politicaexterior.com/producto/israel-la-alternativa-la-continuidad/>

- Aronson, Geoffrey (2011); *“The Middle East conflict after the Arab Spring: the case of Palestine”*, en *Centre for European Studies*, vol. 10, pp. 215-220.
- Bao, Hsiu-Ping (2018); *“The One-State Solution: An Alternative Approach to the Israeli-Palestinian Conflict?”*, en *Asian Journal of Middle Eastern and Islamic Studies*, vol. 12, N° 3, pp. 328-341.
- Bowen (2020); *“Conflicto palestino-israelí: por qué el plan de paz para Medio Oriente de Trump está destinado al fracaso”*, BBC. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/noticias/2011/09/110922_israel_palestina_dos_puntos_de_vista_jrg
- Buzan, B., Weaver, O. y de Wilde J. (1998); *Security: A New Framework for Analysis*, Colorado, Lynne Rienner Publishers.
- Capelli, Clara (2020); *“Coronavirus Exposes Palestine’s System Fragilities”*, en *ISPI DOSSIER*, abril 2020.
- Colette, Avital (2016); *“Is the Peace Process Dead?”*, en *Israel Journal of Foreign Affairs*, vol 6, N° 2, 35-40.
- De la Guardia, Julio (2017); *“La imperiosa sucesión de Mahmud Abbas”*, en *Política Exterior*, Madrid, vol. 31, N° 175.
- Domínguez de Olazábal, Itxaso (2019); *“Israel-Palestina, una realidad distópica”*, en *Política Exterior*, Madrid, vol. 33, N° 189, pp. 80-89.
- Dumper, Mick (2019); *“The U.S. Embassy Move to Jerusalem: Mixed Messages and Mixed Blessing for Israel?”*, en *Middle East Studies Association of North America*, Tucson, Arizona, N° 53, pp. 34-45.
- Elgindy, Khaled (2015); *“Lost in the Chaos: The Palestinian Leadership Crisis”*, en *The Washington Quarterly*, vol. 38, N° 4, pp. 133-150.
- Eliam, Ehud (2016); *“The Struggle against Hizbullah and Hamas: Israel’s Next Hybrid War”*, en *Israel Journal of Foreign Affairs*, vol. 10, N° 2, pp. 247-255.

- Fabani, Ornela (2014);** “*Avances y retrocesos en las negociaciones entre palestinos e israelíes en la post guerra fría*”, en *CERIR*, N° 117.
- Fenrir (2017);** “*Políticas de hechos consumados: tres casos*”. Disponible en: <https://laleyendadedarwan.es/2017/07/15/politicas-de-hechos-consumados-tres-casos/>
- Inbari, Pinhas y Talesnik, Julie (2016);** “*The Arab Awakening and the Palestinian Refugee Problem*”, en *Israel Journal of Foreign Affairs*, vol. 7, N° 3, pp. 45-60.
- Jacoby, Tami Amanda (2016);** “*Israel’s Relations with Egypt and Turkey during the Arab Spring: Weathering the Storm*”, en *Israel Journal of Foreign Affairs*, vol. 7, N° 2, pp. 29-42.
- Kirchofer, Charles P. (2015);** “*Israel and Hamas: Stabilizing Deterrence*”, en *Israel Journal of Foreign Affairs*, Vol. 9, N° 3, pp. 405-415.
- Makdisi, Karim (2018);** “*Palestine and the Arab-Israeli Conflict: 100 years of Regional Relevance and International Failure*”, en *MENARA Working Papers*, European Union’s, N° 27.
- La Vanguardia (2020);** “*Titular de Sanidad visita Gaza pese COVID tras petición de unidad palestina*”. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/politica/20200904/483291027740/titular-de-sanidad-visita-gaza-pese-covid-tras-peticion-de-unidad-palestina.html>
- Sánchez, Edén (2013);** “*Palestina y la primavera árabe*”, en *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*, N° 15.
- Plett Usher (2019);** “*Análisis: cuáles fueron las verdaderas razones de Donald Trump para mudar la embajada de Estados Unidos en Israel a Jerusalén y qué puede pasar ahora*”. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-44112858>
- Paredes Rodríguez, Rubén (2013);** “*A 10 años del 11-S, escenarios inestables con conflictos abiertos en la región de Medio Oriente*”, en *Estudios Internacionais*, vol. 1 N° 1, pp. 59-82.

- Pascual Macías (2020);** *“El conflicto palestino-israelí: del desengaño de Obama a la ruptura de Trump”*, EFE. Disponible en: <https://www.efe.com/efe/america/mundo/el-conflicto-palestino-israeli-del-desengano-de-obama-a-la-ruptura-trump/20000012-4284871>
- Rajmil, Daniel (2011);** *“El acuerdo de reconciliación palestino: perspectivas y retos de futuro”*, en *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, N° 49.
- Rubin, Barry (2012);** *“Is the Peace Process Dead?”*, en *Israel Journal of Foreign Affairs*, vol. 2, N° 6, pp. 41-49.
- Urrutia Arestizábal, Pamela (2011);** *“Conflicto palestino-israelí ¿Más proceso que paz?”*, en *Quaderns de Construcció de Pau*, Barcelona, N° 23.
- White House Government, (2020);** *“Peace to prosperity: A vision to improve the lives of the Palestinian and Israeli people”*. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2020/01/Peace-to-Prosperity-0120.pdf>
- Zohar, Eran (2015);** *“The arming of non-state actors in the Gaza Strip and Sinai Peninsula”*, en *Australian Journal of International Affairs*, vol. 69, N° 4, pp. 438-461.

Segunda Parte

La Primavera en el resto
de los países árabes

Capítulo 6

Resiliencia, cambios y continuidades: el Reino de Arabia Saudita luego de la Primavera Árabe

Agustín Dip*

Introducción

Cuando el 17 de diciembre de 2010 comenzó la revuelta tunecina, pocos observadores en el mundo vaticinaban el efecto dominó que esta generaría en la región de Medio Oriente y el Norte de África (en adelante, MENA). El germen de las protestas estuvo presente durante años, quizás adormecido, esperando un desencadenante que lo hiciera diseminarse por todo el mapa. Bastó con que Mohammed Bouazizi se incendiase en señal de protesta para que las manifestaciones se extendieran a lo largo y ancho de la región.

A medida que estas se iban expandiendo, los distintos países del MENA tomaron las medidas que consideraron necesarias para detener la ola revolucionaria. Mientras que en algunos casos se utilizaron las armas, en otros se otorgaron ciertas concesiones. Sin embargo, los resultados que tuvieron fueron muy disímiles.

En este contexto, el Reino de Arabia Saudita fue un ejemplo de resiliencia frente a la llamada Primavera Árabe, que sorprendió a propios y ajenos. Como la mayoría de los Estados de la región, la monarquía

* Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario (UNR), Rosario, Argentina. Docente Adscripto del Seminario "Política, Religión y Economía en las Relaciones Internacionales del Medio Oriente y Norte de África" en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Miembro e Investigador en el IREMAI-GEMO. Correo: dipagustin@gmail.com

vio cómo se despertaban diversas revueltas esporádicas al interior de su territorio a principios del 2011. La diferencia radicó en que estas fracasaron a la hora de convertirse en un movimiento de masas que pidiera por la caída del régimen.

Es prudente resaltar aquí ciertas cuestiones inherentes a Riad para comprender como eran percibidas las protestas al interior del reino. En primer lugar, Arabia Saudita se presentaba como la principal potencia regional. Siguiendo la tipificación de Detlef Nolte, la monarquía reunía las tres principales condiciones para ser considerada de esta manera: la pretensión de estar en una posición regional de liderazgo, recursos materiales e ideológicos para su protección y el ejercicio de una influencia verdadera en los asuntos de la región (Nolte, 2010).

En segundo lugar, es menester recalcar la dependencia del reino de los recursos provenientes de la venta de hidrocarburos. Arabia Saudita es y ha sido, desde el descubrimiento del primer pozo de petróleo en el año 1938, un Estado rentista por excelencia. Esto se refiere a que tiene una economía basada en la exportación de petróleo sin elaborar, con una fuerte intervención pública del gobierno basada en los ingresos por esa exportación, políticas presupuestarias orientadas a legitimar el régimen y una economía no productiva con una fuerte dependencia directa respecto del precio de dicho *commodity*.

En tercer lugar, resulta clave la composición de la estructura estatal. En 1744 se creó una alianza entre el clérigo reformador al Wahhab y Mohammed Ibn Saud, entonces gobernador de la provincia de Dariya. Esta sirvió como mecanismo simbiótico para, por un lado, expandir el dominio militar de la familia Saúd y, por el otro, el credo religioso de la secta wahabí. A partir de ese momento, quedó

definida la división del trabajo intraélite lo que sería el futuro Estado saudí (fundado recién en el año 1932) que perdura hasta nuestros días. Mientras que los descendientes de Ibn Saud se encargarían del control de los asuntos principales del Estado (defensa, seguridad y economía), los descendientes de al-Wahhab harían lo propio con las cuestiones religiosas, la justicia y la educación.

En cuarto lugar, la religión se ha presentado como uno de los factores más determinantes de la identidad nacional saudita. La alianza entre los Saúd y los Wahhab significó que el reino adoptase como religión oficial al *wahabismo*⁵¹. La interpretación que este hace del Corán ha sido siempre tradicionalista, conservadora, políticamente quietista y subrayaba la importancia de la obediencia al gobernante y los peligros de la rebelión. Asimismo, Arabia Saudita se auto percibió como el líder del mundo islámico en general y de los sunnitas en particular. La presencia de las ciudades sagradas de La Meca y Medina⁵² en su territorio han sido fuente de *soft power*⁵³ y le otorgaron al reino una ventaja política y religiosa en términos de legitimidad frente a la *umma*⁵⁴ o comunidad islámica (Kumar Pradhan, 2017).

Las crisis suscitadas en los distintos países de la región generaron una fuerte alarma en el interior de la cúpula saudita. De esta forma, todos los elementos mencionados resultan de suma importancia para comprender la forma en que Arabia Saudita hizo frente a las protestas

51. El wahabismo es una de las corrientes del Islam sunnita (principal rama profesada por el 85% de los feligreses) que surgió en el siglo XVIII en el actual territorio de Arabia Saudita. Reivindican una interpretación rigurosa del Corán y una aplicación estricta de la Sharia.

52. Ambas ciudades han sido consideradas como "los dos santos lugares" por los musulmanes. La Meca fue la ciudad natal de Mahoma y el destino del peregrinaje anual llamado Hajj, uno de los cinco pilares de la religión islámica. Medina es la segunda ciudad santa del Islam, dado que allí enterraron al profeta Mahoma.

53. El soft power hace referencia al poder de seducción y atracción que tiene un Estado y que utiliza para lograr que otros actúen en el plano internacional de una manera determinada.

54. La umma se refiere a la comunidad de creyentes islámicos. Es un concepto en el cual no se distingue a los feligreses por su estatus social, nacionalidad, origen, sexo o lugar de residencia.

en su territorio y como enfrentó el convulso contexto regional que se desarrolló a partir de allí.

A lo largo de este capítulo se expondrán las causas que hicieron que el reino lograra contener el aluvión revolucionario en el interior de su Estado. Posteriormente, se examinarán los distintos cambios *intra-élite* que tuvo el régimen y se va a analizar como todo esto impactó en la política exterior que llevó adelante hacia la región y las principales potencias del mundo.

Resiliencia

La estabilidad del régimen frente a las protestas internas ha dado lugar a un amplio debate en la academia. Al comparar los hechos sucedidos en Arabia Saudita con lo ocurrido en Libia, Siria o Yemen, se suele caer en el error de pensar de que había cierta distancia entre los mismos. Sin embargo, si bien las protestas en el Golfo fueron menos ‘impactantes’, recibieron mucha atención de los Estados Unidos y del resto del mundo por considerarse una mayor amenaza al orden vigente, dado que allí se encontraban dos tercios de las reservas mundiales de petróleo y un tercio de las de gas natural. Es decir, que cualquier tipo de protesta en esa zona motivaba un gran interés internacional.

Aunque fueron limitadas en su alcance, las protestas en Arabia Saudita fueron importantes porque representaban una reacción a, entre otras cosas, años de corrupción y falta de participación política. El reino se vio expuesto a los vientos de cambio que soplaban en la región debido, principalmente, a la situación interna crítica. El aumento del desempleo, la pobreza también en crecimiento, el monopolio de la autoridad, un sistema judicial restrictivo, el limitado empoderamiento femenino (por no decir nulo) se sumaron a un deteriorado liderazgo político que

daba lugar a conflictos dentro de la élite dominante (Abdullah, 2012).

El 17 de febrero de 2011, las comunidades de origen *chiita*⁵⁵ comenzaron a protestar en respuesta al incremento de fuerzas de seguridad que realizó el régimen. Para marginalizar las protestas y evitar que se dispersaran, las autoridades sauditas manipularon la agenda pública para enmarcar las manifestaciones en un conflicto de naturaleza sectaria. De esa forma, buscaban desalentar a aquellas personas de confesión sunnita que se viesan tentadas de participar en las demostraciones. Como resultado de esto, las protestas fueron perdiendo legitimidad puesto que solo representaban a un sector minoritario de la población.

No obstante, esta situación estaba lejos de tranquilizar a la monarquía. Tanto Arabia Saudita como Emiratos Árabes Unidos compartían una perspectiva extremadamente negativa respecto de la Primavera Árabe. Esto se determinó por dos aspectos cruciales: en primer lugar, la noción de cambio revolucionario; en segundo lugar, ambos tienen actitudes agresivas frente a todo tipo de movimientos políticos islámicos. En este sentido, la aparición de la Hermandad Musulmana fue un elemento que hizo sonar las alarmas en Riad.

La irrupción de un nuevo liderazgo político islámico y democrático en el MENA como ejemplo de un gobierno sunnita moderado (como fue Morsi en Egipto) contrastaba fuertemente con el rígido wahabismo árabe. Eso preocupaba al gobierno de Arabia Saudita puesto que podía alentar a su pueblo a manifestarse, creando un caos social que amenazase la propia estructura de la sociedad saudita (Al-Matter, 2016). Fue tal el miedo, que acabaron listando a la Hermandad Musulmana como organización terrorista en marzo de 2014.

55. El chiismo es la segunda rama del Islam siendo practicada por un 15% de los musulmanes en el mundo. Consideran que el liderazgo político y religioso no puede disociarse, y que corresponde a los descendientes de Mahoma asumir el puesto de Imán. Además, la corriente mayoritaria espera la llegada del Imán duodécimo, quien desapareció en las esencias y permanece oculto desde el año 874; solo regresará para restablecer el justo gobierno del Islam.

Ahora bien, así y todo, Arabia Saudita resistió. Entre 2011 y 2014 fueron múltiples las protestas que el reino logró sortear y esto se debió a una conjunción de factores tanto intrínsecos como externos. No obstante, aquí se pondrá de manifiesto que fueron aquellos pertenecientes al orden de lo interno los que pesaron más. Estos son la estructura de gobierno, la lealtad militar y, quizás el más relevante, la posesión de vastas reservas de petróleo. Fue así ya que los hidrocarburos sostuvieron tanto al estamento político y militar, como a los factores del orden externo (a saber, relaciones regionales y extra-regionales).

Además, todos estos factores se anclaron en la naturaleza de una sociedad que fue incapaz de desarrollar una solidaridad amplia y enraizada para demandar reformas políticas. Las líneas divisorias siempre estuvieron muy marcadas y se manifiestan a través de divisiones regionales, tribales y sectarias que, en muchos casos, eran (y aún persisten así) inflamadas por el propio gobierno. Con la transmisión a través de los viejos y nuevos medios (como fueron las redes sociales), el público saudita se convirtió en un espectador que acabó formando sus propias opiniones de lo que ocurría. Muchos esperaban que los vientos de cambio les llegaran a ellos también, pero carecían de la habilidad necesaria para movilizar a la muy dividida población.

Distintos académicos como Michael Herb y Michael Hudson confluyen en afirmar que uno de los principales motivos por el que regímenes como el de Arabia Saudita resistieron ha sido la forma en que gobiernan su país. Esto se debió a tres características que describe Mohammad Hamza Iftikhar (2017).

En primer lugar, la unidad y entendimiento de los miembros de la familia real con otras tribus ha sido un elemento vital para sortear la

amenaza suscitada por la Primavera Árabe. El amplio número de la casa real permite el nombramiento de estos y de miembros de otras familias poderosas como príncipes y el acceso de estos a distintas posiciones claves dentro del gobierno. El estable ingreso de proveniente de la exportación de hidrocarburos permite al Estado la redistribución de riqueza entre los diferentes miembros, asegurándose su satisfacción. Como resultado de esto, el entendimiento entre las distintas tribus y familiar con influencia se refuerza, ya que el acceso a posiciones de poder no les está vetado, hasta cierto punto (Owen, 2000). Esto redujo enormemente los incentivos de las tribus a levantarse en contra del régimen.

En segundo lugar, la habilidad que tuvo el gobierno saudita de usar mecanismos políticos y sociales para velar por ciertos requerimientos de la población indígena. En este sentido, utilizó estratégicamente ciertos métodos como reformas rápidas ante la crisis, beneficios públicos, elecciones municipales, parlamentarias y del sistema de consejos. Empero, el poder final siempre acabó recayendo sobre el rey. Por ejemplo, el Consejo Shura, que representa el cuerpo de consejeros del reino, se compone de 150 miembros elegidos directamente por el soberano quien además tiene el poder de veto sobre cualquier decisión que se tome.

Asimismo, vinculado con los dos puntos anteriores, las acciones concretas que tomó la monarquía en los primeros días de la Primavera Árabe. A saber, la creación de 60.000 nuevos puestos en el Ministerio del Interior, la construcción de 500.000 casas y viviendas, el aumento del salario mínimo del sector público, el pago de bonos y la creación de nuevos fondos religiosos (Iftikhar, 2017). No solo eso, sino que posteriormente se tomaron ciertas medidas consideradas progresistas en un país como Arabia Saudita como la inclusión de mujeres en diversos consejos reales en el año 2013. De esta manera, vemos que la

población saudita no tenía los mismos incentivos para rebelarse como si los tenían otros países del MENA.

En tercer lugar, la legitimidad religiosa y cultural de la que gozaba el rey se transformó en un factor crucial a la hora de explicar porque las protestas no progresaron. A diferencia de las repúblicas presidencialistas que existían en la región, la figura del Rey de Arabia Saudita tiene una autoridad natural legitimada por los valores religiosos, costumbres tribales y normas culturales que resuenan en la sociedad (Yom & Gause III, 2012).

La cooperación de la monarquía con las distintas tribus y facciones le facilitaron cierto entendimiento con estas. A lo que se le sumó el hecho de que el rey ha sido visto como el Guardián de los Sitios Sagrados. Además, y gracias a esto, los líderes religiosos fueron sumamente funcionales al régimen, emitiendo *fatwas*⁵⁶ que promovían la lealtad al mismo criminalizando las disidencias políticas (Al-Rasheed, 2015).

Otro de los aspectos que resultan clave para comprender la resistencia del régimen se refiere a la composición y estructura de las instituciones militares. En general, tuvieron un rol clave en el desarrollo de los hechos en los distintos países de la región durante la ola revolucionaria. En todos los casos, la lealtad de estas a los distintos gobiernos fueron un factor crucial de supervivencia de estos. En el caso de Arabia Saudita, la fidelidad de las distintas ramas del ejército hizo posible que el reino se mantuviera estable.

Para minimizar la posibilidad de cualquier tipo de rebeldía militar, Arabia Saudita (y otros Estados del Golfo) llevaron adelante lo que James Quinlivan denominó *coup-proofing* (1999). El mismo lo define

56. Una fatwa es un decreto islámico emitido por un especialista en la Sharia (Ley Islámica), conocido como muftí.

como un curso de cinco acciones que el gobierno debe llevar a cabo para prevenir un levantamiento militar y mantener su lealtad. La primera se refiere al mantenimiento de relaciones claves y lealtades. Esto se traduce en colocar efectivamente diferentes miembros de tribus y familias poderosas cuya lealtad está probada en diferentes posiciones del estamento militar. La segunda es la creación de una rama de las fuerzas armadas paralela al ejército regular, actuando una con otra como un contrapeso. En tercer lugar, el establecimiento de múltiples agencias de inteligencia y servicios de seguridad que monitoreen la lealtad de los miembros al interior de los distintos brazos militares. La cuarta acción se basa en mantener expertos militares entrenados técnica y físicamente para soportar revueltas. Por último, se debe financiar todas estas acciones y asegurarse de que las mismas se lleven a cabo (Quinlivan, 1999).

En este sentido, Arabia Saudita fue un claro ejemplo de la aplicación de la teoría elaborada por Quinlivan. Como ya se mencionó anteriormente, el régimen siempre mantuvo excelentes relaciones con las distintas tribus y familias a lo largo y ancho del país. También cumplía a la perfección con el segundo requisito dado que, además del ejército regular (compuesto por tres brigadas armadas, cinco mecanizadas y una aérea), Ryad contaba con una Guardia Nacional y una Guardia Real, como estamentos separados. Asimismo, cada una de estas instituciones estaba compuesta por distintas tribus. Por ejemplo, mientras el ejército regular reclutaba oficiales provenientes de la región de Hejaz (primer aliado de la familia Saúd durante la creación del Estado), la Guardia Nacional lo hacía de la zona conocida como Najd. Además, contaban con una cantidad similar de miembros.

Un hecho que no solo existía sino que se profundizó luego de la Primavera Árabe fue la existencia de múltiples agencias de inteligencia.

En total, sumaban más de 10 agencias operando simultáneamente previo a las protestas (Cordesman, 2009). Respecto del penúltimo requisito, si bien el cuerpo militar de Arabia Saudita no estaba tan entrenado como el estadounidense, hicieron esfuerzos para asegurarse el mejor desempeño posible en combate, brindando amplios recursos y formación. Finalmente, el último requisito es el que más fácilmente han logrado cumplir, y esto se debe pura y exclusivamente a un recurso: el petróleo.

La posesión de una vasta reserva de hidrocarburos ha ayudado enormemente a que la monarquía saudita sorteará las amenazas suscitadas por la Primavera Árabe. Incluso, se argumenta que los factores militares y de la estructura de gobierno solo son sostenibles por este elemento crucial. Arabia Saudita no solo es el mayor productor de crudo de las seis monarquías del Golfo sino que del mundo, antes, durante y después de las revueltas.

Para mantener a la población satisfecha, el reino aumento su producción de petróleo. De esta manera, utilizó los ingresos para asegurarse lealtades militares y mantener las protestas a un nivel mínimo y dispersas. Tal es así, que desde 2010 a 2012, el PBI per cápita aumentó de US\$18.754 a US\$ 24.883 (Banco Mundial, 2012). Este argumento se re-fuerza al observar que luego de 2014, cuando las manifestaciones habían prácticamente cesado, la producción comenzó a declinar relativamente.

Ahora bien, es prudente analizar los factores del orden externo. Es dable decir que la inestabilidad de la región durante la Primavera Árabe fortaleció más al régimen de lo que se creyó, demostrándole a la población saudita los costos de un cambio de gobierno. La violencia interna prácticamente sin precedentes de los Estados vecinos, sumado a las intervenciones militares de los países del Golfo, Irán y Tur-

quía, fueron suficientes para inhibir el desarrollo de cualquier protesta masiva (Al-Rasheed, 2015).

Incluso más intimidante para muchos habitantes de la monarquía árabe fue la consolidación del Estado Islámico en Siria e Irak. En junio de 2014, Riad se unió a la coalición internacional contra el autoproclamado Califato tras recibir una serie de atentados en su frontera norte y pese a tener cierta afinidad ideológica.

La alianza con el resto de las monarquías vecinas, encausada en el Consejo de Cooperación del Golfo (CCG)⁵⁷ fue otro de los rasgos sobresalientes para la persistencia del reino (y del resto). En el plano de la cooperación en seguridad, destaca la fuerza internacional conocida como el *Península Shield Force*⁵⁸. Esta probó su utilidad en los primeros días de la Primavera Árabe cuando intervino en Bahréin disipando las protestas. No solo eso, sino que nada hizo suponer que dicho cuerpo militar no intervendría en la propia Arabia Saudita si llegase a necesitarlo. Prueba de esto fue el hecho de que luego de las protestas en Bahréin, se amplió el presupuesto para aumentar en 100.000 el número de tropas. Además, en la trigésima cuarta reunión del Consejo Supremo del CCG del año 2013 en Kuwait, se establecieron múltiples medidas con el objetivo de fortalecer sus capacidades defensivas como el Comando Militar Unificado, Comando de Defensa Unificado y la Academia de Estudios Estratégicos y de Seguridad (CCG, 2014).

Por último, un elemento no menor fueron los vínculos internacionales que mantuvo Arabia Saudita antes y durante la Primavera Árabe, principalmente con Occidente, más particularmente con los

57. Es una unión política y económica intergubernamental compuesta por Arabia Saudita, Bahréin, Qatar, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait y Omán.

58. Es el brazo armado del Consejo de Cooperación del Golfo cuyo objetivo es disuadir y responder agresiones militares a los Estados miembros.

Estados Unidos. La alianza rubricada a fuego desde el 14 de febrero de 1945 sorteó momentos de extrema tensión y este no dejó de ser el caso. La relación especial entre Norteamérica y la familia Al Saúd siempre se compuso de matices estratégicos y económicos, claramente explicitado en la frase “paz por petróleo”.

En los albores de las protestas, la economía norteamericana tenía mucho en juego y mucho que perder. Los países exportadores de crudo del Golfo eran el tercer tenedor de bonos del Tesoro norteamericano (solo después de China y Japón). Un cambio de régimen podía significar no solo una disolución de la histórica alianza (recortando el suministro de petróleo) sino también un potencial default que hubiera sacudido la economía norteamericana, aun recuperándose de la crisis financiera del año 2008.

Sin embargo, la industria petrolífera no hubiera sido la única afectada. El complejo militar industrial norteamericano fue el sector que más abogaba por la estabilidad saudita. De acuerdo con cifras brindadas por el Departamento de Defensa de los Estados Unidos, desde el año 1950 hasta diciembre de 2010, Arabia Saudita fue el principal comprador de armamento. Alrededor del 17% de las exportaciones de armas norteamericanas eran enviadas a Riad, mientras que el 78% de construcciones militares se destinaban allí (Achcar, 2013). Según el Instituto de Estocolmo de Investigación para la Paz, entre 1991 y 2011, Arabia Saudita fue el quinto importador de pertrechos militares del mundo.

De esta manera, vemos que comparativamente, pesaron más los factores internos que los externos. Si bien todos contribuyeron para la resistencia saudita durante las protestas, aquellos elementos intrínsecos fueron los que forjaron en mayor medida la resiliencia del reino.

Cambio generacional y nueva política exterior

Alrededor de 4 años después del estallido que puso en vilo a toda la región del MENA, ocurriría un nuevo suceso que marcaría un parteaguas en la política de Arabia Saudita. El 23 de enero del año 2015 asumiría como nuevo Rey Salman bin Abdulaziz iniciando un proceso de cambio acelerado que, si bien había sido iniciado en 2005 por su antecesor, recién allí comenzarían a verse los principales ejes de la nueva política.

A su vez, ello significó el meteórico ascenso de su hijo favorito, Mohammed bin Salman, como Ministro de Defensa y Secretario General de la Corte Real. En el año 2017, luego de que el rey depusiera a su primo Mohammed bin Nayef, quedó como único príncipe heredero, alterando la línea de sucesión.

Mohammed bin Salman llegó al poder con la idea de modernizar el Estado saudita, diversificando su economía y poniéndole fin a la dependencia de los hidrocarburos. Todas sus ideas se vieron condensadas el 25 de abril de 2016 en lo que se dio a llamar como Visión 2030. Si bien sus resultados estuvieron lejos de lo proyectado inicialmente por múltiples factores, ha sido un claro ejemplo de lo que quería plasmar la nueva élite.

Asimismo, el cambio generacional trajo aparejado una profundización de ciertas tendencias, siendo la nueva política exterior saudita el rasgo más sobresaliente de esta etapa. Esto se aprecia, entre otras cosas, en una reconfiguración de las relaciones bilaterales, una renovada confianza en sus capacidades militares y en una progresiva atención a

los actores no estatales. Sin embargo, otros aspectos como la política energética o la económica no van a cambiar sustancialmente pese a lo anunciado (Priego Moreno, 2015).

Tradicionalmente, Riad llevo a cabo un accionar internacional que abogaba por el mantenimiento del *status quo* regional. Desde fines de la segunda guerra mundial, la configuración de fuerzas se inclinaba a su favor puesto que la mayoría de los gobiernos regionales eran afines a la política saudita. Es por eso que, en gran medida, se opusieron a los movimientos revolucionarios e izquierdistas.

A su vez, esto era sustentado por el histórico vínculo con los Estados Unidos que se mencionó anteriormente. Si bien hay un fuerte aislamiento ideológico, cultural y social respecto de Occidente, han logrado desarrollar fuertes lazos estratégicos con los gobiernos de Washington, Paris y Londres. Sin embargo, con Salman comenzó una reorientación de la política exterior motivada por dos hechos claves y, en gran medida, interconectados: la falta de sintonía con los Estados Unidos y el progresivo incremento de la influencia la República Islámica de Irán en la región.

La relación con los Estados Unidos nunca ha sido sencilla dado que ha habido múltiples puntos que generaron fricciones como, por ejemplo, la participación de ciudadanos sauditas en los atentados del 11 de septiembre. No obstante, lo que verdaderamente tensó la relación y generó un cambio en la política exterior no ha sido tanto el comportamiento de Washington sino la interpretación que Arabia Saudita hizo de algunas acciones particulares (Priego Moreno, 2015).

Para Riad, Estados Unidos no ha desarrollado el papel que de él se esperaba, lo que provocó la necesidad de buscar otras opciones para

diversificar sus relaciones y alcanzar así sus objetivos de política exterior. Para la monarquía, luego de la intervención en Irak del año 2003, los americanos se han comportado como una potencia revisionista en la región, facilitando el ascenso iraní. Los desencuentros entre y Washington fueron mayores durante la Presidencia Bush. Sin embargo, con la administración Obama la sensación de “desamparo” y de acercamiento a Irán se ha disparado, particularmente después de la firma del acuerdo nuclear conocido como Plan de Acción Conjunta.

Cuando Barack Obama tomó las riendas de la Casa Blanca inició un proceso de distensión hacia la República Islámica. En un primer momento, el mensaje brindado por el premier durante la celebración del Nowruz (año nuevo persa) fue una muestra de buena voluntad. Posteriormente, se dio un amplio intercambio de correspondencia con el presidente iraní Hasan Rouhani que desembocaría en las negociaciones nucleares. Todos estos hechos hicieron que la posición relativa de Teherán en la región mejorara notablemente. Asimismo, aprovechando el terremoto desencadenado por la Primavera Árabe, los persas comenzaron a jugar sus cartas en El Líbano, Irak, Yemen, Siria y Bahrein. A partir de ese momento, la “Guerra Fría de Medio Oriente”⁵⁹ se recrudeció.

A partir de las negociaciones por el acuerdo nuclear conocido como P5+1⁶⁰, se levantaron en Ryad dos temores muy concretos: en primer lugar, que Irán pueda desarrollar armas nucleares; en segundo lugar, que el levantamiento de las sanciones que pesaban sobre Teherán les permitiera lograr el ingreso de un flujo de activos vetado, mejorando aún más sus probabilidades de expandir su influencia regional (Priego Moreno, 2015).

59. La rivalidad entre la República Islámica de Irán y el Reino de Arabia Saudita por la hegemonía regional viene de larga data y en ella confluyen una gran variedad de factores como los religiosos, étnicos, políticos y económicos.

60. Se refiere a los 5 miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (Estados Unidos, Rusia, China, Francia y Gran Bretaña) junto con Alemania.

Así, estas dos circunstancias relacionadas hicieron que Arabia Saudita comenzase a reorientar su política exterior hacia nuevas direcciones, siendo Mohammed bin Salman su principal artífice. Por primera vez desde su fundación, Riad pasaría a desarrollar una política exterior autónoma. Históricamente, los objetivos e instrumentos del orden externo habían estado subordinados a otros Estados (en un primer momento a gran Bretaña para luego pasar a Estados Unidos). A partir de este momento, buscaron desarrollar un modelo que prescindiera de terceros a la hora de formular los nuevos lineamientos. Este sería el rasgo dominante de toda esta etapa.

En virtud de esto, la monarquía se vio obligada a reconfigurar sus alianzas regionales y extra regionales. Lo que se persiguió mediante esto, era cortar la tradicional dependencia en materia de seguridad de otros Estados. De esta manera, buscaron en el plan bilateral recortar las alianzas asimétricas mientras que, en el plano multilateral, pusieron el foco en aquellas organizaciones internacionales en las cuales goza de una posición de privilegio, como el Consejo de Cooperación del Golfo (Priego Moreno, 2015).

Relaciones bilaterales

En el plano bilateral, es clave entender y retomar como ha sido el vínculo con los Estados Unidos. Tradicionalmente, se caracterizó por tener un alto grado de complejidad pero que se mantuvo en el tiempo. Como se mencionó anteriormente, desde el año 2001 hemos asistido a numerosos roces que tensaron la alianza al punto tal de que se llegó a cuestionar la razón de ser de la misma. En este sentido, un elemento clave ha sido el comienzo de la explotación de hidrocarburos no convencionales mediante la técnica de la fractura hidráulica (conocido

como *fracking*) que acabó generando la autonomía norteamericana en materia petrolífera.

Desde la llegada de Obama a la presidencia, numerosos miembros del gobierno saudita han acusado a Washington de abandonarlos en el momento en que Irán estaba más fuerte (Crowley, 2014). Lógicamente, la firma del P5+1 hizo realidad múltiples temores de Arabia Saudita. Al interior de la monarquía, esto fue percibido tanto una traición de los Estados Unidos como una aceptación de la política expansionista de Teherán. A partir de lo mencionado en párrafos anteriores, el reino ha dejado de reposar en los Estados Unidos como garante de su seguridad, buscando reconfigurar dicha alianza.

Ahora bien, la llegada a la presidencia de Donald Trump marco una clara diferencia. A pesar de haber mantenido una política exterior errática en muchos casos, la defensa de Arabia Saudita en múltiples frentes ha sido de las cuestiones más estables durante su presidencia. Desde un primer momento, le asignó una prioridad alta a la relación bilateral.

En este sentido, el premier norteamericano ha visto a Riad como un cliente ansioso por más armamento y como un peón en el tablero de Medio Oriente en su lucha contra Irán (algo que la monarquía recibió con los brazos abiertos). Así, Trump hizo de Arabia Saudita su primer destino oficial.

Poco después de la visita, el Reino impuso junto a Egipto, Emiratos Árabes Unidos y Bahrén un bloqueo al pequeño Estado de Qatar. Rápidamente, Trump se pronunció en apoyo de esta acción advirtiendo de que “no puede haber lugar para la ideología radical en Medio Oriente” (2017), dejando mal parados a su entonces Secretario de Estado, Rex Tillerson, y a su Secretario de Defensa, James Mattis.

No solo eso, sino que brindó su apoyo a MBS en los momentos más álgidos de los últimos años. Esto se vio claramente cuando ocurrió el asesinato de Jamal Khashoggi en la embajada saudita en Turquía y Trump apoyó al príncipe, pese a tener a la CIA y a múltiples congresistas republicanos contradiciéndolo.⁶¹ Más aún, tan solo 16 días después de la muerte del periodista, reconocieron haber aprobado la transferencia de tecnología nuclear, coincidiendo con conversaciones respecto de una cooperación en dicha materia.

En diciembre de 2018, Washington bloqueó una resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas que demandaba una rendición de cuentas de Arabia Saudita respecto de los crímenes de guerra llevados a cabo durante la guerra civil de Yemen.

Otro momento clave en la relación, fue durante el año 2019 cuando una serie de drones atacaron plantas de procesamiento de petróleo propiedad de Aramco en las localidades de Abqaiq y Khurais. Ante el incidente, Trump no vaciló en afirmar vía Twitter que se encontraban listos para atacar a quien sea que haya realizado el ataque.

Una muestra más de la ponderación que hizo el presidente norteamericano del vínculo con Arabia Saudita fue cuando en julio de 2019 vetó una serie de resoluciones del Congreso que buscaban bloquear la venta de armamento. De acuerdo con Mike Pompeo, diversas amenazas por parte de Irán hicieron que sea necesaria la aprobación de una venta por US\$ 8.1 billones de dólares tanto a Riad como a Emiratos Árabes Unidos⁶².

61. Para mayores detalles, véase: <https://www.washingtonpost.com/world/2019/12/18/trumps-most-consistent-foreign-policy-defending-saudi-arabia/>

62. Para mayores detalles, véase: <https://www.nbcnews.com/politics/donald-trump/trump-vetoes-congressional-effort-block-saudi-arms-sales-n1034286>

De esta manera, vemos que, en los últimos diez años, el vínculo que los une ha tenido sus altibajos. Sin embargo, es posible afirmar que la relación bilateral durante la administración de Donald Trump se desarrolló en excelentes condiciones y, en gran medida, echó por tierra lo pasado.

Como se mencionó *ut supra*, otra de las características principales durante este período de tiempo ha sido la exacerbación del estado de tensión latente con la República Islámica de Irán. La disputa por la hegemonía regional viene de larga data y en ella confluyen una gran variedad de factores como los religiosos (wahabí-chiita), étnicos (árabe-persa), políticos (monarquía-república teocrática) y económicos (en torno a la política petrolífera). Ambos países se auto perciben como potencias regionales que buscan expandir y consolidar su influencia.

Con ese telón de fondo, los cambios en el equilibrio de poder a raíz de la invasión a Irak en 2003 y el consiguiente establecimiento de un gobierno chiíta en Bagdad recrudecieron la pugna (Echagüe, 2016). La Primavera Árabe exacerbó la tensión y abrió nuevos frentes en los cuales ambos Estados buscaron posicionarse como líderes en la región, lo que llevaría a definir otro de los rasgos de la nueva política exterior saudita. Esto se refiere a las intervenciones militares en el extranjero. Probablemente, este fue el punto más llamativo de este período y ha sido motivado para contrarrestar la influencia iraní en la región. Ante el temor de que las protestas pudieran alterar el status quo regional (favorable a Ryad), la monarquía se decidió a intervenir decididamente en aquellos sitios donde era considerado necesario.

Cabe recordar que hasta ese momento, Arabia Saudita nunca había promovido intervenciones en el extranjero y en las que participó

se mantuvo en segundo plano. Con la llegada del rey Salman y el nuevo príncipe heredero, esta opción paso a ser más viable.

En ese sentido, se destacaron las intervenciones militares en Bahrein, Yemen, Siria e Irak. En el primer caso, la incursión fue motivada debido a la importancia vital que este país siempre tuvo para la estabilidad de la monarquía. Su importancia es tanto geopolítica, como económica y religiosa. Al tener un 70% de población chiíta, es un enclave ansiado por Irán al punto tal de que la televisión pública lo menciona como una provincia más. El efecto más temido era que al radicalizarse este sector demográfico, genera un contagio de las protestas en las provincias orientales sauditas, sitio donde se encuentra la mayoría chiíta. Es por esto, que en marzo de 2011 unos 1200 soldados saudíes junto con 800 emiratíes ingresaron a Bahrein para sostener al rey. La intervención debe ser interpretada tanto como un apoyo al modelo de régimen autoritario vigente en el Golfo, así como, una advertencia a Irán y al expansionismo sectario chiita. En todo caso, puede ser considerado como el punto de partida de la era del intervencionismo saudí.

En cuanto al conflicto en Siria, cabe recalcar que si bien el Reino intervino, lo hizo participando de una coalición más amplia en contra del Estado Islámico y no liderando la avanzada. No obstante, se trata de una muestra más del giro de la política exterior de , que no ha dudado en involucrarse en una intervención militar en Siria para garantizar sus intereses nacionales y regionales. La particularidad del caso sirio es que allí se apreció de forma más clara su rivalidad con Irán, convirtiéndose en el principal escenario de la misma. Arabia Saudita interpreta el conflicto en Siria como una batalla contra Irán por la influencia en el Levante, siendo Damasco la clave de acceso a Irak y

Líbano (Echagüe, 2016). Además, ha sido particularmente crítico de con la política norteamericana en Siria, mostrándose decepcionado por su reticencia a la hora de luchar contra el régimen de Bashar al Assad. Permanentemente, hizo hincapié en la necesidad de combatir no solo a los yihadistas sino también a al propio gobierno sirio. Tal es así, que en el año 2012 comenzó a proveer de armas a la oposición, aunando esfuerzos con Qatar y Turquía.

En el caso de la guerra de Yemen, tras verse fallida la iniciativa del Consejo de Cooperación del Golfo, inició en marzo de 2015 una campaña militar contra los rebeldes hutíes (peones de Irán). La importancia estratégica que el pequeño país árabe revestía para la monarquía, debido, entre otras cosas, a que comparte más de 1400 kilómetros de frontera, hizo que intervinieran decididamente en el terreno y pese a las escasas evidencias del involucramiento iraní. Liderando una coalición de países árabes, intervinieron en el territorio yemení esperando una campaña corta y decisiva. Sin embargo, la misma fue claramente subestimada de antemano.

Finalmente, es posible afirmar que los sauditas han tenido mucha menor influencia en lo que respecta a los casos del Líbano y de Irak. Criticaron firmemente a Irán por su accionar e influencia en los asuntos de Bagdad, sin embargo, dieron el visto bueno al gobierno nuevo de Haidar al Abadi formado en 2014, llegando incluso a reabrir su embajada después de 25 años. En cuanto al Líbano, su accionar se limitó a intentos por reconciliar a las fuerzas rivales internas. No obstante, cuando esto fracasó y tras el rechazo libanés a apoyar las sanciones contra Irán, el gobierno de Riad anunció en febrero de 2016 la cancelación de US\$ 4.000 millones en ayudas (Echagüe, 2016).

Un párrafo aparte merece la relación con el Estado de Israel. Tradicionalmente, los líderes israelíes supuestamente han visto a Arabia Saudita como un fanático religioso, extremo y auspiciante del terrorismo. El hecho de no compartir fronteras y de que la monarquía árabe no intervino en ninguna guerra Árabe-Israelí hizo que ambos Estados mantuvieran cierto pragmatismo. La guerra del Golfo y la no intervención de Israel en la misma, constituyó un antes y un después en la mirada saudita respecto de Tel Aviv. Por su parte, Israel hizo lo mismo luego de la guerra del Líbano del año 2006 cuando numerosos políticos tomaron consciencia de que ambos países compartían intereses regionales comunes, particularmente en contra de Irán, Hezbollah y el extremismo islámico (Podeh, 2018). Numerosas fuentes afirman que han colaborado en materia de inteligencia frente a amenazas comunes y los contactos entre oficiales han aumentado considerablemente desde 2006. Un indicador clave de esto ha sido el hecho de que entre 2009 y 2011, Riad compro armamento de origen estadounidense por 52 billones de dólares, sin ninguna oposición del lobby israelí en Washington o del propio Estado. Esto fue una clara muestra de que Israel ya no consideraba a la monarquía como un enemigo.

Así, es posible afirmar que las relaciones entre ambos Estados se basan en el axioma “el enemigo de mi enemigo es mi amigo”, o alianza tácita llevando incluso a nuevos caminos para la cooperación en áreas otrora impensadas. Particularmente, luego de la firma del acuerdo P5+1, ambos países temieron la perspectiva de la consolidación de un Irán nuclear.

En los años posteriores a la Primavera Árabe, se pudo apreciar el surgimiento de una alianza estratégica entre Turquía y Qatar, y de estos dos con Irán, que tiene el potencial de alterar el balance de poder

en la región. Tanto Tel Aviv como Riad miran a la misma con recelos y cautela. Esto complicó la posición vis a vis de Israel frente a Ankara y Doha. En la mentalidad árabe, el fortalecimiento del vínculo bilateral de Qatar con Irán quiebra con el eje sunnita del Golfo históricamente liderado por ellos, consolidando una alianza trilateral que le ha sido abiertamente hostil (Furlan, 2019). Esto fue lo que motivó el bloqueo a Qatar y la consiguiente crisis diplomática entre 2017 y 2019.

Así, aún en ausencia de lazos diplomáticos formales, las relaciones no han dejado de crecer. No obstante, cabe mencionar que los miembros del gobierno saudita han sido más cautos que sus contrapartes israelíes al momento de reconocer el vínculo públicamente. Incluso, continúan adoptando posturas “anti-Israel” en las Naciones Unidas, como, por ejemplo, la condena en el año 2019 a las “flagrantes violaciones israelíes contra el pueblo palestino”.⁶³

Resulta interesante notar que este acercamiento paulatino entre ambos Estados no escapó a una tendencia que se vino manifestando con las otras monarquías del Golfo, llegando un punto clave en la historia de la región que son los Acuerdos de Abraham celebrados en septiembre de 2020. Auspiciado por los Estados Unidos, los compromisos entre Emiratos Árabes Unidos, Omán e Israel supuso un revés para la política de Irán. Son los primeros de ese estilo entre países árabes e Israel desde el año 1994, cuando Jordania hizo lo propio (anteriormente, Egipto había firmado un acuerdo similar en el año 1979 tras la firma de los Acuerdos de Camp David un año antes).

Esta normalización de relaciones implicó el reconocimiento de la soberanía estatal, obligando al intercambio de embajadores y au-

63. Para mayores detalles, véase: <https://www.arabnews.com/node/1530486/saudi-arabia>

mentando la cooperación en diversas áreas como turismo, educación, seguridad, comercio, salud e inteligencia artificial. Ante el mismo, Tel Aviv logró reducir su aislamiento regional a la vez que cercó aún más a la República Islámica de Irán.

No obstante, resulta poco probable que Arabia Saudita celebre un acuerdo de este estilo, siendo la cuestión Palestina el principal obstáculo. Tradicionalmente, sostuvo la postura de que una eventual negociación con Israel estaría vinculada inexorablemente a la resolución del conflicto palestino siguiendo los parámetros de la Iniciativa Árabe de 2002. Asimismo, la cuestión del estatus de la ciudad Jerusalén, considerada el tercer lugar sagrado para el Islam debido a la Cúpula de la Roca (lugar desde donde se cree que Mahoma ascendió al cielo) continua siendo clave para alcanzar cualquier tipo de acuerdo (Furlan, 2019).

De esta manera, resulta posible afirmar que mientras Arabia Saudita estimó al conflicto árabe-israelí como un asunto crucial a ser resuelto, la amenaza de Teherán pesó más en la balanza, haciendo que Riad se incline por un mayor pragmatismo a la hora de diseñar su política exterior hacia Tel Aviv.

Relaciones multilaterales

En el plano multilateral, se puede ver que uno de los rasgos de esa nueva política exterior saudita ha sido la progresiva desconfianza respecto de las organizaciones internacionales. Desde un punto de vista estrictamente realista, Arabia Saudita ha dado un lugar de privilegio a aquellas instituciones en las cuales logró ejercer un liderazgo ‘hegemónico’. De esa manera, desarrolló lo que ha dado lugar en llamarse ‘un multilateralismo selectivo’.

El caso más emblemático de esto fue el Consejo de Cooperación del Golfo, también conocido como “El club del Rey”. El mismo se encuentra en vías de transformarse en una alianza regional de defensa colectiva, garantizando la seguridad de sus miembros. Con este objetivo en mente, se crearon una fuerza naval cuya sede se encuentre en Bahréin, teniendo como objetivo principal la disuasión de Irán, y policía de fronteras.

Este comportamiento se repite en otros foros cuyo liderazgo no se ha puesto en entredicho como la Organización para la Cooperación Islámica y la Liga Árabe (LA), donde probaron ser útiles a la hora de aislar a Siria luego de la Primavera Árabe. No obstante, son instituciones cuyo peso relativo se ha debilitado fuertemente en contrapartida del Consejo de Cooperación del Golfo.

Por último, en lo que respecta a la organización multilateral por excelencia, las Naciones Unidas, la monarquía ha tenido un rol ambivalente. Cabe recalcar el hecho de que en el año 2013 rechazaron estar presentes en el Consejo de Seguridad, debido al tratamiento que se había dado a Palestina. Pese a que ese hecho se dio durante el reinado del anterior monarca, Abdullah, puede afirmarse que es un hecho que ilustra este nuevo rasgo de la política exterior saudita.

Consideraciones Finales

Las condiciones domésticas e internacionales durante la Primavera Árabe demostraron ser tanto las causas de las sucesivas protestas como la explicación lógica de porque estas no afectaron a Riad de igual manera que a otros países del MENA. La fragmentación de la población y el desorden regional disuadieron las movilizaciones masi-

vas y ayudaron a mantener el *status quo* interno. Sumada a las políticas económicas de acción directa sobre la población para acallar el descontento, bajo la lógica de esconder la arena bajo la alfombra.

Sin embargo, la continuidad de esas condiciones podría resultar desastrosas a largo plazo. Es probable que, actualmente, la gestión de la polarización le sea más útil al régimen que la unidad. Empero, las condiciones para la aparente estabilidad del reino árabe pueden contener las semillas de futuras movilizaciones que amenacen los cimientos de la monarquía, donde parte de la élite gobernante es muy consciente de eso.

Referencias Bibliográficas

- Al-Matter, T. (2016);** “*Saudi Arabia and the Arab Spring: five years of influence and action*”, en *Third Asia Pacific Conference on Advanced Research*.
- Al-Rasheed, M. (2015);** “*Is it always good to be king? Saudi regime resilience after the 2011 arab popular uprisings*”, en *LSE Middle East Centre Paper Series*.
- Arab News (2019);** “*Saudi Arabia urges UN to halt “flagrant israeli violations”*”, en Arab News. Disponible en: <https://www.arabnews.com/node/1530486/saudi-arabia>
- Associated Press (2019);** “*Trump vetoes congressional effort to block Saudi arms sales*”, Associated Press. Disponible en: <https://www.nbcnews.com/politics/donald-trump/trump-vetoes-congressional-effort-block-saudi-arms-sales-n1034286>
- Callejón, E. (2018);** “*A comparative analysis of the foreign policies of Egypt and Saudi Arabia after the Arab Spring*”, en *The Middle East in the Worlds Affairs*.

- Calvao, K. (2017); *“Egypt vs. Saudi Arabia: Alternative Paths to the Arab Spring”*. University of Vermont.
- De Luce, D. y Windrem, R. (2019); *“The top 11 favors the Trump administration has done for Saudi Arabia”*, NBC News. Disponible en: <https://www.nbcnews.com/politics/national-security/top-11-favors-trump-administration-has-done-saudi-arabia-n1026926>
- Echague, A. (2016); *“Arabia Saudí se planta”*, en *Afkar Ideas*.
- Espinosa, A. (2020); *“Arabia Saudí. La revolución desde arriba”*, en *Política Exterior*.
- Furlan, M. (2019); *“Israeli–Saudi Relations in a Changed and Changing Middle East: Growing Cooperation?”*, Routledge.
- Iftikhar, M. (2017); *“Saudi Arabia and the Arab Spring: the Kingdom’s endurance. Muslim Perspectives”*, vol.2, Issue 4.
- Khasan, H. (2017); *“Saudi Arabia’s flawed “Vision 2030”*, en *Middle East Forum*. Disponible en: <https://www.meforum.org/6397/saudi-arabia-flawed-vision-2030>
- Lindenstrauss, G. (2018); *“Israel’s Foreign Policy Beyond the Arab World: Engaging the Periphery”*, en *Israel Journal of Foreign Affairs*. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/23739770.2018.1560556>
- Podeh, E. (2018); *“Saudi Arabia and Israel: From Secret to Public Engagement, 1948–2018”*, en *Middle East Institute*.
- Pradhan, P. (2017); *“Arab Spring and sectarian faultlines”*, in *west Asia*, Pentagon Press.
- Priego Moreno, A. (2015); *“La nueva política exterior de Arabia Saudita”*, en *Instituto Español de Estudios Estratégicos*. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2015/DIEEEM18-2015_NuevaPoliticaExterior_ArabiaSaudi_A.Priego.pdf

- Sánchez Mateos, E. (2018); “*El nuevo marco geopolítico de Oriente Medio*”, Ediciones Complutense.**
- Soler Lecha, E. (2017); “*Alianzas líquidas en Oriente Medio*”, en *Anuario Internacional Cidob*.**
- Tharoor, I. (2019); “*Trump’s most consistent foreign policy: Defending Saudi Arabia*”, Washington Post. Disponible en: <https://www.washingtonpost.com/world/2019/12/18/trumps-most-consistent-foreign-policy-defending-saudi-arabia/>**
- Zisser, E. (2018); “*Israel and the Arab World – Renewal of the Alliance of the periphery*”, en *Athens Journal of Mediterranean Studies*. Disponible en: <https://www.athensjournals.gr/mediterranean/2019-5-4-2-Zisser.pdf>**

Capítulo 7

A diez años de la “Primavera árabe” en el Golfo. Bahrein y el ocaso del proceso de reforma política iniciado por el rey Hamad bin al Khalifa

Ornela Fabani*

Introducción

En diciembre de 2010, la muerte de Mohamed Bouazizi marcaría el inicio de una ola de protestas que tuvo origen en Túnez para luego extenderse a lo largo y a lo ancho del escenario del Medio Oriente y Norte de África (MENA). Este proceso recibió la controversial, así como también extendida, denominación de “primavera árabe”; si bien hay quienes han preferido recurrir a conceptualizaciones tales como “despertar árabe” o “revueltas árabes”. Lo cierto es que estos hechos pusieron sobre el tapete la frustración y el hartazgo de estos pueblos con el deterioro de las condiciones de vida, el desempleo, la corrupción, la falta de libertades civiles y políticas y las recurrentes violaciones a los derechos humanos. Los levantamientos, iniciados hace diez años, han arrojado entre sus resultados la caída de gobiernos que llevaban décadas en el poder y el inicio de conflictos civiles, pero también la introducción de reformas constitucionales y la celebración de elecciones. Dando paso a procesos políticos de amplio espectro que abarcan desde un proceso

* Dra. en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario (UNR), Mg. en Integración y Cooperación Internacional por el Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR). Docente de la cátedra Política Internacional de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. Miembro del Centro de Investigaciones de Política y Economía Internacional (CIPEI). Correo electrónico: ornel_afabani@hotmail.com

democratización, hasta la guerra civil y la fragmentación estatal, pasando por la introducción de reformas de tipo cosméticas.

Los Estados del Golfo concentran enormes reservas de hidrocarburos cuya explotación les ha permitido atravesar en las últimas décadas un periodo de crecimiento excepcional, favoreciendo que algunos de los mismos hoy cuenten con elevados PBI per cápita y grandes Fondos Soberanos de Inversiones (FSI). Allí la concentración de recursos en manos de las familias reales ha contribuido al carácter autoritario de los regímenes en el poder que, a través del tiempo, han acallado las demandas de tinte político con una combinación variable de medidas distributivas, de cooptación y represión (Zaccara & Saldaña Martín, 2015) o, en términos de Byman y Green (1999), recurriendo a una política de palos y zanahorias. Lo cierto es que estos países no se han visto exentos de sufrir los embates de la “primavera árabe”. Si bien la magnitud de las protestas y la forma en la que los ciudadanos han hecho oír sus reclamos ha variado de un Estado a otro Estado.

En este marco, entre los países del Golfo, aquel que ha sufrido las protestas más virulentas ha sido Bahrein. De allí que el objetivo de este trabajo resida en analizar el impacto político de los levantamientos que tomaron lugar en el reino a partir de febrero de 2011. Mientras tanto, la hipótesis que guía este estudio establece que: En lo que atañe al impacto de las protestas iniciadas en Bahrein en el marco de la “primavera árabe” éstas no han arrojado resultados alentadores en términos de brindar impulso al proceso de liberalización política que comenzó a gestarse en el reino hace ya casi dos décadas, mucho menos han propiciado el inicio de un proceso de democratización. Por el contrario, han supuesto una reversión del proceso de apertura política

iniciado tras la llegada al trono del rey Hamad y, como correlato, una profundización del carácter autoritario del régimen de los Al Khalifa.

En línea con lo expuesto, pese a que a raíz de las auspiciosas derivaciones iniciales de los levantamientos se comenzó inclusive a hablar de una quinta ola democratizadora, es claro que dichas afirmaciones resultaron excesivamente optimistas. Sin ir más lejos, las monarquías del Golfo, entre ellas Bahréin, una vez más, han demostrado su capacidad de resiliencia.

Dicho esto, vale mencionar que distintos analistas presentan diversas clasificaciones de los regímenes del Golfo. En este sentido, hay quienes se han referido a los mismos como: monarquías absolutas (Levins, 2013), monarquías conservadoras (Ayubi, 1995), monarquías dinásticas (Herb, 1999), pseudo-democracias (Kathmell y Schulze, 2000), autoritarismos participativos (Salem, 2010), sistemas autoritarios neo-tradicionales (Noneman, 2008), Estados sultanistas de inclusión y exclusión (Kamrava, 1998). En tanto, previo al inicio de las protestas, Szmolka (2011) presentaba una clasificación de los regímenes políticos árabes que la llevaba a definir a Arabia Saudí, Omán, Qatar y EAU como “autoritarismos cerrados”, y a Kuwait como un ejemplo de los “autoritarismos pluralistas cuasi competitivos restrictivos”. En tanto, Bahréin emergía en un punto intermedio entre las dos clasificaciones previamente mencionadas, como parte de los “autoritarismos pluralistas hegemónicos restrictivos”. Con relación a las características de estos regímenes, allí el proceso de liberalización política tiene sus límites pues, aunque se haya reconocido formalmente el pluralismo político, actores hegemónicos se imponen en la arena política y obstaculizan o anulan el accionar de la oposición y la competencia política. Lo

cual redundando en que la alternancia gubernamental resulta inviable. Asimismo, los derechos y libertades públicas están muy restringidos.

Presentada esta clasificación, se entiende que el régimen político vigente en Bahrein puede definirse como un “régimen político híbrido”, es decir, forma parte de aquellos “regímenes que han adquirido algunas de las instituciones y procedimientos característicos de la democracia, pero no otros, y al mismo tiempo conservan algunos rasgos tradicionales o autoritarios o, alternativamente, han perdido algunos elementos de la democracia y han adquirido otros autoritarios” (Morlino, 2008, p. 10).

En base con lo hasta aquí expuesto, se busca conocer qué impacto han tenido las protestas en Bahrein. Más específicamente si estas han dado lugar a un cambio político, entendido como las transformaciones que sufre un régimen político y que afectan a sus normas, estructuras, actores, comportamientos y procesos. Las cuales podrán conducir a una instauración democrática, a la liberalización política, a nuevas formas de autoritarismo o, a meros cambios cosméticos en el sistema político sin mayores repercusiones en el carácter autoritario del régimen (Szmolka, 2011).

El trabajo está organizado en dos grandes apartados. El primero de los mismos versa sobre la “primavera árabe” y su incidencia en el Golfo. Mientras el segundo aborda exclusivamente el caso bahreiní. Se atiende a las características de su sistema político, las protestas en el reino y el rol de los actores externos, para por último analizar la naturaleza del cambio político en dicho país, que ha ido de la mano con un recrudecimiento del carácter autoritario del régimen de los Al Khalifa.

La “primavera árabe” en el golfo

Tal como señala Saldaña Martin (2011) los Estados del Golfo no resultaron inmunes al inicio de la ola de protestas en Medio Oriente y, aunque algunos de los mismos no vivenciaron manifestaciones populares, la emergencia de demandas de tinte político se convirtió en un denominador común en las seis monarquías del Golfo. Ello si bien es cierto que, tal como se mencionó previamente, la magnitud de las protestas, los reclamos particulares que salieron a la luz, así como también la respuesta de los respectivos países del Golfo varió de Estado a Estado.

En Omán las protestas se iniciaron durante la segunda mitad del mes de enero, previo al inicio de las manifestaciones en Bahréin. Allí, entre las demandas presentadas por los ciudadanos primaron el establecimiento de una monarquía constitucional y mejores condiciones laborales, si bien el liderazgo del Sultán Qabus bi Said Al Said no fue puesto en discusión (Saldaña Martin, 2011). Como respuesta a estos reclamos el gobierno dispuso un aumento del salario mínimo de un 40% y se comprometió a crear cincuenta mil nuevos puestos de trabajo. En materia política se decidió el reemplazo de nueve ministros, medió el compromiso de efectuar elecciones, que tuvieron lugar en el mes de octubre y, asimismo, se convocó un consejo constitucional que tendría por fin conducir la expansión de los poderes legislativos y administrativos del Consejo de la Shura.

En Kuwait, el único de estos países que cuenta con una Asamblea Nacional completamente electa desde el momento de su independencia, se exigió la dimisión del gobierno, en particular del primer ministro, además de la instauración de una monarquía constitucional y la legalización de los partidos políticos. Como respuesta a este conjunto de

demandas políticas se ensayó una solución de tinte económico, que se asoció con el otorgamiento de créditos y subsidios, entre otros incentivos. Incluso se avanzó en la aprobación de un presupuesto récord que contempló el incremento de los salarios de los empleados públicos, incluyendo las fuerzas militares. No obstante, luego de que un grupo de manifestantes condujese un asalto al parlamento, se produjo la dimisión del primer ministro, Nasser al-Sabah, y su gabinete. En tanto, en el mes de noviembre, se llevaron a cabo elecciones parlamentarias, que derivaron en la conformación de un nuevo parlamento compuesto fundamentalmente por miembros de la oposición.

En Arabia Saudita las protestas más vigorosas tuvieron lugar en la provincia oriental, la más rica del reino en virtud de sus reservas hidrocarburíferas y aquella donde reside el mayor porcentaje de población shííta. Asimismo, una provincia que se encuentra conectada a través de una carretera con el reino de Bahrein. En línea con lo expuesto, si bien se llegó a convocar un día de ira en todo el país para el mes de marzo, un evento que en redes sociales recabó muchos adeptos, el mismo se vio frustrado luego de que el Ministerio del Interior presentase un edicto prohibiendo las manifestaciones. Tal es así que en Riad sólo apareció una persona, que fue arrestada, mientras que el mayor número de manifestantes, una vez más, se concentró en la provincia oriental. Para frenar las protestas se recurrió a los citados instrumentos jurídicos, no obstante, tal como ocurrió en los países vecinos, también mediaron promesas de inversiones en salud, educación e infraestructura. De esta forma, se dispuso un incremento de las prestaciones sociales, la creación de sesenta mil empleos en el Ministerio del Interior, el aumento del monto de los créditos para viviendas y la construcción de quinientas mil viviendas en todo el

país. Paralelamente, se convocaron elecciones municipales, que tuvieron lugar hacia finales del mes de septiembre, previo a las cuales se anunció el otorgamiento del voto femenino a partir de las elecciones municipales de 2015.

Si bien Emiratos Árabes Unidos y Qatar son los países con mayor PBI per cápita entre las monarquías del Golfo, ello no significa que en los mismos no existan sectores de la sociedad con voluntad de participación política o, incluso, opositores al régimen. Tal es así que, en el caso de Emiratos, se recurrió a la práctica del ‘peticionismo’, en tanto un grupo de académicos y exfuncionarios presentó un documento solicitando una ampliación de las competencias del Consejo Federal Nacional, un órgano que presenta meras atribuciones consultivas. Mientras tanto, en Qatar solo pudo detectarse cierto movimiento en las redes sociales. De allí que las autoridades qataríes decidiesen fijar precipitadamente las elecciones municipales, en un contexto marcado por las protestas en los países vecinos. En cuanto a Emiratos Árabes Unidos, el último Estado en introducir elecciones entre los países de Golfo, allí se anunció la expansión del colegio electoral, que se combinó con medidas económicas tales como los aumentos salariales.

En base a lo expuesto, tras las protestas en el Golfo no se han producido reformas políticas de envergadura. Al respecto, tal como indica Zaccara (2012) la voluntad de los gobernantes pasó más por garantizar el bienestar económico de la población que por ampliar sus derechos políticos. A lo que el autor agrega que al no mediar cambios reales en la distribución del poder ni en los mecanismos de toma de decisiones las elecciones que tuvieron lugar pos revueltas se convirtieron en meros actos simbólicos. En definitiva, las mismas

perviven como un espacio de participación que tradicionalmente ha servido a los fines de desinflar las demandas políticas sin que esto implique poner en peligro a los sectores en el poder (Salem, 2010).

Ahora bien, cabe subrayar que en la búsqueda de acallar las protestas no todas fueron concesiones e incentivos económicos. Por el contrario, los límites a la libertad de expresión y asociación se restringieron y los niveles de represión política se incrementaron. Aún más, se procedió al arresto de activistas y figuras de la oposición, prosperaron leyes contra el ciber crimen que permitieron la persecución de blogueros e, incluso, Qatar introdujo una nueva ley de medios que prevé el castigo de los periodistas que critican a gobiernos amigos. Esto sin mencionar otras prácticas como la quita de ciudadanía, la tortura o el encarcelamiento sin juicio previo que, como se verá a continuación, fueron extensamente denunciadas en el caso de Bahreín.

Finalmente, para concluir este apartado debe señalarse que, no sólo se encuentran diferencias en el mix que cada uno de estos países introdujo en términos de concesiones políticas, represión y beneficios económicos asignados a la población para acallar las protestas, sino también en su respuesta externa ante los levantamientos en el mundo árabe. Al respecto, pese a que este tema excede el objeto de estudio de este trabajo, no puede dejar de mencionarse que, si bien la preocupación en torno a la situación en el Golfo, y respecto a Bahreín en particular, parece haber resultado unánime, lo cierto es que algunos de estos Estados buscaron explotar la inestabilidad latente fuera de este escenario en favor de la consecución sus propios intereses, muchas veces opuestos entre sí. Claro ejemplo de estas políticas divergentes se encuentra en la postura asumida por Arabia Saudita y Qatar frente al Islam político, lo cual se ha convertido en un factor crucial para comprender por qué del

enfrentamiento entre estos dos países, que hoy mina los cimientos del Consejo de Cooperación de Estados Árabes del Golfo (CCG)⁶⁴.

La “primavera árabe” y su impacto en Bahréin

Características del sistema político bahreiní

Conforme con lo que establece su Carta Nacional, aprobada en febrero de 2002, el sistema político bahreiní es oficialmente definido como una monarquía constitucional hereditaria. Pese a ello se considera que, aun atendiendo a los cambios políticos que se han sucedido en el reino en las últimas décadas, en base a los poderes que recepta el monarca, al reparto de cargos entre miembros de la familia real y a la forma en la que se conforman los diversos órganos políticos, el sistema político allí vigente difícilmente podría ser calificado como monarquía constitucional.

En efecto, en Bahréin el rey es jefe de Estado, quien designa y destituye al primer ministro y al gabinete. Es comandante en jefe de las fuerzas armadas y preside el Alto Consejo Judicial. Esto sin mencionar que el mismo es quien nombra a los jueces que lo conforman. Por otro lado, el soberano también escoge a los miembros del Consejo Consultivo. Puede introducir leyes vía decreto y disolver la Asamblea. Además de detentar el derecho de enmendar la constitución, proponer, ratificar y promulgar leyes.

El primer ministro, jefe de gobierno, es quien propone al gabinete de ministros. Al respecto, desde el momento mismo de la independencia de Bahréin, hace ya 50 años, éste cargo está en manos del

64. Organismo subregional conformado por las seis monarquías del Golfo, constituido en mayo de 1981.

Khalifa bin Salman Al Khalifa, tío del actual rey y figura del ala más dura dentro del gobierno. Un indicador que expone el lugar que se le asigna a los shiítas al interior del reino reside en que, previo al inicio de las protestas, sólo cuatro de los veintitrés ministros profesaban esta rama del Islam (Katzman, 2014), pese a que un 70% de la población de Bahreín es shiíta. Aún más, entonces, diez de los veintitrés miembros del gabinete formaban parte de la familia al Khalifa, de raigambre sunita, entre ellos quienes ocupaban las carteras más sensibles: Relaciones Exteriores, Finanzas, Justicia e Interior (Gause, 2011).

Conforme con la constitución de 2002, el poder legislativo recae en el rey y en la Asamblea Nacional. Esta última es un órgano bicameral compuesto por la Cámara de Representantes y el Consejo Consultivo. Cabe agregar que ambas cámaras cuentan con cuarenta miembros; no obstante, mientras quienes forman parte de la primera son electos a través del sufragio universal, los miembros de la segunda son escogidos por el rey. Ahora bien, previo a la reforma constitucional de 2012 el Consejo Consultivo guardaba preponderancia, si se tiene en cuenta que este órgano presidía la Asamblea y era su presidente quien encabezaba las reuniones conjuntas. No obstante, esto se revirtió tras la misma y hoy es el presidente de la Cámara de Representantes quien ocupa dicho rol. En otro orden, ambas cámaras poseen las mismas competencias, cada uno de estos órganos puede proponer, enmendar o rechazar una ley. Las disputas entre las dos cámaras se deciden por voto conjunto y, tras la referida reforma constitucional, se estipuló que, en caso de no llegarse a un acuerdo, la Cámara de Representantes es quien define (Katzman, 2014). En lo que hace a las leyes, una ley sólo se considera ratificada una vez transcurridos seis meses de que esta haya sido enviada al rey sin haber sido devuelta para su consideración.

Respecto al contrapeso entre los distintos poderes, cabe mencionar que no está previsto que la Asamblea pueda cuestionar al primer ministro ni tampoco presentar mociones de censura contra el mismo.

En otro orden, aunque la Carta Nacional prevé un poder judicial independiente, en la práctica no puede hablarse de una plena independencia de este partiendo de la base de que el rey es quien designa a los jueces quienes, a su vez, suelen verse sujetos a presiones del gobierno.

Como se evidencia a raíz de lo expuesto, la figura del rey recepta amplias cuotas de poder político al interior del reino. Aún más, en Bahrein, tal como ocurre en las demás monarquías del Golfo, la familia real se encuentra íntimamente relacionada con el proceso de toma de decisiones, lo cual se hace patente si se considera que los cargos políticos más importantes suelen estar en manos de sus miembros. A ello se suma que en dicho país los partidos políticos son ilegales. Si bien, a diferencia de lo que ocurre en los Estados vecinos, las sociedades políticas –que operan como partidos de facto– fueron autorizadas para su funcionamiento, al igual que en Kuwait (Fabani, 2012a). Entre las mismas aquella que tradicionalmente ha detentado mayor peso político ha sido *Al- Wefaq*, una sociedad política de raigambre shiíta que es considerada representante de los sectores moderados de la oposición. En este sentido, otro aspecto que distingue a Bahrein frente a sus pares del Golfo reside en que este Reino suele ser señalado como aquel donde la oposición ha ganado mayores espacios (Byman & Green, 1999; Khalaf & Luciani, 2006; Barany, 2012). Sin ir más lejos, ya desde la década del noventa existen antecedentes de protestas y reclamos que se intensificaron tras la puesta en vigor de la constitución de 2002.

Al respecto, tras la llegada al poder del actual rey Hamad ibn Al Khalifa, quien sucedió a su padre en 1999, este se comprometió en emprender un proceso de reforma política y, si bien es cierto que en el reino se introdujeron algunos cambios importantes, éstos distaron de lo que oposición esperaba.

En diciembre de 2000 se dio a conocer la Carta Nacional en la que se daba cuenta de que el país dejaba de ser un emirato para transformarse en una monarquía constitucional y, como correlato, de la puesta en funcionamiento de una Asamblea Nacional bicameral. Asimismo, este documento preveía la abolición de la Ley de Seguridad del Estado y de la Corte de Seguridad del Estado. En este marco, numerosos presos políticos obtuvieron la libertad, mientras que aquellos que se encontraban exiliados pudieron regresar al país gracias al levantamiento de una serie de restricciones de viaje. El 14 de febrero de 2002, referéndum mediante, la nueva constitución fue ratificada y el hasta entonces Emir Hamad bin Al Khalifa fue proclamado rey. A posteriori, en el mes de mayo de ese año, se celebraron por primera vez en la historia del reino elecciones municipales; convertidas, asimismo, en las primeras en las que votaron mujeres. Dos años después, en 2004, por primera vez una mujer fue designada para ocupar un cargo ministerial en Bahrén.

No obstante, aún pese a las innovaciones introducidas en el sistema político bahreiní, las reformas allí implementadas tuvieron sus límites. Como se ha puesto de manifiesto, el mencionado instrumento jurídico confirmaba al rey como depositario de fuertes poderes e introducía una segunda cámara legislativa designada, cuando la oposición esperaba que los representantes de ambas cámaras fuesen electos por el pueblo.

Las protestas en Bahreín y el rol de los actores externos frente al escenario de crisis

Tras el inicio de las protestas en Túnez, que rápidamente se extendieron por todo el escenario de Medio Oriente hasta llegar al Golfo, las mismas encontraron eco en Bahreín. Allí el descontento de sectores de la oposición con los resultados de lo que muchos esperaban fuese una profunda reforma política que se plasmase en nuevas libertades civiles y políticas, sumado a las denuncias de corrupción y manipulación de los procesos electorales, generaron el caldo de cultivo para el inicio de las manifestaciones.

En Manama las protestas se iniciaron el 14 de febrero, respondiendo a la convocatoria de un día de ira. Esta fecha no resulta casual sino que, por el contrario, presenta relevancia simbólica, coincidiendo con el aniversario de los diez años del referéndum que permitió la aprobación de la constitución de 2002. Entonces manifestantes se lanzaron a las calles del reino reclamando: la abolición de la constitución de 2002, la convocatoria de una Asamblea Constituyente que redactase una nueva carta magna, la instauración de una verdadera monarquía constitucional y la celebración de elecciones para un parlamento con auténticos poderes legislativos. Además, abogaron por el fin de la discriminación por motivos religiosos y denunciaron a la dinastía en el poder por perseguir una política de manipulación demográfica vía la naturalización de trabajadores extranjeros sunnitas, en su afán de debilitar a la mayoría shiíta. Ahora bien, a medida que la respuesta del gobierno a estas manifestaciones pacíficas se fue radicalizando, se dio paso al reclamo no ya en pos de la instauración de una monarquía constitucional sino de una república (International Crisis Group, 2011).

En este sentido, es importante mencionar que, tras la muerte de cuatro manifestantes a manos de las fuerzas policiales el día 17 de febrero, la escalada de violencia se tornó difícil de frenar. Más aún cuando las protestas se tornaron tan masivas que llegó a participar de las mismas más de un 10% de la población del reino (Barany, 2012). En dicho marco, en el mes de marzo, y a pedido del rey Hamad, se produjo el arribo al país de la fuerza militar conjunta del CCG. El resultado de los enfrentamientos con los manifestantes fue de cuarenta y seis muertos, entre ellos miembros de las fuerzas de seguridad, tres mil arrestos y la pérdida de cuatro mil puestos de trabajo que afectaron a aquellos que participaron de las manifestaciones (Barany, 2012).

El día después del ingreso al reino de las fuerzas del *Peninsula Shield Force*, el gobierno introdujo la Ley marcial. Fruto de la de la respuesta gubernamental ante las protestas, distintas organizaciones denunciaron la aplicación de condenas sin juicio previo, la tortura de los detenidos y muertes dudosas en prisión. Otra práctica que se extendió bajo el estado de emergencia fue la destrucción de mezquitas. Mientras que también se recurrió al ya referido despido de los ciudadanos que participaron de las manifestaciones, quienes en muchos casos se vieron incluso privados de sus prestaciones por desempleo, en lo que constituye una práctica intimidatoria más del régimen (International Crisis Group, 2011). Sumando en esta misma dirección, médicos y abogados que brindaron asistencia profesional a individuos involucrados en las mismas fueron detenidos, así como también líderes de la oposición y el director del periódico independiente más importante de Bahrein, *Al-Wasat*, quien luego moriría en prisión. En este contexto los miembros de *Al-Wefaq* renunciaron a sus bancas en el Parlamento.

Hay quienes señalan que, amén de reforzar el carácter represivo del régimen, las máximas autoridades bahreiníes también han utilizado los medios de comunicación, las escuelas, las mezquitas, entre otros espacios, para influir y forzar la afirmación pública del status quo. De esta forma se caracterizó a Bahrein como un país árabe y sunnita, infiltrado por manifestantes peligrosos, leales a Irán. Esta táctica favoreció la aparición de una brecha sectaria cuando inicialmente las protestas convocaban tanto a la mayoría shiíta como a la minoría sunnita del reino en una lucha conjunta por el reconocimiento de sus derechos y la obtención de mayores libertades (Nebil, 2012).

Lo hasta aquí expuesto amerita reflexionar en torno al rol de los actores externos en Bahrein. Al respecto, ante todo es menester dar cuenta del porqué del involucramiento de las fuerzas del CCG en los sucesos que tuvieron lugar en este pequeño país insular. De hecho, llama la atención que esta fuerza militar creada para dar respuesta ante una amenaza externa, y que prácticamente no tuvo participación en conflicto alguno, interviniese en el reino frente a un escenario de inestabilidad interna (Fabani, 2012b). Lo cierto es que la movilización de fuerzas por parte de las monarquías vecinas se explica a raíz de su temor a que el gobierno claudicase y avanzase en la introducción de cambios políticos sustanciales. Lo cual podría haber redundado en un efecto contagio, motivando a sus propios ciudadanos a reclamar medidas semejantes en sus respectivos países, poniendo en jaque la supervivencia misma de los regímenes del Golfo. A ello se sumó otro factor preocupante pues Bahrein es el único entre los Estados miembros del CCG con mayoría shiíta. Como correlato, cualquier reforma que implicase que este grupo ganase un mayor peso político en Manama también podría haber tenido correlato en los Estados vecinos y, muy particularmente, en Arabia

Saudita⁶⁵. En definitiva, la estabilidad del régimen de los Al Khlifa resultaba crítica pues, lo que más temían sus socios del CCG, era un posible efecto dominó que diese por resultado la desestabilización de la península arábiga en su conjunto (Fabani, 2013). Más aún cuando se pensaba que un empoderamiento de los shiítas en Bahréin podía abrir la puerta a que Irán ganase ascendencia sobre el reino, una eventualidad que la casa al Saud no estaba dispuesta a permitir en el marco de la lucha entre ambos actores por el liderazgo regional.

En esta línea, pese a que no todas las monarquías del Golfo asumieron una política exterior activa frente a los levantamientos en el mundo árabe –como es el caso de Qatar, Arabia Saudita o, inclusive, Emiratos Árabes– lo cierto es que el conjunto de estos Estados ha tendido a defender una política contra-revolucionaria dentro de la zona del Golfo (Colombo, 2012), que tuvo como correlato el respaldo al reino de Bahréin. Esta actitud ha sido justificada por estas naciones a partir de su lectura de los levantamientos en Manama no como un reclamo legítimo del pueblo, sino como consecuencia exclusiva del accionar de Irán.

Para concluir el apartado, el accionar mancomunado de los miembros del CCG, a excepción de Omán, en el escenario bahreiní llevó a que algunos especialistas diesen cuenta de un fortalecimiento del bloque que había cerrado filas para respaldar a uno de sus miembros (Abdulkhaleq, 2012). No obstante, hoy resulta claro que la “primavera árabe”, fenómeno que permitió que los movimientos islamistas cobrasen protagonismo y que supuso respuestas divergentes por parte de los miembros del bloque, no ha hecho más que favorecer un quiebre al interior del organismo regional que, en la actualidad, se plasma en

65. La provincia oriental, la más rica en Arabia Saudita en virtud de sus reservas hidrocarburíferas, conectada con Bahréin mediante una carretera, es también donde reside el mayor número de súbditos shiítas, que en el reino asciende a un 20% de la población.

el bloqueo aéreo, marítimo y terrestre que Arabia Saudita, Bahrein y Emiratos Árabes Unidos aplican sobre Qatar.

Cambio político y profundización del carácter autoritario del régimen de los Al Khalifa

Fruto de la extensión de las protestas que se iniciaron en el mes de marzo, pero también del nivel de confrontación que suscitaron las mismas, el régimen de los Al Khalifa implementó una serie de acciones tanto con el objetivo tanto de aquietar los ánimos en el plano interno como de aplacar las críticas en el flanco externo. En este marco, se conformó la Comisión de Investigación Independiente (BICI, conforme con sus siglas en inglés), con el fin de indagar en la existencia de abusos por parte de las fuerzas de seguridad bahreínes al momento de dar respuesta a las manifestaciones. Asimismo, se convocaron diversas instancias de diálogo nacional, se reformó la constitución e, inclusive, se llamó a elecciones. No obstante ello, la adopción de estas medidas no sólo no ha abierto la puerta a una reforma política profunda en el reino, sino que tampoco ha conducido a refrenar el accionar coercitivo del régimen.

El rey nombró a los miembros de la BICI a finales del mes de junio, lo que sentó las bases para el inicio de una primera mesa de diálogo nacional en el mes de julio. Ahora bien, respecto al contexto en el que se constituye este espacio de diálogo, no puede pasarse por alto que, a días de que el mismo comenzase a funcionar, la Corte de Seguridad Nacional decidió encarcelar a trece figuras reconocidas de la oposición. Esto resulta una muestra más de que, junto con la búsqueda de mejorar su imagen y generar cierta expectativa de cambio político, se continuó amedrentando a los sectores disidentes.

En cuanto a los resultados de esta primera mesa de diálogo nacional, estos fueron muy acotados. Para empezar, los sectores de la oposición shiíta se encontraron subrepresentados; sin ir más lejos, *Al- Wefaq*, organización que había obtenido el 45% de los votos en las elecciones de 2010, tan sólo tuvo cinco representantes de un total de trescientos participantes. A ello se sumó que algunas de las demandas centrales de los sectores de la oposición ni siquiera fueron parte de la agenda bajo debate. De allí que, a poco de iniciadas las conversaciones, los miembros de *Al- Wefaq* decidiesen retirarse de las mismas.

Aún más, tras presentarse el instrumento final elaborado a partir de estas reuniones, el mismo fue rechazado por los sectores disidentes que elaboraron una propuesta alternativa, denominada Documento de Manama, solicitando: un parlamento unicameral completamente electo con plenos poderes legislativos, la selección directa del primer ministro por parte de la coalición más grande en la legislatura electa y la celebración de elecciones organizadas por una comisión electoral independiente.

En este marco, en septiembre de 2011, Bahréin llevó a cabo elecciones complementarias, a los fines de cubrir los dieciocho asientos que quedaron vacantes en la Cámara de Representantes tras la decisión de los miembros de *Al-Wefaq* de renunciar a sus cargos a raíz de la represión de las protestas. Estos comicios se llevaron a cabo en un contexto político sombrío, durante el cual toda la actividad de la oposición fue brutalmente reprimida. La participación alcanzó sólo el 17%.

Poco tiempo después se publicaron los resultados del informe de la BICI, el cual concluyó que existió un sistemático y deliberado uso

excesivo de la fuerza contra los manifestantes. Además, dio cuenta del empleo de la tortura contra los detenidos, de la discriminación vigente al interior del reino, del despido de trabajadores y de violaciones a la imparcialidad médica. Por otra parte, el informe reportó que el gobierno no había provisto evidencia que permitiese establecer vínculos entre las protestas en Bahrein y el gobierno de Irán. Finalmente, el documento incluyó un conjunto de 26 recomendaciones entre las cuales se contaban: relajar la censura y permitir a los sectores de la oposición tener una mayor participación en los medios de comunicación, reconstruir las mezquitas destruidas tras las protestas, investigar las muertas que se estimó podrían haber sido causadas por las fuerzas de seguridad y poner en marcha un programa de reconciliación nacional (BICI, 2011).

Como respuesta al informe, a fines de noviembre, el rey Hamad convocó la conformación de una Comisión Nacional que debía supervisar la implementación de dichas recomendaciones. Meses después, este órgano respaldó los esfuerzos del gobierno por poner en prácticas las propuestas de la BICI. De hecho, tanto la mencionada Comisión, como una “Unidad de Seguimiento”, dieron cuenta del compromiso del régimen con la implementación de la mayor parte de las recomendaciones. Ahora bien, un estudio efectuado por el Proyecto sobre Democracia en Medio Oriente (POMED, conforme sus siglas en inglés), dado a conocer al cumplirse el primer aniversario de emitidas las recomendaciones de la BICI, encontró que el gobierno introdujo completamente sólo tres de las mismas, parcialmente quince, no adoptó en absoluto seis, mientras que juzgó que otras dos tenían una implementación “poco clara” y las seis restantes no habían sido puestas en práctica en absoluto. Entre estas últimas: la rendición de cuentas de los funcionarios responsables de torturas y violaciones graves a los

derechos humanos, la liberación de presos políticos, la prevención de la incitación sectaria y la relajación de la censura y los controles sobre la libertad de expresión (POMED, 2012).

Paralelamente, y a pesar de las críticas recibidas por los escasos resultados del diálogo nacional, así como también a raíz de las conclusiones del informe que emitió la BICI, en enero de 2012, el rey anunció que se introducirían enmiendas a la constitución de Bahréin. Las mismas fueron adoptadas por la Asamblea Nacional y ratificadas por el rey en el mes de mayo y supusieron: limitaciones al poder del rey para nombrar a los miembros del Consejo Consultivo, el requisito de consultar a los jefes de las dos cámaras de la Asamblea Nacional antes de disolver la Cámara de Representantes y un incremento de los poderes del parlamento para controlar el presupuesto. Asimismo, se modificó el presidente general de la Asamblea Nacional que ya no sería el presidente del Consejo Consultivo sino el de la Cámara de Representantes. Además, se estipuló la capacidad de la Cámara de Representantes de vetar el plan de trabajo de cuatro años del gobierno, sin la concurrencia del Consejo Consultivo. Esto sin mencionar la posibilidad que obtendrían ambas cámaras de redactar leyes o enmiendas constitucionales. Lo cierto es que, pese a los pequeños avances en términos de liberalización política que supuso la reforma constitucional, la misma fue duramente cuestionada por sectores de la oposición que la juzgaron insuficiente por no atender a las demandas formuladas en el Documento de Manama.

Acompañando este proceso de cambio político, que fue conducido de arriba hacia abajo (Strzelecka & Parejo, 2017), y que claramente tuvo sus límites, en noviembre de 2014 se llevaron a

cabo elecciones legislativas y locales. En cuanto a las mismas, estas pueden ser entendidas como una muestra de buena voluntad por parte del régimen en ejercicio, no obstante lo cual fueron insignificantes en términos de alterar el equilibrio de poder al interior del reino (Storm, 2017). Es importante mencionar que el proceso electoral fue boicoteado por *Al-Wefaq* junto a otros tres grupos de la oposición que, en línea con sus reclamos, juzgaron que el parlamento en Bahreín seguía siendo una institución meramente simbólica. A raíz de lo expuesto puede hablarse de esta situación como elecciones sin representación (Kinninmont, 2014), en tanto la principal fuerza política del reino decidió mantenerse al margen de la contienda electoral minando la legitimidad del nuevo parlamento que, en todo caso, seguía contando con poderes reducidos. Lo cierto es que la decisión de estas sociedades políticas de no participar del proceso claramente ha ido en detrimento de la competencia política.

Sumado a lo expuesto, y con vistas a comprender el porqué de su posición, *Al-Wefaq* denunció que los distritos electorales habían sido diseñados para favorecer a la minoría sunnita que apoya a la familia real, en detrimento de la mayoría shiíta. Vale mencionar que esto no representaba una novedad, en tanto, en el reino, prácticamente desde que se llevó a cabo el primer proceso electoral los distritos han sido diseñados para subrepresentar a los shiítas que, pese a constituir la mayoría de la población, nunca han podido obtener una representación mayoritaria en el parlamento. En definitiva, la manipulación de las circunscripciones electorales ha sido una práctica recurrente para reducir la relevancia del voto shiíta en apoyo a *Al Wefaq*, que ha resultado el principal damnificado, y evitar que este alcance la mayoría parlamentaria. De hecho, previo a las elecciones de 2014, la eliminación

de la región electoral Central, absorbida por las cuatro restantes, se transformó en un ejemplo más del empleo de esta estrategia para controlar los resultados de las urnas (Zaccara & Saldaña Martín, 2015).

Todavía más, para comprender cabalmente el porqué de la posición de *Al Wefaq* hay que considerar que, para este y otros grupos de la oposición, participar de la contienda hubiese supuesto avalar el accionar represivo de la monarquía de los Al Khalifa, que se ha negado a introducir reformas reales en el sistema político (Kinninmont, 2014).

Un indicador clave utilizado por la oposición para deslegitimar los resultados de las elecciones reside en el nivel de participación en las mismas. En este sentido, conforme con estos sectores, de la contienda electoral sólo participó un 30% de la ciudadanía, mientras que el gobierno defiende la participación del 51,5% de los votantes habilitados (Domeniani, 2014). Es más, las partes también han intercambiado acusaciones cruzadas, puesto que, mientras los primeros alegaron que gran parte de la ciudadanía fue presionada para votar, el régimen de los Al Khalifa acusó a la oposición de impedir que algunos votantes llegasen a los centros electorales.

Por último, el rediseño de las circunscripciones electorales, sumado a los no poco frecuentes episodios de violencia y la existencia de presos políticos que aún no habían recobrado su libertad tras las protestas de 2011, llevó a que estas elecciones fuesen definidas como un vano intento de las autoridades por demostrar una normalidad democrática que estaba vacía de contenido y de significado (Zaccara & Saldaña Martín, 2015).

En definitiva, más allá de los intentos del gobierno por mostrar signos de apertura, la conflictividad interna en Bahrein continuaba

latente. En esta línea, en febrero de 2015 el gobierno decidió revocar la nacionalidad a setenta y dos ciudadanos alegando la necesidad de preservar la seguridad y la estabilidad del reino, así como también de luchar contra la amenaza terrorista. Días después, se avanzaba con el cierre de la cadena de noticias Alarab Tv a tan sólo horas de estar al aire. Al respecto, más allá de que las autoridades del canal evitaron explicar el cierre de la emisora, un diario progubernamental del reino vinculó este suceso con la falta de imparcialidad informativa. Ello, en tanto, uno de los invitados al programa inaugural de noticias de la emisora fue un destacado miembro de *Al-Wefaq* que, al ser consultado por el entrevistador, criticó la decisión del gobierno de avanzar con la práctica de la quita de la ciudadanía (Omnes Media, 2017). En definitiva, el cierre de la cadena de noticias claramente se convierte en una afrenta contra la libertad de expresión que, asimismo, expone la contracara del proceso de cambio político.

De cualquier manera, este es sólo un ejemplo de las dificultades que encuentran los medios para informar libremente en un país donde el gobierno es propietario de los grandes conglomerados de medios nacionales y aquellos de raigambre privado tienen estrechos vínculos con el Estado. En esta línea, en 2017 se procedió a la suspensión del periódico *Al-Wasat*, una publicación que fue referida por la organización *Human Rights Watch* como una de las pocas independientes en el reino (Human Rights Watch, 2017). En torno al porqué de esta decisión, información publicada en el sitio web de la agencia de noticias del gobierno dio a conocer que *Al-Wasat* había violado la ley creando discordia y dañando las relaciones de Bahrein con otros países (Bahrain Mirror, 2017). Ello a raíz de que en un artículo de opinión publicado en el periódico, sobre un levantamiento rural en al-Hoceima, en el

norte de Marruecos, se daba cuenta de que los manifestantes tenían demandas legítimas. Estas arbitrariedades tienen espacio gracias a una ley de prensa que permite al estado encarcelar a periodistas por criticar al rey, al Islam, asimismo, por brindar información que se juzgue suponga una amenaza a la seguridad nacional.

Ahora bien, uno de los hechos que reviste mayor gravedad político institucional durante el periodo bajo estudio reside en la disolución y la confiscación de los fondos de dos de los principales referentes de la oposición en el país, la sociedad política *Al-Wefaq* y la Sociedad de Acción Democrática Nacional (*Waad*), una entidad de carácter secular. En ambos casos el accionar gubernamental se amparó en cargos por impulsar la violencia y el terrorismo. La adopción de estas medidas suscitó una conmoción tal que, en una declaración de su portavoz, el Secretario General de Naciones Unidas, Ban Ki Moon, calificó la disolución de *Al-Wefaq* como “la última de una serie de restricciones al derecho de reunión, la libertad de asociación y de expresión en Bahréin” (UN News, 2016). Ahora bien, como correlato de la disolución de estas sociedades políticas no sólo se vieron afectadas las libertades básicas, sino que el rol de la Asamblea Nacional se tornó aún más superfluo, esto sin mencionar el impacto que estas medidas han tenido sobre el pluralismo y la competencia política que hasta entonces habían encontrado espacio en Bahréin.

Por otra parte, en línea con lo que ha sido un reclamo constante de los sectores de oposición, el respeto de los derechos humanos y la sujeción del reino a los acuerdos firmados en esta materia (Al-Wefaq, 2016), en 2018, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas presentó su parecer en torno al informe inicial de Bahréin sobre la aplicación de las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

En dicho documento se hizo manifiesta la preocupación de los expertos a raíz de: el aumento de la opresión y el deterioro de la situación de los derechos humanos, la represión de las voces disidentes, el uso de tribunales militares para juzgar a civiles, la represión de la libertad de expresión, asociación y reunión y las sentencias punitivas contra defensores de los derechos humanos y sindicalistas. Otra preocupación expresa en el documento giró en torno a la amplia definición de los “actos de terrorismo” que generó espacio para el abuso. De hecho, en Bahréin se ha arrestado, condenado y, en algunos casos, despojado de la ciudadanía a individuos acusados, por ejemplo, de apoyar al Estado Islámico. En tanto, tal como reconoce el informe, todo indica que esta amenaza está siendo utilizada como una excusa contra aquellos que buscan hacer oír sus voces al interior del reino (United Nations Human Right Office of the High Comssioner, 2018).

Finalmente, en noviembre de 2018 se llevaron a cabo elecciones en Bahréin, con una segunda vuelta en diciembre. Respecto a las mismas, el gobierno informó que estas reportaron la participación más alta desde 2002. Sin embargo, cabe preguntarse por la legitimidad de sus resultados cuando el gobierno no sólo ha disuelto las principales sociedades políticas, sino que también ha instituido una serie de medidas diseñadas para frustrar el accionar de los grupos de oposición y evitar que estos movilicen apoyos a través de las urnas. Entre las mismas, en 2016 se introdujo una enmienda a la ley de sociedades políticas que prohíbe a los clérigos ser parte de estas entidades que venían funcionando como partidos de facto. Aún más, en mayo de 2018, la Asamblea Nacional aprobó un proyecto de ley que prohíbe a los miembros de los grupos de oposición disueltos presentarse de forma independiente a las elecciones. Estas acciones no han hecho más

que relegar dentro del escenario político a los sectores disidentes que, o bien se han abstenido de participar de las contiendas electorales, o se les ha prohibido ser parte de las mismas tornando sus resultados irrelevantes. En virtud de lo expuesto, puede concluirse que en el reino no solo se ha visto afectado el pluralismo y la competencia político institucional, sino que también existe una tendencia regresiva en términos de calidad electoral.

Consideraciones Finales

Como se ha visto a lo largo del trabajo, las monarquías del Golfo no han estado exentas de sufrir el impacto del fenómeno que ha cobrado difusión internacional bajo el nombre de “primavera árabe”. Por el contrario, en mayor o menor medidas estos seis actores han tenido que lidiar con las demandas de sus ciudadanos, si bien es cierto que la forma de expresar las mismas ha variado de Estado a Estado. Tal es así que, a diferencia de Emiratos Árabes Unidos y Qatar que no debieron afrontar protestas en las calles, Bahreín sufrió las más virulentas en el Golfo.

En lo que respecta al pequeño reino, a partir de la llegada al poder de Hamad bin Al Khalifa, el mismo atravesó una etapa de apertura y liberalización política sin precedentes. Entonces se puso en funcionamiento la Asamblea Nacional, se aprobó por referéndum el texto constitucional, se convocaron elecciones y se reconoció el derecho de las mujeres a votar. Ahora bien, estas reformas fueron juzgadas como insuficientes por los sectores de oposición, que entendieron que el rey seguía siendo depositario de una amplia cuota de poder político. De allí el germen de las protestas que se iniciaron en Bahreín el 14 de febrero de 2011.

Respecto a las mismas, el rey solo logró poner coto a las manifestaciones tras requerir la ayuda de sus socios del CCG. Ahora bien, el respaldo de estos no solo resultó crucial para frenar los reclamos en las calles sino que se ha convertido en un obstáculo más a la hora de pensar en la posibilidad de que el país logre avances sustanciales hacia una reforma política profunda. Fundamentalmente atendiendo al peligroso antecedente que generaría un cambio político de envergadura en el reino. Esto sin mencionar que un empoderamiento shiíta podría favorecer que Irán ganase ascendente sobre Manama, una eventualidad que, particularmente Arabia Saudita, no está dispuesta a permitir. Volviendo a las manifestaciones, el saldo de los enfrentamientos con las fuerzas de seguridad fue de decenas de muertos y cientos de heridos, amén de una profundización del enfrentamiento sectario en el reino.

Desde entonces, el gobierno ha llevado adelante una serie de acciones para intentar restablecer el orden y acallar las protestas que, aunque perdieron fuerza, siguieron tomando lugar, aunque de forma intermitente. Entre estas acciones se destacan la conformación de la BICI, la convocatoria de diversas instancias de diálogo nacional, la reforma constitucional, incluso los llamados a elecciones. Sin embargo, estas medidas no han resultado suficientes para refrenar el accionar coercitivo del régimen –que ha recurrido a prácticas tales como: la detención de ciudadanos sin juicio previo, la tortura, la quita de ciudadanía, la destrucción de mezquitas, entre otras– mucho menos para abrir la puerta a una reforma política profunda. En este sentido, si bien el país ha transitado un proceso de cambio político que, como se ha mencionado, ha supuesto transformaciones que han afectado normas, actores y comportamientos, las mismas lejos de conducir a una profundización del proceso de liberalización política que el rey Hamad

había puesto en curso, mucho menos a una instauración democrática, han derivado en que se acentuase el carácter autoritario del régimen de los Al Khalifa y en una reversión del proceso de apertura política. Esto se evidencia en las afrentas contra los derechos y libertades básicas, en la detención de blogueros, periodistas y líderes de la oposición, incluso en el cierre de canales de noticias y en la disolución y la confiscación de los bienes de las principales asociaciones que actúan como referentes de la oposición, cuyos miembros no han podido participar de las elecciones, medidas que han atentado contra el pluralismo y la competencia política.

En definitiva, quedaron atrás las expectativas que despertaba el proceso político iniciado en Bahrein tras la llegada al poder del rey Hamad y este país dejó de ser visto como un pequeño reino que había comenzado a andar un camino prometedor en materia de apertura política para transformarse en un actor que ha recurrido de forma sistemática a la represión y que ha vuelto sobre sus pasos en lo que respecta a la liberalización política favoreciendo una regresión autoritaria.

Referencias Bibliográficas

- Al-Wefaq Net (2016); *“Al-Wefaq: systematic exclusion and discrimination continues in Bahrain”*. Disponible en: <http://alwefaq.net/cmsen/2016/02/21/45206/>
- Abdulkhaleq, A. (2012); *“Repercussions of the arab spring on the GCC states”*, en *Arab Center for Research & Policy Studies*.
- Ayubi, N. N. (1995); *“Over-Stating the Arab State: Politics and Society in the Middle East”*, I.B. Tauris.

- Bahrain Mirror (2017); “Human Rights Watch: Al-Wasat’s Suspension Violates Right to Freedom of Expression”.**
- Barany, Z. (2012); “The Arab Spring in the Kingdoms”, Arab Center for Research and Policy Studies, Doha. Disponible en: <http://english.dohainstitute.org/release/907fb84b-4fc8-49be-baef-2252a8e605c4>.**
- Bahrain Independent Commission of Inquiry (BICI) (2011); “Report on the Bahrain Independent Commission of Inquiry”. Disponible en: <http://www.bici.org.bh/>**
- Byman, D. & Green J. (1999); “The enigma of political stability in the Persian Gulf monarchies”, *MERIA Journal*, 3(3).**
- Coates Ulrichsen, K. (2013); “Bahrain’s Uprising: Regional Dimensions and International Consequences”, en *Stability: International Journal of Security & Development*, 2 (1), pp.1-12.**
- Colombo, S. (2012); “The GCC Countries and the Arab Spring. Between Outreach, Patronage and Repression”, en *Istituto Affari Internazionali*, IAI Working Paper 12/9.**
- Domenianni, L. (2014); “Elecciones: abstención versus participación en Bahrein”. Disponible en: <http://clavesinternacionales.com/asia-pacifico/item/394-elecciones-abstencion-versus-participacion-en-bahrein>**
- Fabani, O. (2012a); “El Consejo de Cooperación de Estados Árabes del Golfo: un análisis de su evolución a 30 años de su conformación”, Editorial Académica Española, Colección CERIR.**
- Fabani, O. (2012b); “Cooperación en seguridad entre las monarquías del Golfo: un análisis a tres décadas de la conformación del CCG”, *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR).**

- Fabani, O. (2013); “Las monarquías del CCG frente a las protestas en Bahreïn”, *Latin American Journal of International Affairs*, Escuela de Asuntos Internacionales, Chile, 5(3).**
- Gause, G. (2011); “Why reform in the Gulf monarchies is a family feud”, *Foreign Policy*.**
- Herb, M. (1999); “All in the Family: Absolutism, Revolution, and Democracy in Middle Eastern Monarchies”, State University of New York Press.**
- Human Right Watch (2017); “Bahrain: Only Independent Newspaper Shut Down”.**
- International Crisis Group (2011); “Popular protest in North Africa and the Middle East (VIII): Bahrain’s rocky road to reform”, en *Middle East/North Africa Report*, (111).**
- Khalaf, A. & Luciani, G. (Comp.) (2006); “Constitutional Reform and Political Participation in the Gulf”, Gulf Research Center Ed.**
- Kamrava, M. (1998); “Non-democratic status and political liberalisation in the Middle East: a structural analysis”, en *Third World Quarterly*, 19(1), pp. 63-85.**
- Kathmell, F. & Schulze, K. (2000); “Political reform in The Gulf: The case of Qatar, *Middle Eastern Studies*”, 36.**
- Katzman, K. (2014); “Bahrain: Reform, Security, and U.S. Policy”, en *Congressional Research Service*.**
- Kinninmont, J. (2014); “Elections without representation. Dissents and res-sistance to reform in Bahrein”, en *Project on Middle East Democracy (POMED)*.**
- Levins, C. (2013); “The rentier state and the survival of Arab absolute monarchies”, en *Law and Religion*, spring, 388-423.**
- Morlino, L. (2008); “¿Regímenes híbridos o regímenes en transición?”, en *Sistema: Revista de Ciencias Sociales*, (207).**

- Nebil H. (2012);** *“Authoritarianism in Bahrain: Motives, Methods and Challenges”* (ponencia), AMSS 41st Annual Conference, Princeton University
- Nonneman, G., (2008);** *“Political Reform in the Gulf Monarchies”*, en Ehteshami, A. & Wright, S. (eds.), *Reform in the Middle East Oil Monarchies*, Ithaca Press, 3-45.
- Omnes Media (2017);** *“Al Arab News Channel Officially Closes”*. Disponible en: <https://www.omnesmedia.com/en/media-news/al-arab-news-channel-officially-closes>
- Project on Middle East Democracy (POMED) (2012);** *“One Year Later: Assessing Bahrain’s Implementation of the BICI Report”*. Disponible en: <https://pomed.org/one-year-later-assessing-bahrain-implementation-of-the-bici-report/>
- Saldaña Martín, M. (2011);** *“El Golfo ante la revolución árabe: ¿tiempo para el cambio político?”*, en *ARI*, Real Instituto Elcano, N° 55/2011.
- Salem, P. (2010);** *“The Arab State: assisting or obstructing development”*, en *Carnegie Paper*, Carnegie Endowment for International Peace, (21).
- Storm, L. (2017);** *“Parties and party system change”*, en Szmolka, I. (Ed.) *Political change in the Middle East and North Africa*, Edinburgh University Press.
- Strzelecka, E. & Parejo, M. A. (2017);** *“Constitutional reform process”*, en Szmolka, I. (Ed.) *Political change in the Middle East and North Africa*, Edinburgh University Press.
- Szmolka, I. (2011);** *“Democracias y autoritarismos con adjetivos: la clasificación de los países árabes dentro de una tipología general de regímenes políticos”*, *Revista Española de Ciencia Política*, pp.11-62. Disponible en: <https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/37522>

UN News (2016); “*Bahrain: UN chief condemns dissolution of Al-Wefaq political party*”.

United Nations Human Right Office of the High Comssioner (2018); “*Human Rights Committee examines Bahrain’s first report on the situation of civil and political rights*”. Disponible en: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23330&LangID=E>

Zaccara, L. (2012); “*Elecciones en el Golfo, resistir la primavera árabe*”, en *Política Exterior*, 26 (148).

Zaccara, L. & Saldaña Martín, M. (2015); “*Cambio y estabilidad política en las monarquías del Golfo tras la Primavera Árabe*”, *CIDOB d’Afers Internationals*, (109).

Capítulo 8

Marruecos y la Primavera árabe: más allá del 'mito de la excepcionalidad'

Juan José Vagni*

Introducción

¿Una década en transición?

A partir de la asunción de Mohamed VI en 1999, Marruecos fue considerado por medios políticos y periodísticos occidentales como un caso excepcional respecto a los países de su entorno árabe y africano. La estabilidad del sistema político, la tibia apertura del régimen hacia formas más democráticas junto a la ortodoxia en materia económica y el compromiso en la lucha contra el terrorismo, hacían del Reino norteafricano un aliado excepcional para las cancillerías occidentales. No obstante, el nuevo monarca siguió gobernando en el marco de la Constitución promulgada por su padre Hassan II en 1996, la que aseguraba amplias facultades para la monarquía.

Las leves reformas implementadas en los primeros años despertaron la esperanza en amplios sectores que aguardaban la implementación de otros cambios más significativos. Era habitual escuchar, tanto en ámbitos públicos como en círculos domésticos, la valoración de

* Doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Profesor adjunto del área de Estudios Internacionales del Centro de Estudios Avanzados (CEA) de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC) e Investigador Adjunto del CONICET, del Centro de Investigaciones y Estudios sobre Cultura y Sociedad y del Grupo de Medio Oriente de CLACSO. Correo: juanjovagni@hotmail.com

estos pequeños avances que, se decía, permitirían transformar sin traumas ni desvíos el viejo sistema político. Se citaban ejemplos, modelos y contramodelos para este lento proceso de transición.

En cambio para otros, esta evolución gradual no hacía más que mostrar la naturaleza gatopardista de la monarquía y del Majzen (tradicional estructura informal de poder que conecta a la monarquía con las fuerzas políticas locales y sectoriales). Desde esta mirada, no había tal transición y poco se podía esperar del mismo sistema.

Entre los desarrollos políticos más elogiados de la nueva etapa se reconoce la creación de la *Instancia Equidad y Reconciliación* para la revisión de los años de plomo; la fundación del *Instituto Real de Cultura Amazigh* para la revalorización de la identidad cultural amazigh (bereber) y la Reforma de la *Ley de Familia*.

Aunque hubo momentos de mayor cuestionamiento —principalmente durante los atentados de Casablanca en 2003—, este relato de cambios progresivos dominó la escena política durante gran parte de la primera década del siglo XX hasta la llegada de la ‘Primavera árabe’.

En este marco de expectativas, este capítulo se propone observar el impacto de los sucesos de la llamada ‘Primavera árabe’ en el Reino magrebí, las políticas de prevención empleadas por el gobierno —especialmente la reforma constitucional— y las lecturas de los diferentes actores políticos frente a los acontecimientos. Luego, se examinarán algunas dimensiones fundamentales de la política interna y externa que han marcado la agenda del país en estos últimos años y que se articulan con dinámicas de cambio y continuidad.

Introducción: Un relato dominante bajo cuestionamiento

Al iniciarse los levantamientos en Túnez y Egipto a fines de 2010 se especuló que Marruecos estaba a salvo de cualquier conmoción: la singularidad y estabilidad del sistema político lo garantizaban.

Sin embargo, poco tiempo después se reveló que este escenario ideal no tendría sustento y que las frustraciones de amplios sectores de la sociedad –expectantes ante una apertura genuina– y el efecto contagio acabarían impactando de alguna manera sobre la evolución social y política en el país. Incluso desde el exterior, algunos críticos postulaban el inicio mismo del proceso primaveral en la región a través de los acontecimientos ocurridos entre el 8 y el 9 de noviembre de 2010 en el campamento de Gdeim Izik, a unos diez kilómetros de El Aaiún. Allí se enfrentaron manifestantes saharauis y fuerzas de seguridad marroquíes, con un resultado de trece muertos según las autoridades marroquíes y de diecinueve según fuentes saharauis, además de cientos de heridos y detenidos (Human Rights Watch, 2010, p. 1).

De forma similar a lo implementado por las monarquías conservadoras del Golfo y Jordania, el gobierno marroquí puso inmediatamente en marcha una serie de ‘reformas preventivas’: el aumento de las subvenciones a los hidrocarburos y a los alimentos básicos. Y entre los cambios institucionales, la instalación del Consejo Económico Social como una instancia de canalización del diálogo entre diferentes sectores sociales y políticos.

Mientras tanto, las movilizaciones y protestas, aunque con dispar convocatoria, se extendieron por las principales ciudades del país.

Algunas voces de referencia –intelectuales y figuras de la oposición política– señalaron la necesidad de reformas profundas. El reconocido escritor Abdellatif Laâbi se pronunciaba así en el diario *El País* de Madrid a fines de enero de 2011:

“En Marruecos se impone un cambio de rumbo. Marruecos, seguramente, y por multitud de razones, no es Túnez, pero algunos ingredientes que han estado en el origen de la llamada revolución de los jazmines se encuentran, casi de manera idéntica y desde hace ya mucho tiempo, en nuestro país. (...) Si, como así lo creo, la mayoría de los marroquíes ansían una transición pacífica, pero irreversible, hacia la democracia, ha llegado el momento de un impulso ciudadano que implique a todas las fuerzas políticas, sociales e intelectuales que comparten la misma aspiración. (...) Para nuestros gobernantes ha llegado el momento de dar pruebas concretas de su voluntad de satisfacer semejante aspiración (...) Ante Marruecos se hace presente un nuevo cruce de caminos. La cita que la historia nos ha fijado con él no admite ninguna espera.”

Laâbi, 2011, p. 4

En el mismo mes otro referente muy importante, el siempre crítico primo del rey y tercero en la línea de sucesión al trono, Moulay Hicham, advertía en una entrevista periodística:

“Marruecos no ha sido aún alcanzado, pero no hay que equivocarse: casi todos los sistemas autoritarios resultarán afectados por la oleada de protestas. Marruecos no será probablemente una excepción. Queda por ver si la contestación será solo parcial o será también política, y si las formaciones políticas, animadas por los últimos acontecimientos, se animarán. Más vale curarse en salud

y practicar la apertura antes de que llegue la ola de protestas y no después. Así se dispondrá de un margen de maniobra. ”

Cembrero, 2011a, p. 1

La cristalización de estas expectativas se dio a través de la convocatoria de una movilización para el 20 de febrero de 2011, originada partir de jóvenes independientes. Esa iniciativa promovida a través de Internet y medios electrónicos se denominó Movimiento 20F⁶⁶ y comenzó a articular el descontento popular de casi un centenar de organizaciones de variado perfil y espectro ideológico: organizaciones de derechos humanos, sectores de izquierda de los partidos tradicionales (Unión Socialista de Fuerzas Populares –USFP–, Partido del Progreso y el Socialismo –PPS–, Partido de la Justicia y Desarrollo –PJD–), partidos de izquierda (Vía Democrática Socialista –VDS–, Partido de la Vanguardia Socialista –PADS–, Partido Socialista Unificado –PSU–) y agrupaciones islamistas (Justicia y Espiritualidad y Movimiento de la Salafiya) (Kirhlani, 2011, p. 2).

Sin embargo, a diferencia de los levantamientos populares producidos en el resto de los países vecinos, las demandas de este movimiento fueron más limitadas y puntuales. En su agenda aparecen: la transformación del sistema en una verdadera monarquía parlamentaria, una constitución popular y democrática, la disolución del gobierno y el parlamento, el fin de la corrupción, el reconocimiento de la diversidad cultural (del amazigh), el fin de la ‘humillación’ a los ciudadanos por los poderes públicos. Como señala Said Kirhlani: “este movimiento fijó como techo de sus reivindicaciones la realización de profundas y radicales reformas sociopolíticas, pero sin llegar en

66. La convocatoria circuló a través de redes sociales, principalmente a través de un emotivo video, que en enfatizaba el “Yo soy marroquí” en la voz de jóvenes y adultos de diferentes sectores sociales afectados por la situación presente. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=R84vsyaNkTM>

ningún momento a exigir un cambio radical del sistema político que implicaría la caída de la monarquía” como pasaba en otros países de la zona (Kirhlani, 2011c, pp. 2-3).

En el mismo sentido, Bernabé López García valoraba la trascendencia de este movimiento en la evolución política del país:

“Corresponde pues reconocer al Movimiento del 20 de febrero el haber puesto de actualidad la cuestión del cambio de forma de gobernar. La caída de dos despotismos norteafricanos ha dejado al descubierto lo que el sistema marroquí tiene de autocrático. Y aunque (...) no han puesto en duda la monarquía como institución, ni la figura del monarca como tal, sí se ha generalizado la necesidad de su democratización.”

López García, 2011a, p. 5-6

Thierry Desrues enfatiza, en cambio, el protagonismo de nuevos actores sociales y la capacidad de diálogo más allá de las diferencias entre los mismos:

“Éstas [manifestaciones] han proporcionado voz en el espacio público a un colectivo desoído, los jóvenes, y que han publicitado una agenda reformista en ruptura con la confidencialidad y la tibieza a las que nos tenían acostumbrados los memorándums que los partidos políticos entregaban a Palacio. Asimismo, han transgredido las distancias ideológicas con el establecimiento del diálogo entre sectores laicos, islamistas, izquierdistas y amazigh.”

Desrues, 2011, p. 5

“Apenas unas semanas después, el 9 de marzo, el monarca anunció la realización de una reforma constitucional para lograr un “nuevo pacto histórico entre Trono y Pueblo” (Maghreb Arabe Presse,

2011^a, p. 1). “A nadie se escapa que el discurso ha sido una respuesta a las exigencias de los manifestantes del 20 de febrero y una anticipación a que las demandas puedan ir más allá como ocurrió en los países vecinos”, advertía entonces López García (2011b, p. 1).

El proceso de reforma constitucional

En lugar de establecer un proceso constituyente, la reforma fue encargada a una comisión de expertos presidida por el profesor de derecho constitucional Abdellatif Mannouni, la que debería actuar en consulta con los partidos políticos y diversas fuerzas sociales del país. En su propuesta, el monarca anunció una revisión global del texto constitucional, cuya última modificación databa de 1996, bajo el reinado de su padre, Hassan II.

Entre los cambios incluidos en la nueva Carta Magna están: a) el reconocimiento de la identidad plural marroquí; b) la constitucionalización de diversos organismos y consejos, y de pactos y compromisos internacionales firmados por el país; c) la separación y equilibrio de poderes, esto incluye la consagración del jefe de gobierno surgido de los votos conseguidos en la Cámara de Diputados y el reforzamiento de su papel, siendo responsable de un poder ejecutivo efectivo; d) el reconocimiento de la regionalización del país; entre otras.

La propuesta del monarca recibió inmediatas críticas del Movimiento 20F y de pequeñas fuerzas políticas del país, principalmente por la forma en que se llevaría adelante el proceso de reforma constitucional. Anhelaban la convocatoria a una Asamblea Constituyente, soberana en sus decisiones, tal como se daría en Túnez. Si bien la Comisión de Reforma trabajó en consulta con partidos,

sindicatos y organizaciones sociales, en un proceso más abierto que el de reformas constitucionales anteriores, la celeridad del proceso impidió quizás un trabajo de diálogo profundo y con propuestas que emergieran desde las bases hasta sus dirigentes.

En medio de este cometido, el escenario marroquí ofreció una nueva particularidad: el atentado de Marrakech del 28 de abril. La explosión en el café Argana de la ciudad turística dejó 17 muertos y 21 heridos. De acuerdo con fuentes oficiales, los sospechosos de la autoría formarían parte de una célula vinculada al Al-Qaeda. En los primeros momentos, en un clima de confusión, muchos sectores temieron que este acontecimiento pudiera frenar el proceso de reformas instaurado en el país, tal como había acontecido luego del atentado de Casablanca en 2003. Sin embargo, la agenda no se vio alterada sustancialmente y los propios manifestantes del Movimiento 20F asumieron como consigna el ‘fin del terrorismo’ (Cfr. Khirlani, 2011c, p. 3).

Tras cien días de trabajo de la Comisión, el 17 de junio el rey hizo público el proyecto constitucional y llamó a votar por el Sí al nuevo texto en el referéndum previsto para el 1º de julio:

“invito a los partidos políticos, centrales sindicales y organizaciones de la sociedad civil, que con total libertad y compromiso han participado en forjar esta avanzada carta constitucional desde el principio hasta el final, a obrar por movilizar al pueblo marroquí, no sólo para votar a su favor, sino también para su puesta en marcha.”

Maghreb Arabe Presse, 2011b, p. 1

El nuevo proyecto contempla una revisión general, iniciándose en el preámbulo y extendiendo la cantidad de artículos, que pasaron de

108 a 180. El texto define las características del Estado, introduciendo algunas precisiones: Marruecos aparece como un Estado musulmán, pero se garantiza la libertad de culto. En un primer borrador, se reconocía también la libertad de conciencia, pero los islamistas de Justicia y Desarrollo se opusieron firmemente (Ruiz Ruiz, 2014: p. 38). Por otra parte, la lengua amazigh se eleva a la jerarquía de lengua oficial, al igual que el árabe. Asimismo, se reconoce una “identidad nacional unitaria”, fundada en una “multiplicidad de sus afluentes árabe musulmán, amazig, sahariano africano, andalusí, hebreo y mediterráneo”⁶⁷ (Constitución del Reino de Marruecos, 2011, pp. 1-2).

En cuanto a los cambios trascendentes para la estructura del sistema político, el proyecto divide el famoso art. 19 de la anterior constitución en dos capítulos: uno orientado hacia las competencias religiosas del monarca y el otro en tanto Jefe de Estado. En el primero (Art. 41), el Rey se constituye en Emir de los Creyentes y Presidente del Consejo de Ulemas. En el segundo (Art. 42), se lo define como representante supremo, símbolo de la unidad de la Nación, garante de la perennidad y continuidad del Estado, de su independencia, soberanía y unidad territorial, y supremo árbitro. En este nuevo texto, se especifica también que estas funciones de garantía y arbitraje serán ejercidas por el rey de acuerdo con otros artículos expresamente señalados en el texto constitucional. Esta distinción y especificación constituyen la innovación más trascendente, puesto que por primera vez sus facultades generales pasan a ser definidas y reguladas por el texto constitucional. No obstante, muchos cuestionan que su papel sale reforzado, sobre todo en materia religiosa, al transformarse constitucionalmente en la suprema autoridad religiosa del país. El

67. Estos apartados donde se reconoce la identidad plural del país fueron inspirados, según algunos miembros de la Comisión de Expertos en la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia de 2009 Cfr. (Londero, 2014, pp. 65-89).

prestigioso académico Mohamed Tozy –integrante de la Comisión de Reforma– defiende en cambio esta modificación, la que fue respaldada por el arco político mayoritario:

“el rey fundamenta ahora su razón de ser en la Constitución (...) El rey conserva esa especie de título religioso. Responde tanto a las peticiones de los conservadores (ulemas e islamistas) como de los modernistas (izquierda y liberales). Los primeros creen que pueden ejercer su influencia sobre el rey y mantener puestos preeminentes en el sistema y los segundos confían en que frenará y les protegerá de los extremistas religiosos. ”

Tozi, 2011, p. 1

Con la nueva arquitectura constitucional, el Primer Ministro pasa a ser llamado ‘Jefe de gobierno’ y su designación resulta del partido más votado en las elecciones generales directas, en lugar de la libre voluntad del monarca. La figura del ‘Jefe de gobierno’ adquiere mayor preeminencia, determinando la política del Ejecutivo: nombrará a su gabinete (se eliminan así los llamados ‘ministerios de soberanía’ del Rey), a los altos funcionarios, a los directores de empresas públicas, a los gobernadores y embajadores, aunque en estos últimos requerirá la aprobación del rey. Tendrá ahora además la facultad de disolver el Parlamento, competencia que seguirá manteniendo también el monarca.

Por último cabe señalar que el texto constitucional incorpora el proyecto de regionalización avanzada –el que pretende aparecer como solución al conflicto del Sáhara Occidental–. En ese sentido, avanza en el reconocimiento de la descentralización, señalando que

una ley reglamentaria fijará las competencias del Estado central y de las regiones. Actualmente ya se encuentran en vigor las tres leyes orgánicas que regulan este Plan.

Una vez conocido el proyecto constitucional, las distintas fuerzas sociales comenzaron a señalar su posición ante el inminente referéndum. Tanto los principales diarios como los partidos tradicionales promovieron el voto afirmativo. Los pequeños partidos de izquierda, el Movimiento ‘Justicia y Espiritualidad’ y un sinnúmero de organizaciones llamaron al boicot de la consulta, criticando la metodología utilizada y valorando el alcance de los cambios como ‘reactivos’ y ‘de maquillaje’.

La votación del referéndum el 1° de julio consagró las reformas propuestas, con una amplia participación y una aprobación contundente. La votación por el sí habría alcanzado el 98% y cumplieron con su deber el 70,62% de la totalidad de inscriptos (13,1 millones de personas). El sábado 17 de julio, el Consejo Constitucional anunció los datos oficiales: 9.909.356 votos a favor, 154.067, en contra.

Formación del primer gobierno islamista en coalición

A pesar de no participar en las movilizaciones de febrero, el PJD obtuvo el triunfo en las elecciones generales realizadas el 25 de noviembre de 2011 bajo el nuevo formato constitucional. Dicho Partido encabezó una coalición junto al Istiqlal (nacionalista conservador, que abandonó tiempo después esta alianza), el Movimiento Popular (movimiento bereber de centro-derecha), el Partido del Progreso y el Socialismo (ex comunistas) y Rassemblement National des

Indépendants (RNI). El dirigente del PJD Abdellah Benkirane fue designado como Jefe de Gobierno e inició una etapa que ha sido caracterizada como de ‘doble cohabitación’: al interior del gobierno a través de una coalición con otras fuerzas y, en paralelo, mediante las relaciones con la monarquía y el Majzen (Hernando de Larramendi, 2013, p. 113). Con este ejercicio limitado del poder, la presencia de esta organización en el campo político se ha normalizado y virado hacia un perfil de partido nacionalista-conservador con referentes religiosos, de acuerdo con Hernando de Larramendi (2013, p. 110).

El nuevo gobierno priorizó la imposición de algunas cuestiones habituales de la agenda islamista: la moralización del espacio público, la lucha contra la corrupción y medidas de corte social. Entre las reformas lanzadas mediante diversas leyes orgánicas cabe señalar: la del funcionamiento del Legislativo, la de partidos políticos, la del Tribunal Constitucional, la del Consejo Económico Social y la relativa a las comisiones de investigación parlamentaria, como asimismo la reforma de la Justicia y la Regionalización Avanzada. En el aspecto económico, el ejecutivo se aplicó a la reforma de la Caja de Compensación, el antiguo sistema de subvención de productos básicos y de gran impacto social. Asimismo se encaró la renovación del sistema de pensiones y la regulación del derecho de huelga.

Sin embargo, las condiciones de ‘cohabitación’ señaladas anteriormente le impusieron limitaciones en diversos campos, algunos tan sensibles para su agenda como la cuestión educativa y lingüística, patente en los casos de los proyectos de generalización del bachillerato francés y el fin de la arabización de los programas escolares. Como señalan López García y Larramendi: “El PJD ha tenido que admitir que,

desde el interior del gobierno y desde ministerios no controlados por él, se adopten medidas con orientaciones contrarias a las preconizadas en su programa” (2016, p. 1).

En las elecciones parlamentarias de octubre de 2016, el PJD obtuvo nuevamente el triunfo con 18 escaños más respecto a la anterior legislatura, pero recién pudo formar gobierno a través de una alianza con otras formaciones en abril de 2017. Mohamed VI nombró entonces a Saadeddine Othmani como jefe de gobierno, quien continúa actualmente en el cargo.

Este gobierno islamista no ha estado exento de conflictos y diferencias, por lo que el monarca potenció su papel como árbitro del juego político. Incluso sosteniendo antiguas prácticas como la modificación de decisiones del ejecutivo; el nombramiento de funcionarios, embajadores y asesores reales; la formación de misiones diplomáticas paralelas, entre otras. Estas interferencias, según Hernando de Larramendi, podrían debilitar al gobierno y a la formación islamista, repitiendo los mismos errores del ‘gobierno de la alternancia’⁶⁸ a fines de los noventa (2013, p. 115).

Nuevas geografías de la protesta

En los últimos años una cuestión significativa ha marcado la agenda pública: el desarrollo del movimiento ‘Hirak del Rif’. La muerte atroz de un vendedor de pescado en la ciudad de Alhucemas en octubre de 2016 fue el detonante de una intensa movilización social con demandas de tipo socioeconómico, centradas en una mayor presencia del Estado en el desarrollo local, el empleo, la educación, salud e infraestructuras. Este ciclo de protestas evoca una serie de elementos

68. Se entiende por gobierno de la alternancia al gabinete encabezado por el socialista Abderrahmán Yussufi en alianza con otras formaciones políticas durante el último tramo de vida de Hassan II.

del pasado y del presente, amalgamados en esta zona históricamente desfavorecida del norte del país.⁶⁹

El líder principal, Nasser Zefzafi, junto a otros cientos de activistas –sin vínculos directos con partidos políticos u otras organizaciones– fueron detenidos y juzgados. Mientras gran parte de los manifestantes fueron progresivamente indultados por la autoridad real, los principales dirigentes aún deben enfrentar severas penas de reclusión.

El desarrollo del proceso judicial despertó el interés de actores sociales y movimientos de derechos humanos a nivel local e internacional, incluyendo a la población rifeña emigrada a Europa. Diversos colectivos mostraron su repudio al accionar represivo del Estado y enlazaron esta movilización con las luchas de pasado y las fuerzas sociales emergentes a partir de la ‘Primavera árabe’ y del Movimiento 20F.

El escritor Abdellatif Laâbi fue nuevamente el promotor de un llamamiento firmado por un centenar de intelectuales, académicos, periodistas y personalidades de la sociedad civil, con el pedido de liberación de todos los detenidos. A diferencia del 2011, donde: “al proponer una nueva Constitución se satisfacía en el papel y en parte algunas de las demandas del movimiento de protesta”, esta vez la respuesta del Estado fue sólo en término de seguridad, mostrando una violencia sin precedentes en el nuevo reinado, sostiene el manifiesto (Laâbi, 2017, p. 2). De este modo, advierten: “el poder fue superado por sus viejos demonios” y parecen retornar las prácticas más abusivas del reinado anterior. El texto denuncia la repetición de los mismos métodos

69. La Zona del Rif, coincidente en gran medida con el antiguo Protectorado Español en Marruecos, guarda una singular trayectoria histórica e identitaria, en permanente disputa con el poder central del Majzen y la monarquía. Desde allí operó la resistencia anticolonial en la figura de Abdelkrim el Jattabi en los años veinte. Ya en la independencia, en 1958-1959, el entonces príncipe heredero, luego Hassan II, llevó adelante una cruenta represión de manifestaciones en la zona e iniciando el proceso conocido como ‘los años de plomo’. Durante su reinado, la región fue marginada y olvidada en la mayoría de las políticas gubernamentales.

del pasado: “uso sistemático de la violencia contra manifestantes, detenciones arbitrarias, secuestros, uso de la tortura (...), amenazas de violación, condenas a penas de prisión severas incluso para menores, violación de derechos de defensa” [traducción propia] (Laâbi, 2017, p. 2). Agregan además la utilización de nuevas técnicas habilitadas por la era digital, como la manipulación de medios oficiales y no oficiales, la justificación de la represión y la generación de un clima de temor ante el choque étnico y el separatismo.

En el plano territorial, estas revueltas encajan en gran medida con la llamada “evolución de la geografía de la protesta en Marruecos” de acuerdo con Bennafla y Emperador Badimón (2011, p. 238). Si en décadas anteriores los focos de agitación estaban en las grandes ciudades y en sus barrios periféricos, ahora se encuentran en las ciudades pequeñas y medianas, en las zonas montañosas y los pueblos olvidados por el Estado. Se trata de un movimiento desde los márgenes, desde el “Marruecos inútil” (2011, p. 235).

Estos acontecimientos en el norte marroquí reavivaron entonces viejas y nuevas heridas: la ausencia del Estado, la crisis de confianza en el sistema político y la persistencia de aparatos represivos. El ‘Hirak del Rif’ enlaza asimismo con los pendientes proyectos de regionalización, con la preservación de la lengua y cultura amazigh y con la vigencia efectiva de los derechos humanos. Se trata sin duda, de uno de los temas más desafiantes para la construcción de una democracia plena en el país.

La dimensión externa, en clave de continuidad

Una mirada panorámica en torno a la evolución de la inserción externa del Reino desde el ascenso de Mohamed VI en 1999, pasando por los sucesos de la ‘Primavera árabe’ hasta el presente, nos muestra el predominio de dos líneas de continuidad: la adhesión a Occidente y la centralidad de la cuestión del Sáhara.

Como explica Khadija Mohsen-Finan, se trata de un perfil singular marcado por diferentes dimensiones:

“El Marruecos de Mohamed VI ha forjado una imagen del mejor aliado de Occidente en el mundo árabe. Su cooperación se considera valiosa, ya que monitorea el Estrecho de Gibraltar autoriza el sobrevuelo de sus territorios en caso de guerra y juega un papel importante en la gestión de los flujos migratorios, al evitar que la inmigración africana cruce hacia Europa.”

Mohsen-Finan, 2020, p. 1

–traducción propia–

Sin embargo, estas relaciones con las grandes potencias no están exentas de obstáculos. La dependencia con las fuerzas de Occidente –principalmente económica con la Unión Europea y político-militar, con Estados Unidos– le exige desarrollar habilidosos movimientos diplomáticos de balanceo. Con respecto a la Unión Europea, los acuerdos de cooperación económica y comercial firmados en los últimos años transitaron instancias judiciales del ámbito comunitario, sobre todo debido al cuestionamiento del alcance de esos instrumentos sobre el territorio del Sáhara Occidental. En ese marco se destacan los vínculos

con dos países: Francia, su antigua potencia colonial y principal apoyo en sus demandas sobre el Sáhara; y España, actualmente su principal socio comercial y beneficiario de los importantes acuerdos de pesca con la UE, con el que comparte diversos espacios de frontera y la regulación de los flujos migratorios en el Mediterráneo y el Atlántico.

Frente a ello, el nuevo monarca se empeñó en diversificar e intensificar la presencia marroquí en el escenario internacional, a través de la ampliación de su actuación y reforzando las relaciones con regiones como América Latina o los países asiáticos. Asimismo, procura maximizar su visibilidad y prestigio a través de la organización de grandes eventos internacionales, tales como la Conferencia del Cambio Climático de Naciones Unidas (COP22), que tuvo lugar en Marrakech en noviembre de 2016, entre otros.

Como venimos mencionando, el conflicto del Sáhara Occidental es desde 1975 el hecho central de la política exterior marroquí. La recuperación de las llamadas ‘Provincias del Sur’ se transformó en una causa nacional, respaldada por todas las fuerzas políticas. La movilización ideológica en torno a la campaña irredentista es una constante que articula tanto la vida política del país como sus relaciones internacionales. El propósito fundamental de la diplomacia marroquí es la aceptación por la comunidad internacional de su postura sobre el Sahara Occidental, traducida actualmente en el proyecto de autonomía lanzado en 2007. En abril de ese año Marruecos presentó a la ONU un plan de autonomía para dichos territorios. Esta propuesta otorgaría a la población local facultades de autogestión pero en el marco de la soberanía marroquí. Para la promoción de esta iniciativa, el Reino inició una ofensiva diplomática en múltiples frentes.

De modo paralelo, Marruecos y el Frente Polisario celebraron una serie de negociaciones directas con el auspicio de la ONU y la presencia de Argelia y Mauritania. Los encuentros se llevaron adelante en Manhasset, en las cercanías de Nueva York. Sin embargo a lo largo de sucesivas rondas de negociación entre 2007 y 2008, no se lograron avances sustantivos ante la intransigencia de las partes: Marruecos insiste en su propuesta de autonomía mientras los saharauis reclaman la celebración de un referéndum que contemple la independencia. Más aún, como se señaló anteriormente, en la reforma del texto constitucional en 2011 se incorporó un proyecto general de regionalización avanzada, dentro del cual se inserta el proyecto de autonomía del Sáhara Occidental.

De la ‘Primavera árabe’ a esta parte el conflicto atravesó innumerables incidentes diplomáticos, especialmente en torno a la renovación de la Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sáhara Occidental (MINURSO). Cada año, este acontecimiento en el marco del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas suscita tensiones e incertidumbres.

El Frente Polisario también debió atravesar ciertas dificultades como el nombramiento de su nuevo líder, Brahim Ghali, tras la muerte de Mohamed Abdelaziz en mayo de 2016. Y luego la crisis política desatada en su principal valedor, Argelia, desde la caída del presidente Abdelaziz Butefflika en abril de 2019, que continúa afectando la plataforma de apoyos y el sostenimiento de la cuestión.

Mientras tanto, desde Marruecos, esta situación de debilidad de su vecino fue aprovechada con una estrategia novedosa desarrollada con la ayuda de países aliados. Desde fines de 2019 se viene anunciando la apertura de representaciones consulares en las principales

ciudades del territorio saharauí, como El Aaiúna, Smara y Dajla. Entre los países implicados que instalarán sus respectivos consulados se encuentran: Comoras, Gambia, Gabón, Guinea, República Centroafricana, Santo Tomé y Príncipe, Côte d'Ivoire, Burundi, Djibouti, Haití, Emiratos Árabes Unidos⁷⁰, Jordania y Bahrein (Mahmood, 2020; Clarín, 2020; Tel Quel 2020a, 2020b).

Este intento de legitimación de la presencia marroquí en el Sáhara despertó, por supuesto, la alarma y el rechazo de las autoridades argelinas, quienes vieron no solo “una flagrante violación de las normas del derecho internacional”, sino también un ataque a las reglas y principios que deben regir las relaciones africanas (Mahmood, 2019, p. 1).

En octubre de 2020, mientras estaba por debatirse en el seno de Naciones Unidas la prórroga del Mandato de la MINURSO, activistas saharauís ocuparon el paso fronterizo de Guerguerat entre Marruecos y Mauritania, una zona tapón que se extiende a lo largo de cinco kilómetros. Este corredor constituye para el Reino la llave de paso para la circulación de mercaderías y una notable actividad económica con Mauritania y los países subsaharianos. Los saharauís, en cambio, sostienen que se trata de una frontera irregular en donde las actividades económicas realizadas guardan la misma condición.

En esta oportunidad, los manifestantes saharauís cortaron el paso a los cientos de camiones que conectan regularmente Marruecos con el África Occidental. Tras el incidente, el ejército marroquí lanzó una operación de desalojo y desbloqueo. En ese marco, la dirigencia saharauí declaró que consideraba roto el alto el fuego firmado con Rabat en 1991 y ejecutó sucesivos bombardeos sobre posiciones del Ejército

70. Algunos autores sugieren algunos intercambios de favores, en este proceso: “¿No abrieron los Emiratos Árabes Unidos un consulado en El Aaiún, a cambio de la benevolencia de la monarquía marroquí con respecto al establecimiento de sus relaciones diplomáticas con Israel?” [traducción propia] (Mohsen-Finan, 2020, p. 1).

marroquí. Mientras tanto, Marruecos reanudó la construcción de la carretera que une ambos puestos aduaneros. La tensión e incertidumbre que se vivieron las últimas semanas de noviembre alumbraban la posibilidad de escalada hacia un nuevo enfrentamiento armado.

Sin embargo, el 10 de diciembre, a pocos días de abandonar la Casa Blanca, el presidente Donald Trump sorprendió con el anuncio del “reconocimiento de la plena soberanía del Reino sobre toda la región del Sáhara marroquí” (Tel Quel, 2020c, p. 1), una declaración histórica que saltea las bases marcadas por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. La declaración incluye además el establecimiento de un consulado estadounidense en Dajla.

En paralelo, Marruecos se compromete a restablecer relaciones diplomáticas con Israel –recordamos que los dos países mantuvieron una mesa de enlace durante los primeros años del Proceso de Oslo–. La medida incluye el establecimiento de vuelos directos especialmente para turistas y miembros de la comunidad judía marroquí, la reanudación de los contactos oficiales y de los espacios de cooperación bilateral. Sería así el cuarto país árabe en sumarse a los ‘Acuerdos Abraham’ y ‘blanquear’ los vínculos ya existentes con Israel, tras el reconocimiento de Emiratos Árabes Unidos, Bahrein y Sudán.

Estas decisiones serían el resultado de las gestiones llevadas adelante por el yerno del presidente y asesor especial para Oriente Medio, Jared Kushner durante su visita a la región en mayo de 2018 y luego durante la gira oficial del jefe de la diplomacia estadounidense, Mike Pompeo, en febrero de 2020.

Ambas medidas generaron intensos cuestionamientos dentro y fuera de Marruecos, especialmente la normalización de las relaciones

con Israel y la ‘resignación’ del apoyo a los palestinos. Ya en el mes de agosto de 2020 durante una reunión de su partido, el propio jefe de gobierno Saadeddine Othmani había mostrado su negativa a regularizar las relaciones con estado hebreo (Agencia Anadolu, 2020, p. 1). Días después rectificó y señaló que esa era su posición como dirigente partidario y no como cabeza del gobierno (Resumen Latinoamericano, 2020, p. 1). Para aclarar estas posiciones, desde el gabinete real y en diversas declaraciones oficiales se sostiene que nada ha cambiado respecto a la solidaridad con la causa palestina, que Marruecos continuará apoyando los derechos del pueblo palestino y la solución basada en dos Estados (Tel Quel, 2020c, p. 1).

Ante un entorno problemático

Por otra parte, Marruecos encuentra diversas dificultades a la hora de gestionar un contacto sólido, estable y no condicionado con las órbitas regionales árabes e islámicas, a pesar de los lazos históricos y culturales que lo unen con ellas. La alternancia y la superposición de prioridades en su propia agenda, las relaciones de cercanía con las potencias de Occidente y el tema saharauí como factor perturbador, siguen constituyendo los elementos que inciden en esos terrenos.

En el ámbito magrebí, la normalización de las relaciones con Argelia continúa siendo una tarea pendiente. Esta indefinición lastra el proceso en torno al Sáhara Occidental y contamina la política regional, donde aún existen profundas diferencias como la gestión de la crisis de Mali y la seguridad en la zona sahel-sahariana. Cabe recordar que la frontera entre los dos países permanece cerrada desde 1994.

Al mismo tiempo, Marruecos ha desempeñado un papel importante en el caótico escenario libio pos-Gadafi. Con sus buenos oficios,

la diplomacia marroquí facilitó el diálogo para la formación de un gobierno de unidad nacional bajo el auspicio de la ONU, mediante el acuerdo firmado por las diferentes partes en conflicto en el balneario marroquí de Sijrat en diciembre de 2015. Actualmente sigue acompañando el proceso de negociaciones mediante los encuentros entre las partes en la ciudad de Bouznika (Trejo, 2020, p. 1).

Respecto a Siria, el Reino promueve la búsqueda de una solución política negociada, al tiempo que ofrece sus apoyos para los desplazados sirios financiando un hospital de campaña en Jordania. Sin embargo las secuelas del conflicto llegaron a su propio territorio: más de dos mil refugiados sirios entraron sin visado al espacio marroquí desde 2011. Una parte de ellos empezó el proceso de regularización, mientras que alrededor de quinientos fueron reconocidos como refugiados por ACNUR. Aunque contaron con la protección ‘oficiosa’ de las autoridades, su inserción económica fue muy difícil y muchos de ellos intentaron ingresar a la Unión Europea a través de las ciudades españolas de Ceuta y Melilla.

Los vínculos con los países árabes del Golfo Pérsico se incrementaron en los últimos años, destacándose en el plano económico con la recepción de importantes inversiones en materia financiera y de proyectos inmobiliarios y turísticos. En los primeros meses de 2011 el Reino recibió la invitación para sumarse al Consejo de Cooperación del Golfo (CCG), en un intento de las monarquías árabes para hacer frente a los levantamientos populares que comenzaban a desarrollarse en la región. Aunque la propuesta fue rechazada, los contactos con este grupo regional continuaron de manera creciente. En abril de 2016 se concretó en Riad la primera Cumbre entre Marruecos y los cinco países del CCG (Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos, Qatar, Bahreín y Kuwait).

Paralelamente, en el marco de la llamada ‘guerra fría regional’ entre Arabia Saudí e Irán, Marruecos se posicionó claramente a favor del primero. La escalada de tensiones con Irán se consumó en mayo de 2018 con la ruptura de relaciones diplomáticas. En ese momento Marruecos acusó a la República Islámica de armar, financiar y sostener al Frente Polisario a través del movimiento chií libanés Hezbollah. Las autoridades marroquíes aclararon que esta decisión obedecía a estos intereses estrictamente bilaterales y no se vinculaban ni al contexto sirio ni a la situación de Oriente Medio. Sin embargo, unos años antes se produjo una situación similar: Marruecos rompió relaciones con Irán entre 2009 y 2014, en ese caso el argumento esgrimido fueron las “declaraciones inoportunas” de Irán sobre el apoyo de Rabat al régimen de Bahreín (Al Manar, 2014, p. 1).

Con respecto al ámbito africano, la diplomacia marroquí se empeña en resaltar que el continente se sitúa en los primeros puestos de su agenda externa, dando paso a una etapa de renovación en las vinculaciones. El 17 de julio de 2016 se produjo uno de los giros más significativos cuando Mohamed VI anunció su intención de volver al seno de la Unión Africana (UA) tras 32 años de alejamiento de la política continental (se retiró de la anterior Organización para la Unidad Africana (OUA) en 1984 tras el ingreso de la República Árabe Saharaui Democrática (RASD). Hasta el momento, el Reino exigía la salida de dicha República como condición para volver a la Organización. Este cambio supone un giro pragmático, asumiendo el significativo papel que puede ocupar la UA en la resolución del conflicto saharauí.

La acción diplomática marroquí hacia el espacio subsahariano cobró nuevo impulso, sobre todo a partir de las giras diplomáticas que el rey Mohamed VI llevó adelante a los países del África Occiden-

tal francófona. En estas misiones se entrecruzaron diversos intereses: la pretensión de reincorporarse a la escena africana con una mayor presencia política y económica, la búsqueda de apoyo renovado en la cuestión del Sáhara Occidental, la problemática de la seguridad y la inmigración, junto a la expansión de los negocios y las inversiones de empresas públicas y privadas marroquíes; todo ello bajo el marco del discurso de la cooperación Sur-Sur.

Este tema de la política africana de Marruecos, especialmente en su faz económica, es actualmente una cuestión de amplio tratamiento y debate en la prensa nacional, en círculos económicos, intelectuales y políticos. Se trata de un debate activo e intenso, donde el continente es visto como la nueva frontera económica y geopolítica de Marruecos (El Khayat, 2016, p. 65). Ante la conflictividad de otros espacios regionales y las potencialidades del continente, la identidad africana aparece como el único espacio prometedor.

Otro hecho trascendental de la acción exterior ocurrió en abril de 2017, cuando Marruecos restableció sus relaciones diplomáticas con Cuba tras 37 años de distanciamiento. El origen de la ruptura se produjo en enero de 1980 cuando Fidel Castro, un importante aliado ideológico de Argel y de la causa saharauí, había reconocido a la RASD. Con este giro, el Reino abandona una política selectiva respecto a los aliados de la causa saharauí e inicia una etapa más pragmática centrada en la cooperación económica. Desde el gobierno cubano, Raúl Castro aclaró que no obstante este cambio el ‘apoyo incondicional’ al Frente Polisario seguía en pie ‘hasta la plena independencia’ (Peregil, 2017, p. 1).

La necesidad de diversificar los apoyos del Reino y lograr contrapesos a los complejos vínculos con las potencias occidentales, ge-

neró el acercamiento a diversos actores emergentes. Así, en marzo de 2016 el Rey visitó al Presidente ruso Vladimir Putin y firmó múltiples acuerdos comerciales y estratégicos. A su vez en mayo, el monarca viajó a China, donde labró importantes acuerdos financieros, comerciales e industriales que abren la puerta a la inversión de bancos y empresas chinas en el Reino o la participación conjunta en proyectos en África. Se destaca un acuerdo swap de divisas por tres años y la venta de armas por el gigante asiático.

Más recientemente, ambos países mostraron su voluntad de acercamiento a través del proyecto chino de *One Belt, One Road Initiative* (BRI), como así también mediante los Foros de Cooperación China-África y China Árabe. Durante el desarrollo de la pandemia esta cooperación se acentuó: el Reino se hizo cargo de los ciudadanos chinos varados en el país, mientras que China ofreció importante asistencia material (Ministerio de Relaciones Exteriores de China, 2020, p. 1). En última instancia, Marruecos eligió la vacuna china para llevar adelante la próxima inmunización masiva en el país.

Estos cambios en la orientación exterior de Marruecos son interpretados por algunos analistas como la apuesta hacia un mundo multipolar y el cuestionamiento al tradicional papel de aliado confiable e imprescindible para Occidente.

Consideraciones Finales

Pasados ya sesenta años de su vida independiente, el sistema político y la sociedad marroquíes muestran una elevada complejidad. Más allá de la hegemonía de la monarquía en el campo político y social, la sociedad atraviesa variables procesos de diferenciación y mues-

tra la interacción de múltiples actores e intereses en la escena pública (Desrués y Hernando de Larramendi, 2011, p. 17).

En ese sentido, acercarnos a los cambios y continuidades de Marruecos a partir de los sucesos de la llamada Primavera árabe nos exigió un recorte temporal más amplio: retrotraernos otros diez años atrás con el ascenso al poder de Mohamed VI en 1999 y en algunos casos revisar elementos de persistencia de la controvertida y larga etapa de Hassan II en el poder (1960-1999).

Más allá de los discursos elogiosos que destacaban las condiciones de excepcionalidad del Reino, los acontecimientos de 2011 nos muestran que el país no estuvo exento de la ola de reivindicaciones y que existía un fermento de situaciones comunes con otros países hermanos del mundo árabe. Las demandas de cambios en el sistema político y económico eran semejantes y fueron expuestas, especialmente por el sector juvenil, en los primeros meses de reivindicaciones del 2011. Si bien en este caso las aspiraciones políticas eran limitadas y no incluían la caída de la monarquía, ésta reaccionó rápidamente y desplegó una serie de políticas preventivas, principalmente a través de la reforma constitucional. Esta transformación hizo posible la asunción del primer gobierno islamista en el país, un modelo quizás para el resto del mundo árabe.

No obstante, en la práctica la monarquía sigue ejerciendo potestades extensivas y la dinámica entre Gobierno y Palacio continúa bajo la iniciativa del segundo. En este marco, la política exterior permanece en gran medida como un ámbito reservado de la acción real y como tal muestra mayores continuidades que la política doméstica. Aunque algunos analistas vislumbren un intento reciente de diversificar las dependencias externas y cuestionar la hegemonía occidental

—especialmente con los acercamientos a China, Rusia y África—, lo cierto es que la adhesión a Occidente y la centralidad de la cuestión del Sáhara siguen marcando el derrotero de la política exterior. La muestra más evidente es la reciente decisión de Donald Trump de reconocer la soberanía de Marruecos sobre todos los territorios del Sáhara y, su contrapartida, la reactivación de los lazos políticos y económicos del Reino con el Estado de Israel. Ambas decisiones impactarán, muy probablemente en estos próximos meses tanto en la dinámica interna como externa del país.

Referencias Bibliográficas

- Agencia Anadolu (2020);** *“Marruecos rechaza cualquier clase de normalización con Israel”*, 24 de agosto. Disponible en: <https://www.aa.com.tr/es/mundo/marruecos-rechaza-cualquier-clase-de-normalizaci%C3%B3n-con-israel/1952014>
- Al-Manar (2014);** *“Irán reanudará sus relaciones diplomáticas con Marruecos”*, 7 de febrero. Disponible en: <http://archive.almanar.com.lb/spanish/article.php?id=52579>
- Bustos, Rafael (2011);** *“Dudas sobre una constitución”*, Público, 1 de julio. Disponible en: <http://blogs.publico.es/dominiopublico/3602/dudas-sobre-una-constitucion/>
- Clarín (2020);** *“Jordania abrirá un consulado en El Aaiún, en el Sáhara Occidental”*, 19 de noviembre. Disponible en: https://www.clarin.com/agencias/efe-jordania-abrira-consulado-aiiun-sahara-occidental_0_3tXfxEJX6.html
- Cembrero, Ignacio (2011a);** *“Marruecos no será la excepción. Entrevista: Ola de cambio en el mundo árabe. La situación en Marruecos. Príncipe Mulay Hicham en la línea de sucesión”*, El País, Madrid, 31 de enero. Disponible en: https://elpais.com/diario/2011/01/31/internacional/1296428409_850215.html

- Cembrero, Ignacio (2011b); “La campaña por el referéndum constitucional divide a Marruecos”,** El País, 20 de junio. Disponible en: http://www.elpais.com/articulo/internacional/campana/referendum/constitucional/divide/Marruecos/elpepuint/20110620elpepuint_3/Tes
- Constitución del Reino de Marruecos de 2011 (2011);** Disponible en: https://www.usc.gal/export9/sites/webinstitucional/gl/institutos/ceso/descargas/Const-Marruecos-2011_es.pdf
- Desrues, Thierry (2011); “Del cambio social a la transformación del régimen: individualización y acción colectiva de una nueva generación de jóvenes en Marruecos”,** Real Instituto Elcano, 6 de mayo. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/63df728046c183d38490bfc4d090bb2e/ARI85-2011_Desrues_cambio_social_transformacion_regimen_jovenes_Marruecos.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=63df728046c183d38490bfc4d090bb2e
- Desrues, Thierry; Hernando de Larramendi, Miguel (2011); “Presentación”,** en Desrues y H. Larramendi (comp.), *Mohamed VI. Política y cambio social en Marruecos*, Ed. Almuzara, Córdoba.
- Duval, Mehdi, (2020); “Les consulats, le Joker de Bourita pour le Sahara”,** *Tel Quel*, 26 de noviembre. Disponible en: https://telquel.ma/2020/10/26/sahara-consulats-nouvelles-pieces-maitresses-sur-lechiquier_1668275
- El Khayat, Sami (2016); “Les enjeux de la politique africaine du maroc”,** *Revue espace géographique et société marocaine*, vol. 1, N° 15, Rabat. Disponible en: <https://revues.imist.ma/index.php/EGSM/article/view/6619/3998>
- El País (2011); “La Constitución de España nos ha inspirado”.** Entrevista: Reforma constitucional en Marruecos. Mohamed Tozy / Miembro de la Comisión Constitucional, 29 de junio. Disponible en: https://elpais.com/diario/2011/06/29/internacional/1309298408_850215.html

Feliú, L.; Mateo Dieste, J. L.; Izquierdo Brichs, F. (eds), (2019); *“Un siglo de movilización social en Marruecos”*, Edicions Bellaterra, Barcelona.

Hernando de Larramendi, Miguel (2013); *“El islamismo político y el ejercicio del poder tras el Despertar Árabe. Los casos de Egipto, Túnez y Marruecos”*, en *Cuadernos de Estrategia*, N° 163, Islamismos en (r)evolución: movilización social y cambio político, pp. 71-116.

Human Rights Watch (2010); *“Sahara Occidental: Palizas y maltrato por parte de las fuerzas de seguridad marroquíes”*, 26 de noviembre. Disponible en: <https://www.hrw.org/es/news/2010/11/26/sahara-occidental-palizas-y-maltrato-por-parte-de-las-fuerzas-de-seguridad>

Kirhlani, Said (2011a); *“Mohamed VI responde al clamor popular con una ilusionante reforma constitucional”*, *Análisis del observatorio electoral TEIM*, 15 de marzo. Disponible en: <http://www.opemam.org/node/810?language=es>

_____ (2011b); *“¿Con qué constitución sueñan los partidos políticos marroquíes?”*, *Análisis del observatorio electoral TEIM*, 10 de junio. Disponible en: <http://www.opemam.org/node/808>

_____ (2011c); *“La nueva constitución marroquí y el referéndum del 1 de julio”*, *Análisis del observatorio electoral TEIM*, 1 de julio de 2011.

Laâbi, Abdellatif (2011); *“¿Y Marruecos?”*, *El País*, 31 de enero. Disponible en: http://www.elpais.com/articulo/opinion/Marruecos/elpepiopi/20110131elpepiopi_11/Tes

Laâbi, Abdelattif et al (2017); *“Maroc, le pouvoir rattrapé par ses démons”*, *Ligue des droits de l’Homme*, 30 de noviembre. Disponible en: <https://www.ldh-france.org/maroc-pouvoir-rattrape-ses-demons/>

Londero, Facundo Jesús (2014); *“Regímenes de América Latina y el Mundo Árabe: análisis comparativo entre Bolivia y Marruecos”*, en *Contra/Relatos desde el Sur. Apuntes sobre África y Medio Oriente*, N° 11, Universidad Nacional de Córdoba, pp. 65-89. Disponible en: <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/contra-relatos/article/view/20519>

López García, Bernabé (2011a); *“Marruecos ante el proceso de cambios en el mundo árabe”*, *Real Instituto Elcano*, 7 de marzo. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/mediterraneo+y+mundo+arabe/ari46-2011

(2011b); *“El alcance del discurso de Mohammed VI”*, *Real Instituto Elcano*, Nota del Observatorio n° 14, 15 de marzo. Disponible en: http://129.35.96.157/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/especiales/crisismundoarabe/respuestacrisis/notasocma/observatorio_bernabe_lopez_discursos_mohamed_vi

(2011c); *“Marruecos. Cien Días para una nueva Constitución y una unanimidad para la galería”*, Nota para el “Observatorio: Crisis en el mundo árabe” N° 37, 21 de junio de 2011.

López García, Bernabé; Hernando de Larramendi, Miguel (2016); *“Las elecciones legislativas de Marruecos de 2016: contexto y lecturas”*, *Real Instituto Elcano*, N° 82, 30 de noviembre. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari82-2016-lopezgarcia-hernandodelarramendi-elecciones-legislativas-marruecos-2016-contexto-y-lecturas

Maghreb Arabe Presse (2011a); *“Texto íntegro del discurso de SM el Rey con motivo de la ceremonia de instalación de la Comisión Consultiva de revisión de la Constitución”*, 10 de marzo.

-
- (2011b); “*SM el Rey dirige un discurso a la Nación (texto íntegro del discurso real)*”, 17 de junio.
- Mahmood, Mehdi (2019);** “*Le nouvel exécutif algérien s’attaque à l’ouverture du consulat des Comores à Laâyoune*”, *Tel Quel*, 20 de diciembre. Disponible en: https://telquel.ma/2019/12/20/le-nouvel-executif-algerien-sattaque-a-louverture-du-consulat-des-comores-a-laayoune_1661611
- Mahmood, Mehdi (2020);** “*Les consulats, nouveau sujet de tensions Maroc-Algérie*”, *Tel Quel*, 2 de marzo. Disponible en: https://telquel.ma/2020/03/02/les-consulats-nouveau-sujet-de-tensions-maroc-algerie_1671150.
- Martin, Iván (2011);** “*Marruecos, ¿modernidad contra democracia?*”, Nota para el Observatorio: Crisis en el mundo árabe, N° 32, 25 de abril. Disponible en: https://www.econostrum.info/Marruecos-modernidad-contra-democracia_a5923.html
- Masbah, Mohammed (2018);** “*What Protest in Morocco Reveals about Public Trust in Political Parties*”, *IEMed Mediterranean Yearbook 2018*, Barcelona. Disponible en: https://www.iemed.org/observatori/arees-danalisi/arxiu-adjunts/anuari/med.2018/Protest_Morocco_Mohammed_Masbah_Medyearbook2018.pdf
- Ministerio de Relaciones Exteriores de China (2020);** “*Presidente Xi Jinping Hala por Teléfono con Rey Mohammed VI de Marruecos*”, 1° de setiembre. Disponible en: <https://www.fmprc.gov.cn/esp/zxxx/t1811502.shtml>
- Observatoire d’Etudes Géopolitiques de Paris (2011);** “*Maroc: L’évolution dans la stabilité*”, Bulletin de l’oeg, Bulletin d’information N° 15, julio. Disponible en: <https://www.etudes-geopolitiques.com/maroc-levolution-dans-la-stabilite>
- Peregil, Francisco (2017);** “*Marruecos abrirá embajada en Cuba*”, El País, 22 de abril. Disponible en: http://internacional.elpais.com/internacional/2017/04/22/actualidad/1492816745_030617.html

- Resumen Latinoamericano (2020); “Marruecos. El primer ministro de se retracta de sus palabras sobre la normalización de los lazos con Israel”,** 26 de agosto. Disponible en: <https://www.resumenlatinoamericano.org/2020/08/26/marruecos-el-primer-ministro-de-se-retracta-de-sus-palabras-sobre-la-normalizacion-de-los-lazos-con-israel/>
- Ruiz Ruiz, Juan José (2014); “La Constitución Marroquí de 2011 y el ensayo de parlamentarización de la Monarquía”,** *Revista de Estudios Políticos* (nueva época), N° 164, Madrid, abril-junio, pp. 33-85.
- Snyder, Patrick (2018); “Moroccan Political Activism and the Virtues of Taking the Long View”,** *Jadaliyya*, 18 de octubre. Disponible en: <https://www.jadaliyya.com/Details/38095/Moroccan-Political-Activism-and-the-Virtues-of-Taking-the-Long-View>
- Suárez Collado, A. (2017); “Le temps des cerises’ en el Rif: análisis de un año de protestas en el norte de Marruecos”,** *Notes internacionales CIDOB*, n° 184, nov., Barcelona.
- Tel Quel (2020a); “Dans un entretien avec Mohammed VI, MBZ annonce l’intention des Émirats d’ouvrir un consulat à Laâyoune”,** 27 de octubre. Disponible en: https://telquel.ma/2020/10/27/les-emirats-arabes-unis-ouvrent-un-consulat-a-laayoune_1700265
- _____ (2020b); “**La República de Haití decide abrir un Consulado General en Dakhla**”, 24 de noviembre. Disponible en: https://telquel.ma/2020/11/24/la-republique-dhaiti-decide-douvrir-un-consulat-general-a-dakhla_1702780
- _____ (2020c); “**Souveraineté du Maroc sur le Sahara / normalisation des relations Maroc-Israël: le communiqué du cabinet royal**”, 10 de diciembre. Disponible en: https://telquel.ma/2020/12/10/souverainete-du-maroc-sur-le-sahara-normalisation-des-relations-maroc-israel-le-communique-du-cabinet-royal_1704411

- Tozi, Mohamed (2011); “*La Constitución de España nos ha inspirado*”.**
Entrevista: Reforma constitucional en Marruecos. Mohamed Tozy/
Miembro de la Comisión Constitucional, *El País*, 29 de junio.
Disponible en: https://elpais.com/diario/2011/06/29/internacional/1309298408_850215.html
- Trejo, Marta (2020); “*La ONU invita a seguir con el diálogo libio paralizado en Marruecos*”,** *Atalayar*, Madrid, Casa Árabe, 6 de octubre de 2020. Disponible en: <https://atalayar.com/content/la-onu-invita-seguir-con-el-di%C3%A1logo-libio-paralizado-en-marruecos>
- Westerhoff, Léa-Lisa (2011); “*Une nouvelle Constitution marocaine «en trompel’oeil»*”,** *Le Monde*, 20 de junio. Disponible en: <http://www.liberation.fr/monde/01012344293-une-nouvelle-constitution-marocaine-entrompe-l-il>

Capítulo 9

Del Pequeño al Gran Líbano: los desafíos contemporáneos de la República Libanesa en el contexto convulso del Medio Oriente

Danny Zahreddine*

Introducción

Las protestas que tuvieron lugar en el Líbano desde octubre de 2019 y la explosión masiva ocurrida en el puerto de Beirut el 4 de agosto de 2020 están revelando tensiones que involucran a la sociedad libanesa y su sistema político. Estas manifestaciones que continuaron en el año 2020 son el resultado de una serie de cuestiones. Los ecos del pasado todavía se reflejan directamente en los dilemas contemporáneos de los libaneses, y se manifiestan en la toma de decisiones de los actores políticos del régimen sectario vigente, en los desafíos de la política internacional y en las crisis económicas que aquejan al país, durante estos casi 80 años de proclamación de la República Libanesa.

El 1 de septiembre de 1920 fue una fecha histórica para la historia del Líbano y su futuro. La creación del “Gran Líbano”, por decreto del entonces general francés Henri Gouraud, afectaría profundamente las relaciones políticas y sociales de los grupos confesionales pertenecientes a esta nueva entidad nacional. En este sentido, entender el proceso histórico que condujo a la creación de la República Libanesa y los de-

* Doctor en Geografía por el Programa de Posgrado en Tratamiento de Información Espacial (PUC Minas). Profesor del Departamento de Relaciones Internacionales de PUC Minas. Miembro permanente del Programa de Posgrado en Relaciones Internacionales (PUC Minas). Director del Grupo de Estudio de Oriente Medio y el Magreb - CNPQ (GEOMM). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7400-0300>

safios de su sociedad multiconfesional es de importancia fundamental para entender sus dramas actuales y sus posibilidades futuras.

Oficialmente, el gobierno libanés reconoce a 18 comunidades religiosas que participan en la vida política del país. Esta realidad revela la complejidad de lidiar con la escena política del Estado. Entre los libaneses hay percepciones muy particulares sobre el origen del Estado y la identidad nacional de sus ciudadanos.⁷¹

A menudo vemos comunidades diásporas libanesas, grupos que defienden el legado fenicio como la principal fuente de identidad. Para otros, la identidad árabe es la principal referencia nacional. Tales percepciones son defendidas por diferentes grupos religiosos, generando una perspectiva muy particular de unidad nacional (Kaufman, 2004). De este modo, se tratará de indicar en este capítulo los elementos que condujeron a la creación del Líbano contemporáneo, y los factores que hacen de la solución de los problemas actuales un gran desafío para la sociedad libanesa, en un contexto regional convulso, profundizado luego de la Primavera Árabe.

El Emirato del Monte Líbano

La creación del Emirato del Monte Líbano en el Imperio Otomano por los emires drusos de la dinastía Maan puede considerarse uno de los factores clave para el desarrollo de la futura nación libanesa. En este sentido, la forma en que el imperio controlaba sus posesiones territoriales y minorías religiosas permitió la organización de fuerzas políticas y sociales locales, lo que contribuye al proceso de formación del futuro Líbano.

El actual territorio libanés consta básicamente de dos cadenas

71. Los grupos confesionales libaneses son: alauitas, católicos armenios, ortodoxos armenios, asirios, católicos calgod, católicos romanos, coptos, drusos, griegos católicos melquianos, griegos ortodoxos de Antioquía, ismaelitas, judíos, maronitas, protestantes, sirios católicos, sirios ortodoxos, sunitas, chiítas.

montañosas que se extienden de norte a sur, con un valle fértil en el centro y el Mediterráneo bañando su costa. El Emirato del Monte Líbano estaba formado por la zona entre la costa mediterránea y la cumbre de la primera cordillera hacia el este, el monte Líbano, con *la frontera norte del Sanjak* de Trípoli ⁷²(que no constituyó el Emirato), y la frontera sur del *Sanjak* de Sidón (que tampoco constituyó el Emirato). El *Sanjak* de Beirut era la aldea de *Beirut*,⁷³ que controlaba los Sanjaks de Latakia, Trípoli, Akkar y Nablus.

Según Traboulsi (2012), la creación del Emirato del Monte Líbano como región autónoma dentro del Imperio Otomano en 1523 tuvo un impacto fundamental en el comienzo de la consolidación de la futura nación libanesa por algunos factores: el primero se refiere a la integración de todo el Monte Líbano, con una autoridad local constituida, ampliando a veces tales posesiones a Siria y a la Palestina histórica; el segundo se relaciona con la considerable presencia de cristianos en la región; el tercero se vincula al desarrollo temprano de la actividad productiva en esa área, con la implementación de la producción y comercialización de la semilla, por los príncipes drusos y los cristianos maronitas; y el cuarto factor, se enmarca en la larga relación del emirato con la dimensión internacional y las experiencias de intervenciones externas producidas por las potencias europeas.

Todas estas características, consolidadas en un período que abarca desde 1523 hasta 1842, fue un primer momento de formación de lo que se conocería como el ‘Pequeño Líbano’. El Emirato del Monte Líbano era una unidad semiautonómica perteneciente al Imperio Otomano, que fue administrada por emires locales reconocidos y aceptados por el Imperio. El mantenimiento de esta élite local estaba vinculado

72. Sanjak era una división administrativa del Imperio Otomano que se puede definir como un distrito de vilayet.

73. Vilayet era una división administrativa del Imperio Otomano que se puede definir como provincia o departamento. Un Vilayet estaba compuesto por varios Sanjaks.

al control de la tierra y a la recaudación de impuestos para el uso y producción de esas propiedades. Había obligaciones que estos emires locales debían cumplir con el Imperio Otomano, como por ejemplo “*la recaudación y el envío de impuestos*” (granjas fiscales), y el control de la región contra los enemigos del Imperio (Traboulsi, 2012).

El Emirato del Monte Líbano fue ocupado principalmente por cristianos maronitas y drusos, así como por otras minorías cristianas y musulmanas. Hasta 1841 el Emirato estaba gobernado por emires drusos, musulmanes sunitas y, solo en una ocasión, por un emir de ascendencia sunita, pero convertido al cristianismo maronita. Sin embargo, dos fueron los emires que más influyeron en la creación del Líbano moderno, el príncipe Fakhreddine II de la dinastía Maan (1572-1635), y emir Bashir Shihab II (1767-1850).

Fakhreddine II fue responsable de la mayor integración del Monte Líbano, ya que además de su fuerte control sobre la región, estimuló el desarrollo de la producción de semillas y la participación de las comunidades maronitas en esta actividad. Además, Fakhreddine II también alentó el desplazamiento de cristianos maronitas a otras regiones del monte Líbano, principalmente zonas cercanas al valle de Békaa y Shouf, una parte meridional del territorio, ocupada principalmente por drusos, para el desarrollo de la actividad con la semilla (Salibi, 1988, p.67).

El emir druso logró ocupar gran parte del territorio que iba más allá del propio monte Líbano, como el Valle de Békaa, la ciudad de Palmira (actual Siria), áreas del actual Jordán y Palestina, lo que generó desconfianza en el sultán otomano. Fakhreddine II también fue responsable de tratar de hacer el emirato independiente, con el apoyo de los maronitas, el Vaticano y la familia de los Médicis de Florencia.

Cuando los planes de independencia fueron descubiertos por los otomanos, se exilió durante cinco años en Florencia. De regreso en el Monte Líbano trató de recuperar el control de la región. Al final, sin el apoyo de la comunidad drusa, fue capturado por el ejército otomano y llevado a Constantinopla, donde fue ejecutado dos años después de su detención en abril de 1635 (Traboulsi, 2012).

Bashir Shihab II fue el emir más longevo en el poder en el monte Líbano de 1788 a 1840. Bashir pertenecía a una familia sunita, que parte se convirtió al cristianismo maronita. Fue responsable del resurgimiento de las relaciones sectarias entre maronitas y drusos, favoreciendo a los maronitas a veces, reduciendo la influencia política y económica de los drusos, y llevando a enfrentamientos sectarios cada vez más constantes entre estos dos grupos religiosos. Con el fin de la presencia egipcia en la región, y la reanudación del control otomano, el emir fue exiliado con su familia en Malta. Así, muchas características del sectarismo religioso del Líbano moderno se desviaron de las políticas adoptadas por Bashir Shihab II (Traboulsi, 2012).

En 1841, los enfrentamientos sectarios entre drusos y maronitas aumentaron considerablemente, debido al sistema otomano de control de tierras, que se asemejaba a un sistema feudal y no sectario en el que los señores locales eran los responsables de recaudar impuestos, usar tierras y controlar el orden local. Este sistema era conocido como *Iqta'a*, y los responsables de su realización del *Muqata'ji* (Khalaf, 2002).

Gran parte de la tierra estaba bajo el control de los drusos, mientras que los maronitas, campesinos y comerciantes fueron sometidos en su mayoría a este sistema feudal en áreas de mayoría cristiana.⁷⁴ Los

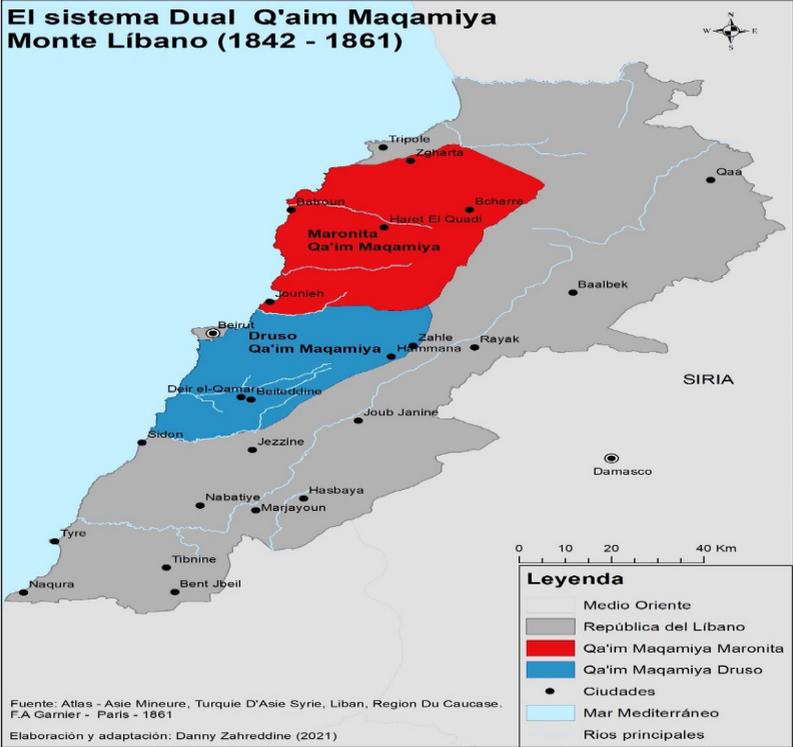
74. Es importante tener en cuenta que también había Muqata'jis Maronitas, principalmente en la región de Keserwan, donde practicaron la misma función que los emires drusos. La mayor concentración de éstos últimos tuvo lugar en la región al sur del Monte Líbano (Jabal Shouf).

agricultores maronitas comenzaron a realizar huelgas y ataques contra los responsables de la tierra durante ese período, en su mayoría drusos. Es importante señalar que, en ese momento, la población cristiana maronita del Emirato del Monte Líbano era muy superior a la población drusa (Harris, 2012).

En 1843 el Imperio Otomano decidió dividir el Emirato en dos provincias (doble *Qaymaqam*), al Norte, administradas por los maronitas, y al Sur, administradas por los drusos, separadas por la antigua carretera que conecta Beirut con Damasco. Esto representó el fin del Emirato del Monte Líbano. La decisión de Otomana fue el resultado de una intensa presión de Austria, el Reino Unido y Francia que auguró el sistema de ‘Estados Penetrados’ en el Medio Oriente. Sin embargo, dicha decisión hizo que la relación entre drusos y maronitas fuera aún más tensa, ya que exacerbaba el sentimiento sectario entre estas dos comunidades. Las tierras drusas que se encontraban en la parte norte sufrieron ataques de agricultores maronitas, y las ciudades de mayoría cristiana en la parte sur del monte Líbano (administradas por los drusos) no aceptaron la autoridad drusa. La división del Monte Líbano profundizó el sentimiento identitario de las comunidades confesionales, generando un ciclo de violencia constante, con acciones por ambos lados (Traboulsi, 2012).

La culminación de esta tensión se produjo en el año 1860, cuando después de una serie de revueltas maronitas contra propiedades drusas, generó una respuesta drusa que condujo a la muerte de miles de maronitas, principalmente en las ciudades de Zahle, Deir al Qamar y Damasco. (Traboulsi, 2012). Un aspecto importante para entender la intensificación de los enfrentamientos es la misma influencia que Francia y el Reino Unido tuvieron en las comunidades maronita y drusa, respectivamen-

te. Los franceses, apoyaron a los maronitas, enviando dinero y armas, además de estimular el choque contra de los drusos. Los ingleses intercedieron por los *Muqata'ji* drusos ante el Imperio Otomano, con el fin de que mantengan su autoridad local, como así también las tierras (Harris, 2012). El enfrentamiento internacional entre Francia y el Reino Unido también se reflejó en el Monte Líbano, auspiciando un antecedente de lo que hoy se conoce como aliados *proxys* en Relaciones Internacionales.



Mapa 1: Sistema dual.

El impacto de la muerte de miles de cristianos maronitas llevó a los franceses a presionar a los otomanos para que crearan una provincia autónoma en el Monte Líbano. Dicha provincia tenía como objetivo

salvaguardar las vidas y el legado del cristianismo en Oriente Medio, además de los intereses geopolíticos y económicos de la propia Francia. Vale la pena recordar que el Imperio Otomano ya utilizó el sistema de Millet antes de las reformas de Tanzimat, que dieron a las minorías confesionales una autonomía relativa. Además, el imperio ya estaba en franca decadencia, lo que facilitó las elecciones francesas y la intervención europea. Ese momento también representó el comienzo del fracaso del sistema semifeudal otomano, representado por el sistema Iqta'a y los Muqata'jis, y el comienzo del ascenso político y económico de los maronitas, en detrimento de los drusos.

Del Pequeño Líbano a la República Libanesa

El 9 de junio de 1861 el Imperio Otomano creó la provincia semiautónoma del Monte Líbano. El *Mutassarifat* del Monte Líbano fue gobernado por varios cristianos no libaneses, bajo la supervisión de Francia, el Reino Unido, Austria, Prusia y Rusia (Traboulsi, 2012). Este sistema funcionó hasta 1915, y cuando los otomanos perdieron la Primera Guerra Mundial, los franceses e ingleses ocuparon la región bajo los auspicios de los Acuerdos Secretos de Sykes-Picot.

Las secuelas del final de la Primera Guerra Mundial se sintieron con fuerza en El Medio Oriente. Las promesas hechas al *Sheriff* de La Meca, Hussein Ibn Ali, por los británicos, de crear un Reino Árabe, según las Cartas Hussein-Mcmahon (Kamrava,2005), junto con las aspiraciones de las élites francesas y locales (cristianos libaneses y musulmanes árabes), generaron una feroz disputa entre estos grupos.

Faissal, el hijo de Hussein, que había llegado a Damasco, así como los musulmanes que vivían en el valle de Békaa y la parte sur del Líbano, abogaron por el mantenimiento de una Gran Siria, vinculada

al mundo árabe. Los cristianos ortodoxos que también vivían en esa zona apoyaban la reivindicación árabe y estaban en contra de la anexión de esas tierras para la creación de un Gran Líbano. Por otro lado, el patriarca maronita –Elias Huwayik– y la mayoría de los cristianos libaneses (principalmente maronitas), y los propios franceses, querían la creación de un Gran Líbano (Traboulsi, 2012).

La idea de un Gran Líbano nació de la voluntad de Francia y de los maronitas de crear una entidad política cristiana en Medio Oriente que fuera viable. En este sentido, el “Pequeño Líbano” dependería económicamente de las naciones vecinas si mantuviera sólo la región del Monte Líbano. De esta manera, la presión ejercida por el patriarca maronita Elias Huwayik sobre las autoridades francesas tuvo el efecto esperado cuando se produjo la salida del primer ministro francés Georges Clemenceau.

Esta nueva Unidad Política añadiría al Monte Líbano las ciudades de Sidón y la región meridional a la frontera con Palestina; Tripoli y el antiguo Sanjak de Akkar, y todo el valle de Békaa a la cumbre de Antilebanon. Después del avance de las fuerzas francesas en Damasco, y la retirada de Faissal de la región, el general Gouraud finalmente creó oficialmente el Gran Líbano el 1 de septiembre de 1920.

Ese momento fue crucial para los desafíos del Líbano contemporáneo, ya que en 1920, el 80% de la población del Líbano era cristiana, y el resto eran drusos y otras minorías musulmanas (Harris, 2012). El “pequeño Líbano” abarcaba aproximadamente lo que era el Emirato del Monte Líbano. En ese territorio, con aproximadamente 4.000km², el predominio era de cristianos maronitas.

La decisión de ampliar las fronteras del “Pequeño Líbano” buscaba hacer económicamente viable una nueva entidad nacional, ya que el

Monte Líbano había experimentado una hambruna extrema a finales del siglo XIX y durante la Primera Guerra Mundial. La existencia de tierras de cultivo limitadas, el declive de la industria siderúrgica y la coyuntura misma de la guerra, fueron los principales factores que condujeron al hambre. La integración del Valle de Békaa y las grandes ciudades costeras tenía como objetivo aliviar esa fragilidad. Sin embargo, al agregar dichas áreas, los cristianos maronitas que representaban el 58% de la población total del Monte Líbano redujeron su representatividad demográfica al 33% (Harris, 2012), dejando de ser el grupo confesional mayoritario, frente a los miles de musulmanes que habitaban las nuevas regiones anexas. Así, La búsqueda de viabilidad económica creó un profundo dilema político y social.



Mapa 2: Del Pequeño al Gran Líbano

En este sentido, el decreto del general Gouroud creó un Líbano cristiano que dependía extremadamente del mandato francés. El contundente apoyo a los maronitas se debió a dos razones principales: las poblaciones musulmanas que no querían formar parte de esta nueva unidad política y la disminución de la proporción entre cristianos y musulmanes. Por un lado, estaban los cristianos maronitas que pretendían crear su Patria vinculada a Europa en el Líbano, y por otro lado, los musulmanes sunitas y chiítas que buscaban mantenerse conectados con la ‘Gran Siria’. Fue a partir de ese escenario que las divisiones de la sociedad libanesa se profundizaron, porque además del sectarismo religioso heredado del siglo XIX, la absorción de otras comunidades confesionales en un número significativo dificultó el pacto social y político de este nuevo país.

En un intento de crear una solución a la cuestión política e identitaria libanesa, se redactó una constitución en 1926. Esencialmente liberal y de mentalidad democrática, la Constitución indicaba la división igualitaria del espacio político para cristianos y musulmanes; señalaba que el sistema confesional debía ser temporal y transitorio, y que el Líbano sería un país perteneciente al mundo árabe. Sin embargo, la Constitución libanesa no indicaba cómo sería la distribución de posiciones y funciones entre religiones, algo que se resolverá con el Pacto Nacional en 1943. Es importante señalar que la Constitución libanesa se creó bajo el mandato francés, y el Líbano todavía estaba subordinado a ese país.

En 1932 Francia, junto con las autoridades libanesas, redactó un censo demográfico para ayudar en la construcción de la ciudadanía libanesa, dado el fin del Imperio Otomano. Además, el censo sería importante porque serviría de base para el establecimiento de la representación

política del país y la distribución del poder entre las comunidades confesionales, el gobierno, el parlamento y la administración pública.

Para Maktabi (1999) los resultados del Censo de 1932 revelaron una metodología sesgada que buscaba favorecer a un Líbano principalmente cristiano. La aceptación de la inclusión de los emigrantes fue legitimada por ley el 19 de diciembre de 1931, emitida menos de un mes antes del anuncio del censo, por decreto 8837 el 15 de enero de 1932. La ley estipulaba que los migrantes que habían abandonado el país debían ser considerados a partir de la fecha del 30 de agosto de 1924. El punto estriba en que miles de cristianos fueron aceptados, apesar de que emigraron antes de esa fecha.

Otro punto interesante planteado por Maktabi (1999) es sobre los extranjeros en el censo de 1932. Se observa en documentos de la época la voluntad de las autoridades francesas y libanesas de garantizar a los cristianos armenios y otras nacionalidades, que entraron en el país como refugiados, el derecho a la ciudadanía libanesa, dependiendo de la relación con el cristianismo. Sin embargo, las poblaciones kurdas, que también se refugiaron en el Líbano, pero de origen musulmán, no recibieron el mismo trato y fueron consideradas extranjeras. Esto y varios ejemplos revelaban el esfuerzo que Francia y las autoridades libanesas bajo el mandato francés hicieron para garantizar un sistema político con mayoría cristiana. Esta información puede observarse claramente en el siguiente cuadro.

| | Resident citizens | Residents in % of total resident citizens | Emigrants | Sect in % of total emigrant citizenry | Total citizens (emigrants residents) | Sect in % of total Lebanese citizenry |
|----------------------|-------------------|---|-----------|---------------------------------------|--------------------------------------|---------------------------------------|
| Maronites | 227,800 | 28.7 | 123,397 | 48.4 | 351,197 | 33.5 |
| Greek Orthodox | 77,312 | 9.7 | 57,031 | 22.4 | 134,343 | 12.8 |
| Greek Catholic | 46,709 | 5.9 | 29,627 | 11.6 | 76,336 | 7.3 |
| Armenians | 31,992 | 4.0 | 2,424 | 1.0 | 34,416 | 3.3 |
| Other Christians | 13,133 | 1.7 | 3,365 | 1.3 | 16,498 | 1.6 |
| Total Christians | 396,946 | 50.0 | 215,844 | 84.7 | 612,790 | 58.5 |
| Sunnis | 178,100 | 22.5 | 17,205 | 6.7 | 195,305 | 18.6 |
| Shiis | 155,035 | 19.5 | 11,501 | 4.5 | 166,536 | 15.9 |
| Druze | 53,334 | 6.7 | 8,750 | 3.4 | 62,084 | 5.9 |
| Other non-Christians | 9,981 | 1.3 | 1,678 | 0.7 | 11,659 | 1.1 |
| Total non-Christians | 396,450 | 50.0 | 39,143 | 15.4 | 435,593 | 41.5 |
| Total | 793,396 | 100 | 254,987 | 100 | 1,048,383 | 100 |
| Foreigners | 61,297 | 7.2 | | | | |

Cuadro 1: Residentes libaneses y emigrantes por grupo religioso según el Censo de 1932 – Fuente: (Maktabi, 1999, p. 235).

El control restrictivo de la concesión de la ciudadanía libanesa fue una política común adoptada por el gobierno hasta la guerra civil de 1975. Entre las razones de tales políticas, y por la ausencia de otro censo demográfico, estaba el interés de mantener la idea de que el Líbano seguía siendo mayoritariamente cristiano, en una realidad que ya estaba en transformación (Maktabi, 1999). Por esta razón, la cuestión demográfica es tan delicada hasta el día de hoy, porque tratará de que todo el sistema político libanés se sostenga.

Para satisfacer los intereses de la población cristiana y la población musulmana, en 1943 los políticos que representaban a estos dos grupos religiosos aceptaron la creación de un acuerdo no escrito, conocido como pacto nacional. El Pacto Nacional representó la división del poder político en los principales ámbitos de toma de decisiones y poder: gobierno, parlamento y servicio público. Sobre la base del resultado del Censo de 1932, el Pacto Nacional estableció que el presidente del Líbano sería un cristiano maronita, el primer ministro un musulmán sunita, el presidente del parlamento un musulmán chiita, y los escaños del parlamento se dividirían en una proporción de 6

cristianos a 5 musulmanes, esto significaba 54 asientos para cristianos (maronitas, griegos ortodoxos y griegos católicos) y 45 para musulmanes (sunitas, chiitas y drusos). Esta proporción se repetiría en todos los ámbitos de toma de decisiones. Este es el sistema confesional libanés fundado en 1943. Como señala Zisser (2000), la forma final del Pacto Nacional se dio en una reunión del futuro presidente del Líbano, Christian Maronita Bechara el Khoury, junto con su futuro primer ministro, el suní Riad al Solh, el 19 de septiembre de 1943.

Según Calfat (2018), el sistema político libanés puede definirse como una forma de democracia ‘consociativa’, propia de sociedades marcadas por un fuerte componente de pluralidad étnico-religiosa y de fragmentación política. El concepto de regímenes o instituciones sociales fue presentado por el politólogo holandés Arendt Lijphart. Para el autor,

“una democracia consociacional significa un gobierno conformado por un cártel de élites diseñado para transformar una democracia con una cultura política fragmentada en una democracia estable.”

Lijphart, 2008, pag. 31

–traducción propia–

Los sistemas políticos ‘consociacionales’ tratan de evitar los conflictos distribuyendo la representatividad minoritaria de esos grupos en el Ejecutivo y el parlamento, y generalmente están representados por sus élites. A pesar de haber sido insertado en una región geopolíticamente convulsa, de 1943 a 1975, el país se mantuvo relativamente estable, con algunos momentos de crisis más profunda, como en los años 1958 y 1968. Gran parte de las crisis estaban relacionadas con la Guerra Fría, el conflicto palestino-israelí y la polarización de los partidos políticos libaneses, según sus comunidades religiosas.

De la Independencia a la Guerra Civil de 1975

El 21 de septiembre de 1943 Bechara el Khoury fue elegido el primer presidente independiente del Líbano, y eligió a Riad al-Solh como su Primer Ministro. La elección de Khoury representó un duro golpe para los franceses, ya que su objetivo era poner fin al mandato francés y aplicar el Pacto Nacional, y de ese modo apaciguar los temores de cristianos y musulmanes, haciendo viable el nuevo Estado. El Pacto Nacional garantizó a los cristianos en el Líbano que su país seguiría siendo independiente y no sería absorbido por ninguna nación árabe. Al mismo tiempo, para los musulmanes, el Pacto Nacional significaría preservar la identidad árabe del Líbano y alejarse de la injerencia francesa en el país.

El mes de noviembre de 1943 devino en un símbolo para la historia libanesa, ya que representaba el último intento del gobierno de poner fin al mandato francés. En consecuencia, el 8 de noviembre de 1943 se presentó a la Cámara libanesa una propuesta de modificación constitucional. La medida, hecha por el nuevo gobierno (Khoury y Solh), sugirió la eliminación de cualquier mención del papel de Francia como fuerza mandataria de la Constitución del Líbano. La propuesta fue aprobada y creó una profunda crisis con el gobierno francés (De Gaulle), que el 11 de noviembre de 1943 encarceló prácticamente a todo el gobierno recién elegido en el fuerte de Rashaya (Rogan, 2009). Después de intensas protestas en el Líbano, y una fuerte presión internacional –especialmente de los británicos– el 22 de noviembre de 1943, Khoury, Solh y el resto de los detenidos fueron liberados. Debido a este hecho es que se celebra el 22 de noviembre el Día de la Indepen-

dencia libanesa y el nacimiento de la República del Líbano.

En los años siguientes los desafíos fueron grandes, y varios momentos pusieron en tela de juicio la gobernabilidad del país. Las variables externas y la sensibilidad a las cuestiones demográficas poco a poco comenzaron a erosionar la estabilidad política y social. La primera guerra árabe-israelí de 1948; la gran afluencia de refugiados palestinos y los posteriores enfrentamientos entre la OLP e Israel en territorio libanés tendrán cada vez más un impacto en el panorama interno. Además, las guerras civiles de 1958 y 1975 revelarán las dificultades de mantener el Pacto Nacional frente a los desafíos de la política internacional y los antagonismos presentes entre cristianos y musulmanes en el Líbano.

El período de 1952 a 1958 fue especialmente turbulento. La elección del presidente Camille Chamoun, junto con una serie de otras variables externas e internas, creó una combinación que llevaría al país a una breve guerra civil. Podemos citar como principales razones de la crisis de 1958 los siguientes puntos: el perfil centralizador y más autoritario del presidente; el ambiente de polarización política que se produjo en Oriente Medio, debido al auge del panarabismo y el liderazgo del presidente egipcio Gamal Abdel Nasser; la Guerra Fría y la preocupación del presidente estadounidense Eisenhower por la expansión del comunismo en El Medio Oriente; y el acercamiento del gobierno libanés con los Estados Unidos. Todos estos factores combinados generaron un ambiente de extrema inestabilidad interna.

Las relaciones con los países árabes comenzaron a deteriorarse cuando Chamoun se negó a cortar los lazos con el Reino Unido y Francia a petición de las naciones árabes e islámicas, debido a la guerra del Canal de Suez en 1956. La postura del presidente libanés de falta de

solidaridad con el gobierno egipcio puso a los partidos musulmanes (incluidos los drusos), en su mayoría de orientación panarabista, en colisión con partidos cristianos de sesgo de derecha y prooccidental.

La oposición estuvo representada por los siguientes partidos: Partido Socialista Progressita, Partido Comunista Libanés y *Al-Mourabitoun*, entre otros. Rashid Karami, Kamal Jumblatt y Saeb Salam fueron los principales líderes de la oposición. Los partidos que apoyaban al gobierno estaban formados por el propio partido del presidente, el Partido Nacional Liberal, y las Falanges Libanesas (Kataeb) otras fuerzas políticas cristianas. El presidente Camille Chamoun, así como Pierre Gemayel y Naim Moghabghab, junto al propio Ejército libanés, representaron la base de apoyo del gobierno.

El constante acercamiento de Camille Chamoun con el bloque de apoyo estadounidense en la región, representado por el Pacto de Bagdad y la adopción de la Doctrina Eisenhower a partir de marzo de 1957, generó una fuerte insatisfacción en el bloque musulmán proárabe.⁷⁵ A partir de las maniobras en la legislación electoral, el gobierno logró reducir los escaños de la oposición en las siguientes elecciones parlamentarias, generando cada vez más protestas. Con la marginación de los musulmanes de la política y la feroz represión contra ellos en las calles, las acciones de Chamoun comenzaron a dividir a los propios partidos cristianos, ahora preocupados por una probable guerra civil entre musulmanes y cristianos libaneses (Traboulsi, 2012).

La crisis empeoró en marzo de 1958, cuando el presidente Chamoun señaló que podía tratar de extender su mandato, lo que condujo a una respuesta inmediata de los principales partidos de la oposición,

75. La Organización del Tratado Central (CENTO), más conocida como el Pacto de Bagdad, fue una alianza militar creada en 1955, impulsada por el gobierno estadounidense del presidente Eisenhower e integrada por el Reino Unido, Turquía, Irak, Pakistán e Irán. El objetivo de la alianza era mantener la asistencia mutua entre los países en caso de agresión externa y contener el avance del bloque soviético en la región.

especialmente los vinculados al nacionalismo árabe de inspiración socialista. Con la creación de la República Árabe Unida, varias personalidades del bloque opositor libanés señalaron que el país debía unirse a Egipto y Siria. Así, creó un frente de oposición con representantes de musulmanes, drusos y algunos partidos cristianos. Los enfrentamientos se tornaron violentos, y después de dos meses de enfrentamientos, la oposición controlaba más de tres cuartas partes del país. Cuando las fuerzas musulmanas y Drusas controlaron el Aeropuerto Internacional de Beirut y el puerto de la ciudad, el presidente libanés solicitó ayuda militar a los Estados Unidos para garantizar el fin de los enfrentamientos y el mantenimiento de su gobierno. Esta operación se conoció como Operación *Blue Bat* –Murciélago Azul– (Traboulsi, 2012).

La guerra civil de 1958 reveló cómo el Líbano estaba expuesto a disputas de la Guerra Fría, y cómo las opiniones a menudo antagónicas de sus líderes, que flaqueaban entre una postura neutralista o la reafirmación del apoyo a ciertos actores regionales, trajeron una gran inestabilidad al país. Además, la caída de regímenes favorables a Estados Unidos, como en Irak, aumentó la preocupación de Estados Unidos por el avance soviético en Oriente Medio. Con la intervención militar estadounidense el 15 de julio de 1958, los partidos enfrentados llegaron a un acuerdo, lo que aseguró el fin de la presidencia de Chamoun, y la creación de un gobierno de coalición bajo la jefatura de estado del general cristiano Fuad Shihab.

Los años siguientes fueron una búsqueda de la gobernabilidad y de la necesidad de hacer frente a las desigualdades políticas y sociales que afectaban al Líbano en su conjunto. Sin embargo, la experiencia de la crisis de 1958 no fue suficiente para prevenir otra guerra civil aún más violenta. Las razones que condujeron al estallido de la Guerra

Civil de 1975 fueron varias, pero la cuestión palestina y la presencia de la OLP en el país hicieron que las relaciones entre musulmanes y drusos con cristianos maronitas fueran aún más tensas. Además, la transformación del panorama demográfico libanés, la participación de Siria e Israel en el conflicto, así como la polarización de la Guerra Fría, intensificaron los enfrentamientos entre las partes y las milicias armadas nacionales y extranjeras.

En el período previo a la guerra civil de 1975, varias iniciativas fueron para reformar la Constitución libanesa y cambiar su sistema sectario. Había muchas opiniones distintas sobre cuál sería la mejor fórmula para mantener la gobernabilidad. Algunos partidos trataron de mantener *el statu quo*, otros abogaron por el fin del sistema confesional o al menos el cambio en su proporcionalidad. Sin embargo, las propuestas no prosperaron.

La mayoría de los académicos que investigan la guerra civil libanesa indican que la acción cada vez más activa de la OLP en el Líbano, y el inicio de enfrentamientos armados entre facciones palestinas y partidos cristianos, han aumentado dramáticamente la tensión en el ya frágil entorno político del Líbano. Se puede decir que la masacre de Ayn al-Rumana fue el primer acto para el comienzo de la Guerra Civil libanesa.

“El estallido de la guerra estuvo marcado por su primera masacre, conocida como el incidente de Ayn al-Rumana, el 13 de abril de 1975, donde 27 palestinos fueron asesinados por militantes de Kataeb (Picard 2002, p. 105). Aunque el ataque fue claramente cometido por Kataeb, los líderes cristianos acusaron a los palestinos y a su líder Arafat de provocar una confrontación en un ambiente de alta tensión (Hanf 1993, p. 204). Ayn al-Rumana fue

seguida por otras masacres en la llamada guerra de dos años, de abril de 1975 a noviembre de 1976. ”

Haugbølle, 2011

El comienzo de la guerra condujo a la creación de dos grandes frentes. El Movimiento Nacional Libanés (MNL), de inspiración panarabista, liderado por el druso Kamal Jumblatt (Partido Socialista Progresista). El MNL estaba formado por partidos musulmanes de izquierda, partidos comunistas, también panarabistas y prosoviéticos, que apoyaban el acercamiento del Líbano con los regímenes sirio, iraquí y palestino.

A su vez, el Frente Libanés fue liderado por el expresidente Camille Chamoun (Partido Nacional Liberal), y apoyado por Pierre Gemayel (Partido Kataeb/Christian Phalanx), el expresidente Suleiman Franjeh (Movimiento Marada), entre otros. El Frente Libanés fue un movimiento cristiano mayoritariamente conservador que trató de mantener el *statu quo del* marco político libanés, así como la alineación con Occidente, el acercamiento con Israel y la expulsión de Yasser Arafat y las fuerzas palestinas del Líbano (Haugbølle, 2011).

De acuerdo con Traboulsi (2012), la Guerra Civil de 1975 se puede dividir en tres fases principales: de 1975 a 1976; de 1977 a 1982 y de 1983 a 1990. La primera fase revela el mayor peso de los factores internos y el impacto de la llegada de la dirección de la OLP al Líbano después del ‘Septiembre Negro’. Las disputas entre los palestinos y las falanges cristianas crearon una atmósfera de polarización que se intensificó hasta la formación de los dos principales frentes de la guerra. Varias masacres ocurrieron en esta etapa, como las de Ayn al-Rumana (contra los palestinos) y Damour (contra los cristianos). Otro aspecto importante de ese momento fue el intento de encontrar una solución

al estancamiento libanés, desde las fuerzas políticas internas, sin embargo, el asesinato de Kamal Jumblatt, la principal figura política de la oposición al gobierno, en 1977, transformó el escenario bélico.

El período comprendido entre 1977 y 1982 estuvo muy influenciado por el marco general del proceso de paz árabe-israelí entre Israel y Egipto, así como por el fin de la alianza entre el entonces elegido presidente libanés Iliyas Sarkis con el gobierno sirio y el Frente Libanés. Es notable el grado de oscilación de la posición siria en el Líbano, y cómo el pragmatismo político del Presidente Hafez al Assad impactará en cada momento en el desarrollo de la guerra. Con el fin de la Alianza Tripartita (Sarkis, Gobierno sirio y Frente Libanés), el joven Bashir Gemayel (Partido Kataeb), hijo de Pierre Gemayel, avanzó en el marco de construcción del liderazgo político entre los cristianos (Traboulsi, 2012).

La disputa intrasectaria fue otro factor notable en la Guerra Civil libanesa. Estas disputas, muy comunes entre los grupos cristianos, ocurrieron debido a diferentes puntos de vista políticos (favorables a la presencia siria o no) y condujeron a una serie de asesinatos políticos, principalmente en el período en pantalla, como el del hijo del expresidente Suleiman Franjeh, Tony Frangieh, junto a su esposa y a una hija pequeña de la pareja, además de más de 40 personas en junio de 1978.⁷⁶ También se produjeron disputas intrasectarias entre otros grupos religiosos.

Al final de estas disputas, y con el fortalecimiento del Partido Kataeb, los Estados Unidos e Israel apoyaron firmemente a Bashir Gemayel para la presidencia del Líbano. La esperanza de Israel de cerrar un acuerdo de paz con el Líbano desde la alianza con el partido falangista tendría un doble papel: por un lado, defenderse de la presencia palestina y siria del norte de Israel, y por otro, apoyar al gobierno libanés en sus

76. Este caso se conoció como la masacre de Ehden.

enfrentamientos contra la OLP, la oposición musulmana y la presencia siria. En agosto de 1982 Bashir Gemayel fue elegido presidente del Líbano, pero pocos días antes de asumir el cargo, un ataque con bomba mata al presidente, comenzando la última fase de la guerra.

El período de 1983 a 1990 representó prácticamente el colapso del Estado libanés. La invasión israelí de 1982, y la creación de una zona de seguridad en el sur del país,⁷⁷ así como la fragmentación del territorio libanés en varias regiones independientes (cristianos al norte, drusos en el Shouf, musulmanes en Bekká y el sur, e Israel al sur), dificultan cualquier iniciativa política para la unificación del Estado. Este proceso de balcanización del país, junto con la presencia siria y el momento final de la Guerra Fría, añadió un elemento aún más mortífero. Las masacres de los campos de refugiados de Sabra y Chatilla, la destrucción casi completa de la infraestructura del país y la división intrasectaria permanente, que llevaron al agotamiento de las partes involucradas. La guerra terminó con la intervención militar siria contra el gobierno de Michel Aoun, que forzó la implementación del Acuerdo de Ta'if.

La guerra civil libanesa de 1975 reveló los límites del sistema político libanés y la exposición del país a las disputas internacionales. Durante la guerra, el ejército israelí llevó a cabo dos grandes invasiones en 1978 y 1982. La presencia del ejército sirio y su servicio de inteligencia en territorio libanés ha aumentado considerablemente su influencia, y el Líbano se ha convertido en un territorio de contención para sirios, palestinos, israelíes, potencias mundiales y milicias confesionales libanesas.

77. La presencia de Israel en el sur del Líbano se produjo en dos momentos principales en 1978 y 1982. Después del asesinato de Bashir Gemayel en 1982, Israel ocupó una zona que entró en territorio libanés desde la frontera sur, designándolo como una zona de seguridad. Durante este período, esta región fue ocupada por las Fuerzas de Defensa de Israel, y en áreas cercanas al río Litani, por una milicia cristiana llamada Ejército del Sur del Líbano (ESL), fundada por el ex mayor libanés Saad Haddad. Esta fuerza paramilitar contaba con apoyo logístico y material de Israel, y estaba trabajando contra Siria, Palestina, Hezbollah y el propio Ejército libanés. En mayo de 2000 Israel se retira del territorio del sur del Líbano (con la excepción de las granjas de Shebba) y los miembros del ESL reciben refugio en Israel.

Al final de la guerra, el Líbano estaba en ruinas y en busca de un proceso de reconciliación. La fórmula que puso fin al conflicto fue un reajuste del Pacto Nacional, conocido como carta de reconciliación nacional, firmado el 22 de octubre de 1989, en la ciudad saudí. Ese acuerdo se conoció como el Acuerdo Ta'if. Con la asamblea libanesa reunida en Ta'if, compuesta por 31 parlamentarios cristianos y 31 parlamentarios musulmanes, acordaron ajustar el número y la distribución de los escaños del parlamento libanés, así como las funciones del Jefe de Estado y del Jefe de Gobierno. El sistema en general seguía siendo el mismo, pero el poder de los musulmanes se hizo mayor que antes (Rogan, 2009).

En la práctica, el acuerdo cambió los escaños del parlamento de 99 a 108, 54 para los cristianos y 54 para los musulmanes, cambiando la proporción política anterior de 6 cristianos a 5 musulmanes a una proporción igual. Además, redujo los poderes del Presidente Maronita y reforzó las funciones del Primer Ministro sunita y del Presidente del Parlamento chiita. El acuerdo también preveía el desarme de todas las milicias en el Líbano, con la *excepción de Hezbollah*, que luchaba contra Israel en el sur del país. *Hezbollah sería* desarmado tan pronto como el territorio fuera despejado. Se promulgó la amnistía general y se permitió a los milicianos unirse a las fuerzas armadas libanesas (Rogan, 2009).

Al mismo tiempo que el Acuerdo de Ta'if revitalizó el Pacto Nacional desde el reajuste del poder político, debido a la nueva realidad demográfica libanesa, también generó otro efecto, la “legitimación” y el fortalecimiento de la influencia siria en el Líbano. Esta condición permitirá una acción política siria constante en los asuntos internos y exteriores libaneses, y durará hasta 2005, año del asesinato del ex primer ministro Rafik el Hariri.

La Segunda República libanesa y los desafíos contemporáneos

De 1990 a 2020, la Segunda República Libanesa se enfrentará a enormes desafíos. Los primeros diez años estuvieron marcados por la intensa reconstrucción del país, bajo el gobierno y el liderazgo del Primer Ministro Rafik el Hariri. La revitalización de Beirut y las principales ciudades, y la sensación de que el “Fénix libanés” se levantaría de nuevo de las cenizas, estimularon el optimismo en la población general. Al mismo tiempo, varias milicias se transformaron en partidos políticos, y la polarización de esos partidos giró en torno a una perspectiva prooccidental (Estados Unidos y Europa) o proárabe (Siria, Irak, etc.).

La salida de las tropas israelíes del sur del Líbano en mayo de 2000 representó una nueva transformación para el panorama político libanés, debido al fortalecimiento *del grupo político-militar Hezbollah*, que ocupaba un importante espacio en la política interna y regional. Con *el ascenso de Hezbollah*, el apoyo sirio e iraní a este grupo se ha convertido en una política de intensa intervención de estos actores en los asuntos internos del Líbano, profundizando la crisis política en el país y enfrentando a cristianos, sunitas, chiítas, drusos y otras minorías. Las divisiones también se sintieron dentro de los propios grupos confesionales, creando aún más dificultades para la gobernabilidad del país.

El Primer Ministro Rafik el Hariri fue un líder fuerte contra la presencia siria en el Líbano, y recibió un amplio apoyo de Arabia Saudita. La culminación de esta disputa fue el ataque con un camión bomba contra su séquito el 14 de febrero de 2005 en Beirut, que lo mató a él y a otras 21 personas. El asesinato del primer ministro fue señalado por la opinión pública libanesa como responsabilidad del gobierno si-

rio y de *Hezbollah*, lo que generó un gran revuelo nacional.

La movilización popular creó un movimiento conocido como la Revolución de los Cedros, y el 14 de marzo de 2005, más de 1,5 millones de libaneses ocuparon la Plaza de los Mártires en Beirut para exigir la retirada del ejército sirio del Líbano, el mantenimiento de su soberanía, así como la remoción de todo el gobierno libanés, considerado pro-Siria. La presión nacional e internacional fue intensa, lo que llevó a las Naciones Unidas a aprobar la Resolución 1595 del Consejo de Seguridad el 7 de abril de 2005, que determinó el respeto de la independencia y soberanía del Líbano, así como una investigación sobre el asesinato de Hariri bajo los auspicios del Tribunal Especial para el Líbano. El 26 de abril de 2005, el Ejército sirio se retiró del país.

A partir de este momento, la política libanesa se polarizó en dos grandes coaliciones. El primero conocido como 14 de Marzo, dirigido por el hijo de Rafik el Hariri, Saad Hariri, y con una presencia masiva de sunitas (Partido futuro), parte de cristianos (partido Kataeb, Fuerzas Libanesas y Movimiento Patriótico Libre) y Drusos (Partido Progresista Socialista). Este grupo contó con el apoyo de Arabia Saudita, Estados Unidos y países europeos.⁷⁸

La otra coalición fue el 8 de Marzo, formada por los chiítas⁷⁹ (*Partidos Hezbollah y Amal*), parte de los cristianos (Movimiento Marada, Partido Social Nacionalista Sirio, entre otros) y por otra parte del Druso (Partido Democrático Libanés). Siria, Irán y Rusia fueron los principales partidarios de esta alianza. Esta realidad asintió con

78. El nombre del 14 de marzo se originó a causa de la gran protesta en Beirut el 14 de marzo de 2005, contra el asesinato del primer ministro Rafik el Hariri.

79. El nombre del 8 de marzo se originó a causa de una manifestación organizada por Hezbollah y partidos aliados el 8 de marzo de 2005, para agradecer a Siria su participación en el proceso que condujo al fin de la Guerra Civil de 1975 y la estabilización del Líbano.

la cabeza a las relaciones políticas hasta la fecha. En años posteriores, varios partidos cambiaron coaliciones, como el partido de Michel Aoun, el Movimiento Patriótico Libre, que se unió al grupo del 8 de Marzo, y el Partido Progresista Socialista de Walid Jumblatt, que se independiza, a pesar de que conserva el apoyo al partido Future de Saad Hariri.

Al año siguiente, después *de la incursión de Hezbollah* en las granjas de Shebba, que terminó con la muerte de varios soldados israelíes en acción, generó el conflicto conocido como la Guerra del Líbano en 2006.⁸⁰ La respuesta israelí fue una devastadora acción militar contra el territorio libanés, que agravó su situación política y humanitaria. Por otro lado, el costo para el ejército israelí también fue alto, debido a las pérdidas impuestas por *Hezbollah*. El episodio reveló la dificultad de controlar el ejército libanés en todo el país, y el *papel de Hezbollah* como una fuerza paralela que finalmente absorbió la capacidad del Ejército libanés para actuar.

La polarización política en el Líbano se hizo tan intensa que en 2007, después del final del mandato presidencial, el cargo estuvo vacante durante 8 meses, debido a la incapacidad de los grupos políticos para encontrar un liderazgo que pudiera acomodar los intereses de los dos campos mayoritarios. En 2014, una vez más, el país pasó 30 meses sin un presidente, revelando la persistencia de la crisis política.

A raíz de la ‘Primavera Árabe’, el Líbano aparentemente se vio poco afectado por la ola de protestas que se extendieron por todo El Me-

80. Territorio libanés ocupado por Israel en la guerra de 1967, situada en la frontera entre Líbano, Israel y Siria (Altos del Golán). La controversia sobre la ocupación de las granjas de Shebba se remonta al mandato francés, que indicaba que la zona pertenecía al Líbano, pero en la década de 1950 fue ocupada por los sirios, y más tarde por Israel, en la Guerra de los Seis Días en 1967. El territorio comprende una pequeña superficie de aproximadamente 38 km², cerca del monte Hermón. El Gobierno libanés reafirma la derecha sobre el territorio y el grupo Hezbollah no acepta el desarme de su milicia armada porque dice que Israel aún no se ha retirado por completo del territorio libanés.

dio Oriente. Sin embargo, en años posteriores, la entrada de más de un millón de refugiados sirios en el Líbano y *la participación de Hezbollah en el conflicto* tuvieron repercusiones en la economía y la seguridad del país. La crisis económica y la falta de empleo se agudizaron, y la reiterada incapacidad del Estado libanés para proporcionar a la población servicios esenciales alimentó aún más la insatisfacción pública.

En 2015, una crisis en la recolección de basuras indicó la incapacidad del Estado libanés para prestar servicios públicos básicos, como la limpieza urbana y la eliminación de residuos, lo que llevó al inicio de protestas populares. La acumulación de basura en las ciudades, y el estancamiento del gobierno en la resolución de dónde podían asignar residuos, mostraron que el choque político estaba presente en todos los niveles de gobierno.

Sin embargo, los acontecimientos que han sacudido el Líbano desde octubre de 2019 indican que podría ocurrir otro momento de ruptura en el país. Después de que el gobierno anunciara el aumento de los impuestos a la gasolina, el tabaco y las llamadas a Internet con aplicaciones como *Whatsapp*, la población inició una fuerte movilización nacional. Críticas al modelo político confesional; la profunda crisis económica y la devaluación de la Lira libanesa, que perdió más del 80% de su valor; la incapacidad del Estado para prestar servicios públicos básicos como electricidad, agua potable y recolección de basura; la percepción de corrupción generalizada en la clase política y las leyes que protegían a los políticos y a la élite condujo a una movilización general en el país.

Los jóvenes cerraron carreteras, calles, promovieron huelgas generales y se observaron protestas masivas en todo el país. Al principio, las manifestaciones fueron en su mayoría pacíficas, no sectarias. Los

manifestantes exigían la salida de todo el gobierno, a quien culparon de la condición de empobrecimiento continuo de la población y del aumento del hambre, y pusieron como condición para poner fin a la movilización, la creación de un gobierno de tecnócratas, sin la presencia de políticos que durante décadas ocuparon cargos públicos. Además, presionaron para que se respetara la Constitución libanesa, con respecto al fin del sistema confesional del país, pidiendo su fin, ya que la propia Constitución en su preámbulo indica que:

“Eliminar el sectarismo político es un objetivo nacional básico, que debe lograrse de acuerdo con un plan de transición.”

Líbano, 2004⁸¹

–nuestra traducción–

Con la pandemia del COVID-19 las manifestaciones se enfriaron, pero con la reapertura relativa en el Líbano a principios de junio de 2020, las protestas volvieron a tener lugar. El 6 de junio de 2020, los enfrentamientos entre grupos de manifestantes a favor del ex primer ministro Saad Hariri, con *manifestantes a favor de Hezbollah*, indicaron el crecimiento de las características sectarias en las protestas, lo que trajo preocupación a la sociedad libanesa y a la región. La profundización de la violencia sectaria puede revivir dolorosas experiencias pasadas que marcaron la vida de los libaneses en las décadas de 1970 y 1980.

El 4 de agosto de 2020 se produjeron dos explosiones en el puerto de Beirut. La segunda explosión, a las 18:07 (hora local), de dimensión cataclísmica, destruyó el puerto de la ciudad. El almacenamiento inadecuado de 2.750 toneladas de nitrato de amonio⁸² en el depósito número 12 del puerto de Beirut significó la mayor explosión ‘no nuclear’ en la historia del mundo contemporáneo. La onda expansiva fue

81. Eliminar el sectarismo político es un objetivo nacional básico, que debe lograrse de acuerdo con un plan de transición (Constitución de la República del Líbano – Preámbulo, letra H).

82. El nitrato de amonio es una sustancia utilizada como fertilizante, pero altamente explosiva cuando se somete a temperaturas elevadas. También es un material utilizado para la fabricación de explosivos.

tan intensa que devastó gran parte de la capital libanesa, y sus efectos, se sintieron a cientos de kilómetros del epicentro.

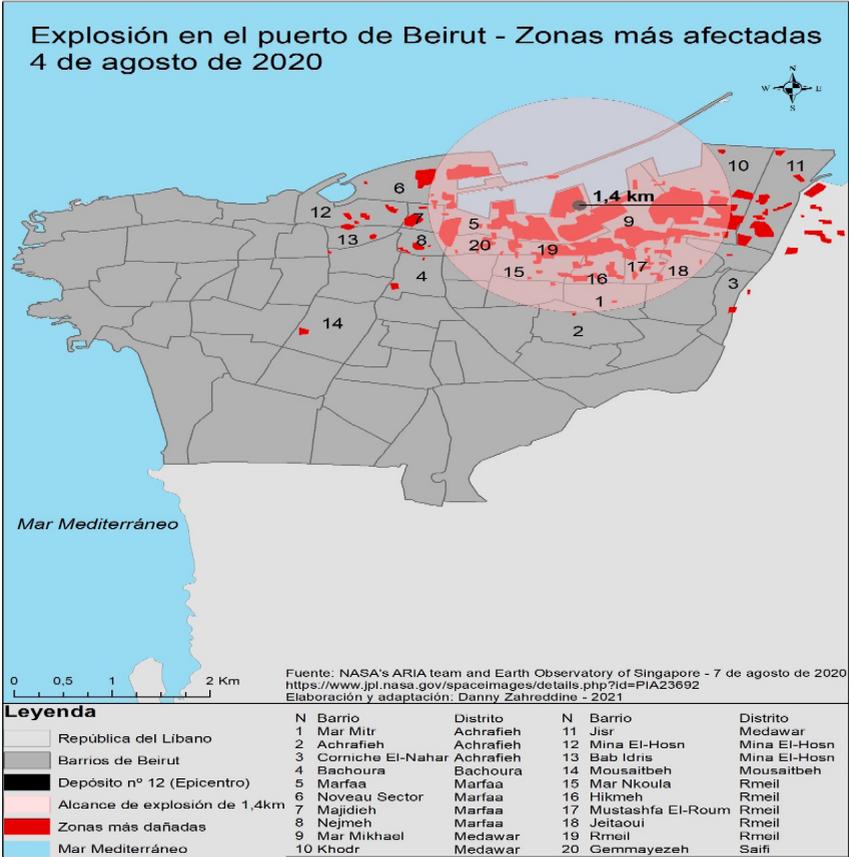
La explosión fue equivalente a un terremoto de 3 puntos en la escala de Richter, y para algunos investigadores, fue proporcional al 20% de la explosión nuclear en la ciudad japonesa de Hiroshima en 1945 (The Daily Star, 2020). Esa tragedia dejó aproximadamente 170 muertos, más de 7.000 heridos, 300.000 personas sin hogar y más de una docena de desaparecidos. Las pérdidas materiales se proyectaron en 15.000 millones de dólares (NNA – Agencia Nacional de Noticias libanesa, 2020).

Al principio se planteó la posibilidad de un ataque aéreo o un ataque terrorista, ambas posibilidades fueron descartadas por las autoridades libanesas, que indicaron que la explosión fue el resultado de un accidente. Según informes del gobierno libanés, la carga de nitrato de amonio había sido incautada en el puerto de Beirut y se encontraba almacenada desde junio de 2014.

Esta tragedia hizo más evidente la incapacidad del Estado libanés para hacer frente a sus problemas más triviales. El acto negligente de las autoridades locales, de permitir la custodia de material conocido por causar tragedias en todo el mundo, en una zona densamente poblada, y no actuar para hacer cumplir las inspecciones y acciones para corregir el problema, reveló la inoperancia del Estado.

El país ya preocupado por la crisis económica, que ha elevado el número de desempleados y desnutridos, favoreció el comienzo de una nueva ola de emigración libanesa en todo el mundo. La pandemia covid-19, que intensificó su contagio tras la explosión del 4 de agosto, hizo que la situación fuera aún más delicada para los grupos de riesgo en el Líbano. La presencia de más de un millón de refugiados sirios y

palestinos en el país, que carecen de apoyo internacional para ayudar en los esfuerzos por acoger y mantener esta población, afectan a la ya delicada economía libanesa.⁸³



Mapa 3: Explosión en el puerto de Beirut de las 4 a.m. y de agosto de 2020

La crisis política de años de duración –que mezcla el agotamiento del sistema sectario libanés y las disputas locales y regionales que involucran principalmente a Irán, Arabia Saudita e Israel– ha resul-

83. El Líbano es el país con mayor número de refugiados del mundo producto de la Guerra en Siria.

tado en un impedimento para construir gobiernos con representación popular y estabilidad. Estos factores en conjunto dificultan aún más la solución de los problemas del Líbano.

Las protestas regresaron con fuerza poco después de la tragedia del 4 de agosto, y la Plaza de los Mártires de Beirut volvió a convertirse en un campo de batalla entre los manifestantes y el actual gobierno. La dimisión de ministros y parlamentarios señaló el tamaño de la presión que los políticos comenzaron a sufrir. El primer ministro libanés, Hassan Diab, pidió el arresto domiciliario para algunas autoridades implicadas en la gestión del puerto de Beirut desde 2014, y prometió la anticipación de nuevas elecciones. Pese a ello, no pudo hacer frente a la crisis política, y el 10 de agosto de 2020 presentó la dimisión de todo su gobierno.

Sin embargo, la renuncia del gobierno por sí sola no será suficiente para hacer frente a los grandes desafíos del futuro. Además del dolor de las muertes, los heridos deben ser tratados, las personas sin hogar que perdieron sus hogares y propiedades deben ser alojadas provisionalmente y indemnizadas. Por lo tanto, se espera que un nuevo gobierno de transición lidere la reconstrucción de la capital, la reactivación de la economía y la reanudación de las reformas electorales y políticas.

Consideraciones Finales

La élite política que está en el poder en el Líbano es la misma que llevó al país a la guerra civil en 1975. La principal demanda de los manifestantes es que haya un cambio generacional y de perfil a cargo de la nación. Para que se produzcan dichos cambios, el primer paso será cambiar la legislación electoral, ya que en su formato actual dificulta la participación de partidos independientes, dejando a la sociedad civil presa de un sistema sectario de los respectivos cotos electorales.

Para hacer el ambiente político aún más tenso, el 18 de agosto de 2020, el Tribunal Especial para el Líbano (STL), que había estado durante más de 15 años investigando el asesinato del ex Primer Ministro Rafik el Hariri, emitió su veredicto. El tribunal ya había acusado a tres miembros del grupo *Hezbollah* como sospechosos en el ataque, pero en su fallo final encontró sólo a Salim Ayyash como responsable, exonerando a los demás. Al mismo tiempo, señaló que no había pruebas materiales que indicaran la participación de Siria e *Hezbollah* en el asesinato. Las consecuencias políticas de esta sentencia se seguirán sintiendo en los próximos años.

Es en ese panorama inestable donde la joven República Libanesa busca encontrar su camino en una de las regiones más convulsas del sistema internacional. Los ecos del pasado siguen atormentando fuertemente la realidad del país. Las divisiones internas y las intervenciones externas se han manifestado repetidamente en la historia libanesa, y las decisiones pasadas siguen presentando desafíos que requerirán fórmulas libanesas capaces de suplantar la instrumentalización del sectarismo. El agotamiento del Pacto Nacional está llevando al país a otra etapa, y la necesidad de que los libaneses reconsideren sus instituciones y formas pacíficas de gobernanza deviene en una tarea urgente para las nuevas generaciones que habitan la Tierra de los cedros.

Referencias Bibliográficas

- Calfat, Natalia Nahas (2018);** *“The Frailties of Lebanese Democracy: Outcomes and Limits of the Confessional Framework”*, en *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 40, N° 2, pp. 269-292. May/Aug.
- Harris, William (2012);** *“Lebanon A History 600–2011”*, Oxford: Oxford University Press.

- Haugbølle, S. (2020);** *“The historiography and the memory of the Lebanese civil war”*, 2011. Disponible en: <http://www.massviolence.org/The-historiography-and-the-memory-of-the-Lebanese-civil-war>
- Kamrava, Mehran (2005);** *“The Modern Middle East: A Political History since the First World War”*, Los Angeles: University of California Press.
- Khalaf, Samir (2002);** *“Civil and uncivil violence in Lebanon: a history of the internationalization of communal conflict”*. New York: Columbia University Press.
- Ksuffman, Asher (2004);** *“Reviving Phoenicia: The Search for Identity in Lebanon”*, London: I.B. Tauris.
- Libano (2004);** *“Constituição da República do Líbano”*, [Constituição (1926)] Traducido por Fouad Fahmy Shafik y Abed Awad. Oxford: Oxford University Press.
- Lijphart, Arendt (2008);** *Thinking about Democracy Power sharing and majority rule in theory and practice*, New York: Routledge.
- Maktabi, Rania (1999);** *“Lebanese Census of 1932 Revisited. Who are the Lebanese?”*, en *British Journal of Middle Eastern Studies*, vol. 26, N° 2, pp. 219-241.
- National News Agency (2020);** *“Featured News”*, Beirute, 2020. Disponible en: <http://nna-leb.gov.lb/en>.
- Norton, Augustus Richard (1991);** *“Lebanon after Ta`if? Is the Civil war over?”*, en *Middle East Journal*, vol. 45, N° 3, pp. 457-473.
- Rogan, Eugene L (2009);** *“The Arabs: a history”*, New York: Basic Books.
- The Daily Star (2020);** *“Size of Beirut’s blast ‘astonishing’”*, Beirute. Disponible en: <http://www.dailystar.com.lb/News/Lebanon-News/2020/Aug-05/509904-size-of-beirut-blast-astonishing.ashx>
- Treaboulsi, Fawwaz (2012);** *“A History of Modern Lebanon”*, London: Pluto Press.

Wagstaff, J. M. (1986); “A Note on Some Nineteenth-Century Population Statistics for Lebanon”, en Bulletin (*British Society for Middle Eastern Studies*), Abingdon, vol. 13, N° 1, pp. 27-35.

Zisser, Eyal (2000); “Lebanon: The Challenge of Independence”, London: I.B. Tauris.

Capítulo 10

Irak a 10 años de la Primavera Árabe

Lourdes Juri y Agustina Boris*

Introducción

El presente capítulo tiene como objetivo realizar un análisis sobre las implicancias de la debilidad institucional a la que fue sometido Irak como consecuencia del vacío de poder en el que se deslizó en los últimos años. Por tal motivo, resulta importante exponer las formas en las que esa situación alteró a la propia sociedad iraquí, de por sí profundamente dividida, pero aun así en la búsqueda de recomponer una identidad nacional en un contexto regional convulso.

En tal sentido, se sostiene en este capítulo que desde las intervenciones externas a la que fue sometido el país de los dos ríos –el Tigris y el Éufrates–, las diferencias sectarias derivaron en enfrentamientos entre milicias tribales, la continuidad de la penetración externa y la aparición de un actor –como el Estado Islámico– generando una mayor inestabilidad.

Todo ello conduce a caracterizarlo como un *Estado Fallido*, ya que no ha podido garantizar los servicios básicos a su población ni brindar seguridad interna y externa frente a la aparición de nuevas

* Integrantes del Grupo de Jóvenes investigadores del IREMAI-GEMO de la Universidad Nacional de Rosario (UNR) y la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Rosario-Argentina. Correos: jurilourdes@gmail.com - borisagustina@gmail.com

amenazas. En las siguientes líneas veremos cómo estas cuestiones, una vez iniciada la Primavera árabe, se retroalimentaron frente a debilidades tangibles en un contexto de cambios que estaban sacudiendo al Medio Oriente y el Norte de África (MENA).

Irak: ¿un Estado fallido?

Si bien son numerosas las teorías y perspectivas en torno a lo que se entiende por Estado fallido, desde las Relaciones Internacionales retomamos la conceptualización del especialista Robert Rotberg. El autor plantea que un estado deviene en esa condición cuando no es capaz de brindar servicios públicos, un sistema financiero y fiscal estable, seguridad, un sistema judicial con capacidades creíbles, libertad de prensa y política, garantizar el cumplimiento y respeto de los derechos humanos, económicos, sociales y culturales. En palabras de Rotberg “El Estado Fallido es el que no tiene la capacidad o la voluntad necesaria para desempeñar las funciones que le competen” (Zapata & John, 2014, p. 91). Además, el autor hace una división de cuatro tipos de estado: el fuerte, el débil, el fracasado y el colapsado, y coloca a los Estados Fallidos en un híbrido entre los dos últimos.

En la mayoría de este tipo de Estados, puntualmente en el caso de Irak, las fuerzas de seguridad que están bajo órdenes de la clase política gobernante se enfrentan a milicias armadas de diversos sectores sociales, las mismas se forman por razones diversas pero el surgimiento de todas tiene un mismo punto de partida: el vacío de poder y la fragilidad de las instituciones.

Hay otros autores que tienen una mirada más crítica al momento de definir a los Estados Fallidos. Dentro de este grupo podemos mencionar a Noam Chomsky y Mark Duffield. En cuanto al primero,

se centra en una tesis sobre la falla estatal más que en un concepto de Estado Fallido, Chomsky nos dice que

“Entre las prioridades más características de los Estados fallidos figura el que no protegen a sus ciudadanos de la violencia –y tal vez incluso de la destrucción– o que quienes toman las decisiones otorgan a esas inquietudes una prioridad inferior a la del poder y la riqueza a corto plazo de los sectores dominantes del Estado. Otra característica de los Estados fallidos es que son estados forajidos, cuyas cúpulas se desentienden con desdén del derecho y los tratados internacionales ”

Chomsky, 2007, p.49

Es por ello que se puede decir que existen características comunes e inherentes a los Estados Fallidos que veremos plasmadas en el caso de Irak, estas son: el fracaso interno y externo, la incapacidad y la falta de incentivos para establecer orden, y por último las presiones internas y externas que abordaremos a lo largo de este capítulo que acrecientan las divisiones sociales dentro de los denominados Estados Fallidos. (Zapata & John, 2014).

En este punto, resulta pertinente destacar la mirada de Mark Duffield (2008) quien plantea que

“El Estado Fallido es la idea que antecede al actual discurso de los Estados Frágiles; pero que tienen en común que simbolizan, desde el punto de vista político y académico, la antítesis de un Estado eficiente, eficaz o fuerte, en donde predominan lógicas de exclusión, pobreza, desigualdad, poca soberanía, violencia, entre otras ”

Duffield, 2008, p. 3

Es así como dentro de los elementos que juegan un papel importante a la hora de reconocer un Estado encontramos: una base física que se traduce en soberanía sobre cierto territorio, la expresión institucional y finalmente la idea del Estado en términos sociales, teniendo la capacidad de influir en las normas que regulan la vida de sus ciudadanos.

Respecto a las causas que inciden a la hora de definir como fallidos a determinados Estados se pueden identificar aquellas de origen interno y las de origen externo. Dentro de las primeras podemos mencionar la falta de infraestructura, la imposibilidad de garantizar los servicios básicos a la población, la incapacidad de garantizar seguridad a su población y la ausencia de control de territorio.

En las segundas, de naturaleza más amplias, se identifican la intervención, la presencia y ocupación militar extranjera como así también la imposición de sanciones al país. Todas estas cuestiones se pueden detectar en la realidad iraquí, lo cual nos permite definirlo como un Estado fallido (Cordesman, 2014).

Continuidades que persistieron en el tiempo

La trágica experiencia de Irak y el agotamiento de la sociedad, ha llevado a que el país quede al margen de diversos procesos revolucionarios que sí tuvieron lugar en otras naciones de la región. Un ejemplo no menor fueron los acontecimientos desencadenados luego de las revueltas en Túnez, es decir, los inicios de la Primavera Árabe. Aunque no por esto hay que dejar de obviar de que en Irak no se llevaron a cabo manifestaciones (Gelvin, 2012).

Febrero de 2011 fue un mes turbulento para los iraquíes, Nuri al-Maliki, Primer Ministro chií, había anunciado que no se postularía

a un tercer mandato y que pondría sus esfuerzos en modificar la constitución para incluir una norma que impida ejercer el cargo por más de dos períodos. Por otro lado garantizó que sus prioridades en el segundo mandato serían reconstruir al país, mejorar la economía y asegurar el acceso a los servicios públicos a todos los ciudadanos. Más allá de sus promesas, al día siguiente las ciudades más importantes de Irak se vieron sumergidas en protestas masivas, donde cientos de manifestantes se reunieron para exigir seguridad nacional, investigación sobre la elevada corrupción, una solución urgente a la situación crítica respecto a los servicios públicos, el desempleo y el bajo nivel de educación.

A diferencia de las protestas pacíficas que se replicaban en el MENA, las manifestaciones adquirieron tal nivel de intensidad que se llegaron a tomar instituciones gubernamentales, exigiendo la renuncia de toda la clase política gobernante. La violencia generalizada se acrecentó de tal manera que el 25 de febrero fue conocido como el “Día de la ira” en el cual decenas de iraquíes perdieron la vida (Atwan, 2012).

Si bien pasaron casi diez años de esos días, hay que destacar que los reclamos aún siguen siendo los mismos y las tensiones están más latentes que nunca. En octubre de 2019, Irak ocupó el centro de atención en el MENA cuando se desencadenaron numerosas manifestaciones encabezadas principalmente por la juventud iraquí, reclamando por servicios públicos, la renuncia del aparato gubernamental federal, la revisión del sistema político, y el llamado a elecciones anticipadas supervisadas por enviados de Naciones Unidas.

Una cuestión a tener en cuenta ha sido el cansancio de la población como motor para contestar el extremo uso de violencia y la represión buscando poner fin a los reclamos. Esto ha llevado a la renuncia del

gobierno y la asunción de Mustafa al-Kadhimi como Primer Ministro, quien había ocupado el cargo de jefatura de inteligencia de Irak. Su gabinete asumió en mayo de 2020 de manera provisional ya que prometió llevar adelante elecciones anticipadas, reformas políticas y satisfacer las demandas más importantes de la sociedad iraquí (Kittleson, 2020).

A su vez, el nuevo gobierno llegó en medio de la crisis social, securitaria, económica y política ocasionada por la pandemia tras la propagación del COVID-19, acrecentando aún más las necesidades básicas y por ende la intensidad de los reclamos de la población.

Desde que asumió, Al-Kadhimi hizo demasiadas promesas pero aún no fueron traducidas en acciones concretas que deriven en cambios reales y duraderos para la población. En efecto, puede decirse que la inestabilidad en Irak continuó intacta, sometiendo al nuevo gobierno a fuertes presiones. Al pedido de celebración de elecciones anticipadas, la necesidad de responder a la pandemia se sumó un deterioro económico y la degradación de la cuestión social haciendo difícil alcanzar la estabilidad política. Sin dudas, esta última se ha convertido en una cuestión vital para garantizar que Irak no se sumerja en un caos mayor teniendo que enfrentar debilidades como se podrá ver a continuación.

Debilidades

Políticas

La tradición política iraquí ha sido testigo, a lo largo de las décadas, de una serie de males que calaron en los distintos niveles de la vida política y ciudadana, a la vez que deterioraron sistemáticamente la estabilidad del Estado. Desde la caída de Saddam Hussein, los sucesivos gobiernos han tratado integrar en una fórmula política común al

mosaico de actores que conforman a la sociedad iraquí, pero han fracasado en el intento. De modo que, a la fecha, no se ha logrado recuperar la estabilidad institucional ni la legitimidad gubernamental existente en el Irak pre-2003.

El resultado de dichos fracasos se manifiesta en un cóctel explosivo que aqueja al sistema político iraquí. La corrupción, la división étnica, la debilidad institucional, la crisis de legitimidad y de autoridad, son algunos de los males que se conjugan en el seno del país (Alaaldin, 2017).

La naturaleza misma de su sistema político, que será desarrollado con profundidad en el siguiente apartado, es motivo de debilidad. Se trata de una democracia concesional con cuotas sectarias que, en principio, deberían de ser positivas en un país multi-étnico y multi-sectario, pero que en la práctica obstaculizan el desempeño del gobierno. Éste se encuentra constituido por numerosas fuerzas que están más concentradas en sus propios intereses que en el buen funcionamiento del Estado en sí (Atwan, 2012).

Aún más, la lógica de distribución de poder según etnias derivó en una politización de las instituciones públicas. En la práctica el empleo público y la distribución de cargos se determinan por vínculos familiares, políticos o tribales, o bien según afinidad sectaria, haciendo del nepotismo y el clientelismo una constante. El resultado de ello es que la fuerza pública se componga de personas no calificadas para sus puestos, comprometiendo los estándares de eficiencia y generando un sector público ineficaz. Lo mismo sucede al interior de la fuerza policial y militar del país, donde los puestos se venden al mejor postor, o se asignan sobre la base de los vínculos antes mencionados, derivando en una erosión de la calidad de la seguridad iraquí (Cordesman, 2014).

La corrupción es otro de los males endémicos del que adolece Irak. La misma se encuentra arraigada en todos los aspectos del régimen, infectando la burocracia, la economía, el sistema judicial, y la política. Ha adoptado distintas formas que incluyen la malversación de fondos, desvío de recursos, contrabando de petróleo, sobornos, fraude, lavado de dinero, nepotismo y clientelismo. El nivel de corrupción es tal, que el país se encuentra en los últimos puestos de los distintos rankings de percepción corrupción estatal. A modo de ejemplo, en el índice de “Transparency International”, Irak ocupa el puesto 162 de un total de 198, situándose entre los 40 Estados con mayor nivel de corrupción a nivel global (Cordesman, 2014).

Asimismo, la corrupción representa un gran problema para la industria privada, siendo uno de los mayores obstáculos a la hora de hacer negocios en el país. La encuesta empresarial del Banco Mundial indicó que se requieren sobornos para un tercio de las transacciones comerciales (Cordesman, 2014).

Las distintas alternativas para frenar la corrupción han fracasado, tanto por no contar con un sistema integral para atacar a dicho problema, como por la politización de la cuestión. Aquellos implicados interfieren en los cuerpos anticorrupción y obstruyen su accionar. El poder judicial, que obedece servilmente al líder de turno, tampoco resulta de utilidad al respecto. La independencia judicial se ve comprometida por las constantes amenazas y ataques que reciben los jueces y sus familias, lo que explica porque la vía legal no es un amparo contra la misma (Cordesman, 2014).

Cabe mencionar que la corrupción en el plano judicial y estatal socavó el estado de derecho y provocó un desencanto por la política en

los iraquíes. Los ciudadanos perdieron confianza en el proceso democrático, minando aún más la frágil legitimidad del régimen y empeorando la ya endeble relación estado-ciudadanos. De ahí que, frente a la falta de soluciones a través de canales legítimos, muchos consideren que la violencia es una forma aceptable de respuesta, lo cual produce efectos adversos que desarrollaremos a posteriori (Atwan, 2012).

Las falencias políticas se manifiestan también en la incapacidad del Estado iraquí para realizar sus tareas y cumplir requerimientos básicos de los ciudadanos. En este sentido, una demanda recurrente por parte de la ciudadanía se relaciona con la falta de servicios públicos, fundamentalmente agua potable, salud y electricidad los cuales tomaron una mayor importancia en el contexto de lucha contra el COVID-19. Las sucesivas guerras y la ocupación de parte del territorio por el EI destruyeron la infraestructura y ahuyentaron las inversiones necesarias para la correcta distribución estatal de los servicios. El sector privado es incapaz de llenar dicho vacío, producto de una serie de barreras que desalientan su accionar, a las cuales nos referiremos hacia el final del capítulo.

Las autoridades iraquíes han fracasado en gestionar adecuadamente los recursos hídricos y eléctricos del país, producto de la negligencia y –como ya se mencionó *ut supra*– la corrupción. Siguiendo el informe de Wille (2019) para *Human Rights Watch*, en muchas regiones del territorio, el acceso al agua potable es un privilegio, de modo que gran parte de la población obtiene el agua que consume mediante vías alternativas, a través de sistemas de agua contaminadas, ríos, o grifos ilegales en detrimento de la salud. Una situación similar se experimenta en el plano de los servicios eléctricos, en el que Irak

se encuentra sumamente rezagado, haciendo de la escasez de energía y de los cortes eléctricos una constante en la vida de vastos sectores de la población. Los proyectos gubernamentales destinados a mejorar la calidad de dichos suministros no se han materializado producto de la corrupción como así también a la escasez de fondos.

La combinación de estos factores sumado a los políticos provocó una crisis de autoridad y un vacío de poder, que fue ocupado por las autodenominadas “autoridades alternativas” o “sub-autoridades”. Se trata de actores subestatales que impugnan el poder y los recursos del Estado y que, en ocasiones, suplantan su función en tanto cumplen funciones que aquel no realiza adecuadamente (Alaaldin, 2018). Estos actores cobraron gran relevancia en Irak en la última década, producto de la debilidad del Estado y la falta de legitimidad de los sucesivos gobiernos. Suplantaron al gobierno en cuestiones como la distribución de servicios, la resolución de disputas locales, o bien la provisión de seguridad y justicia. Entre estas autoridades alternativas se encuentran, por mencionar algunos ejemplos, poderosos líderes religiosos o tribales, las milicias u organizaciones como ISIS. En las páginas siguientes daremos cuenta de cómo el vacío de poder aludido también fue aprovechado por potencias regionales y extra-regionales, para ejercer una mayor influencia en Irak y entrometerse en sus asuntos domésticos.

Sociales

El orden sociopolítico que caracterizó al Irak de la post invasión norteamericana se fundó sobre las bases del sectarismo, haciendo de la identidad un elemento primordial a la hora de entender la dinámica interna del país. Lejos de ser un pueblo homogéneo, Irak se compone de un mosaico de diversos actores con distintas tradiciones, conviccio-

nes y creencias, que dificultan la unidad nacional. La división fundamental, al respecto, es aquella basada en fundamentos religiosos, entre chiitas y sunnitas, a lo que se le suma un tercer componente de carácter étnico: los kurdos.



Mapa: Grupos religiosos y étnicos en Irak – Fuente: BBC

Las tensiones entre sunnitas y chiitas son un problema de larga data en la historia iraquí. Durante el régimen de Saddam Hussein una minoría suní oprimió sistemáticamente a la mayoría chiita. Esa situación se intensificó con el comienzo de la guerra contra Irán, cuando Hussein reprimió severamente toda resistencia chiita y purgó a todas las figuras de dicha rama del islam que tenían cierta influencia o que generaban sospechas. Luego de treinta años de dominio sunita, con la caída del Partido Baaz, la ecuación se invirtió y los otrora marginados chiitas instauraron su era de influencia, marcada por una fuerte represión a la rama suní. Actualmente los chiitas son la fuerza dominante

en el ámbito económico, político y de seguridad, gozando de la protección de un gobierno con la misma orientación. Esta reversión de poder no hizo más que intensificar las fisuras etno-sectarias, al mismo tiempo que alejó aún más la posibilidad de una unidad nacional

Una situación análoga ocurre con el pueblo kurdo. En el seno del país existen distintas facciones kurdas, concentradas fundamentalmente en la zona norte, que se agrupan en el Partido Democrático del Kurdistán (PDK) y la Unión Patriótica del Kurdistán (UPK). En la guerra del 2003 los kurdos se unieron a la coalición para derrocar a Saddam Hussein y apoyaron la idea de un nuevo Estado federal, en el cual se reconoció oficialmente al Kurdistán iraquí. Sin embargo, en la práctica ha venido funcionando como un pseudo-Estado, incluso con bandera propia (Saurina, 2019). Un acontecimiento significativo de los últimos años fue el Referéndum de Independencia del Kurdistán Iraquí de 2017, en el que alrededor del 93% de los votantes dieron el “sí” a la independencia de dicha región. El referéndum tensó las relaciones con el gobierno de Bagdad, quien rechazó tal posibilidad y aumentó las presiones para la anulación de la consulta.

Estas divisiones entre los elementos de la población iraquí calaron en la estructura de poder del país, dando lugar a un sistema fragmentado e inestable, marcado por la crisis política. La fórmula sectaria que rige en Irak se institucionalizó en el plano político a través de un sistema de cuotas, denominado *muhasasa*, que fue impuesto por parte de la administración de Bush luego de la remoción del régimen de Saddam Hussein, en 2003. El *muhasasa* se introdujo en Irak con el objetivo de procurar una representación y participación gubernamental proporcional a los ya mencionados grupos étnicos y religiosos principales

comprendidos en el país: kurdos, árabe suníes y árabes chiíes. Se trata de un mecanismo de reparto del poder basado en el principio de la mayoría étnica, en el que las instituciones, los ministerios y los distintos cargos son distribuidos tratando de reflejar fielmente la composición etno-religiosa de los iraquíes. La consecuencia directa de ello es que ninguna de esas instituciones ha sido capaz de representar o beneficiar a todos los iraquíes, sino tan sólo a segmentos (Dawood, 2016).

La división aludida entre sunnitas y chiitas fue utilizada a modo instrumental por la élite doméstica para dividir a la sociedad iraquí y sostenerse en el poder. La clase política iraquí instrumentalizó sistemáticamente la narrativa sectaria, para movilizar a la población y obtener su apoyo, desviando así la atención de la mala gestión política. De modo que, el sectarismo se volvió un arma poderosa, a costa de la unidad nacional (Alaaldin, 2018).

No sólo la militarización de la identidad ha sido utilizada por poderes domésticos, sino también por actores externos. La puja de identidades en “*weak states*”, como es el caso de Irak, generó condiciones propicias para que el país se convierta en el escenario donde terceros actores dirimen sus conflictos (Valbjørn, 2020). En este sentido, cabe mencionar nuevamente la disputa entre Irán, Estados Unidos y, aunque en menor medida, Arabia Saudita, por ejercer influencia en Irak. Como se ha mencionado, los tres países se valen del vacío de unidad nacional y de las divisiones etno-religiosas para adquirir cuotas de poder al interior de Bagdad. Tanto Arabia Saudita como Irán apelan al recurso de la identidad para vincularse con Irak, pero desde perspectivas distintas: el primero refiriéndose a la identidad Árabe en general, y el segundo a la identidad chiita en particular.

La franquicia de Al-Qaeda en Irak y posteriormente el EI representaron otro ejemplo de cómo terceros actores explotaron de las identidades sectarias para ejercer influencia en Irak. El EI por su una estricta forma de interpretación del islam suní ha sido intolerante con aquellos que no adhirieron a su ideología, incluso con los musulmanes chiitas. El grupo se valió de las identidades sectarias para ganar adeptos entre las comunidades suníes marginadas, que fueron excluidas como resultado de este sistema de mayoría étnica y que guardan rencor al gobierno marcadamente chiita de Bagdad (Wang, 2018).

Teniendo presente estas consideraciones, resulta evidente que la creencia de que la división de Irak en líneas sectarias y religiosas mantendría a las comunidades en paz, ha sido errónea. Lejos de devenir en una solución, como se ha demostrado, el régimen sectario instaurado en el 2003 se erigió en una de las principales causas de inestabilidad del país.

En virtud de ello, el grueso de los ciudadanos iraquíes ha buscado poner fin a este sistema, siendo prueba de ello las recurrentes protestas que tuvieron lugar en el país. En las aludidas protestas del pasado año, 2019, el reclamo por el fin del sectarismo tomó una relevancia particular. Estas protestas rechazaban los particularismos, los proyectos meramente sunnitas o chiitas y, en cambio, apelaban a la re-construcción de la unidad nacional. Fueron protestas nacionalistas en un doble sentido: en tanto manifestaron el rechazo a la instrumentalización del sectarismo, fueron protagonizadas por iraquíes sin importar las distintas etnias, religiones y sectas (Dawood, 2016). Estas representaron la oportunidad de que los ciudadanos se unan en una causa común, lo que para algunos constituyó una segunda ola de la Primavera árabe en contra del sistema político y la lógica sectaria en el que se sustenta.

Las críticas se centraron en el sistema político como uno de los principales males que asola al país, como un instrumento al servicio de las elites políticas, para dividir a la sociedad y así manipularla más fácilmente. En virtud de lo antes expuesto, cuando el propio sistema profundiza las divisiones entre los kurdos y las comunidades chiitas y sunnitas, mantener la unidad de los iraquíes y forjar una identidad nacional, deviene en un gran desafío, pero se convierte en un requisito fundamental para la estabilidad de Irak (Dawood, 2016).

Permeabilidad externa

La importancia geoestratégica de Irak lo llevó a convertirse en uno de los epicentros de confrontación entre las potencias regionales e internacionales, siendo actualmente un país intervenido –y destruido– aunque rico en recursos energéticos pero sin una industria para explotarlos independientemente. El Estado Iraquí se ha tornado aún más vulnerable, producto de sucesivas intervenciones extranjeras, con una clase política que no genera confianza en sus ciudadanos, derivando en una importante falta de control sobre el territorio que ha devenido en un vacío de poder sin precedentes. Esto permitió a lo largo de esta última década el surgimiento de nuevos grupos terroristas como el EI, lo cual abordaremos más adelante.

Es menester destacar que tres potencias se han destacado a lo largo de la última década en los conflictos en Irak. Estas son: Estados Unidos, su aliado el Reino de Arabia Saudita y el enemigo de ambos, la República Islámica de Irán.

Respecto a la potencia norteamericana, ésta ocupó un lugar esencial en Irak durante el periodo inmediatamente posterior a la invasión en marzo de 2003, configurando en gran medida el nuevo orden político

del país. Tan solo tres años después, con la llegada de Nouri al-Maliki como Primer Ministro, Irán pasó a tener mayor importancia en términos de influencia política. La jugada de Estados Unidos derrocando a Saddam Hussein no tuvo los resultados esperados, por lo que dio lugar a un desplazamiento en términos realistas del equilibrio de poder que a su vez fue posibilitado por la congruencia etno-religiosa entre los gobiernos de Teherán y Bagdad, apelando a la identidad chiita común. Las milicias chiitas fueron un elemento central en este aspecto, en cuanto se fueron institucionalizando al interior del Estado iraquí. Asimismo, la influencia iraní se ejerció a través de políticos de renombre quienes estaban alineados a Teherán, de ahí el interés iraní en sostener a la élite política de su vecino en el poder. (Castlereagh Associates, 2019).

Estas cuestiones alejaron a Irak en cierto punto de Arabia Saudita, país aliado de Estados Unidos y que se enfrenta a Irán por el poder de Medio Oriente en diferentes escenarios. Uno de estos ha sido en el territorio de Irak, donde la monarquía buscó limitar la influencia del país persa a través de apoyo financiero y político a la clase política suní de Irak, y a las milicias “SAHWA”. Durante años, el reino Saudí prefirió no acercarse demasiado a Irak, sin embargo, recientemente, comenzó una nueva fase en las relaciones entre ambos países, signada por la búsqueda de Riad de ejercer mayor influencia en Bagdad y por lo tanto, limitar el peso de la presencia de Teherán. En los hechos esto puede verse en la inauguración de un nuevo consulado en Bagdad en 2019 y el anuncio de un préstamo de desarrollo destinados a proyectos de desarrollo, infraestructura e impulso a las exportaciones. Sumado a esto se le regaló a Irak un estadio deportivo que se construirá en las afueras de la capital (Arab News, 2019).

Luego de años de conflicto, Irak con una economía asfixiada necesita de las inversiones sauditas para la reconstrucción estatal. ¿Por qué Irán no asume este papel de prestamista? La respuesta se encuentra en las sanciones que sofocan a la economía iraní, motivo por el cual la monarquía saudita asumió ese rol. Con todo, Irán aún continúa llevando la delantera con relación al comercio bilateral con Irak, siendo este alrededor de 20 veces mayor que el comercio bilateral saudí-iraquí. De manera que, ambos países continúan en la contienda por ejercer mayor influencia en la región en general, y en Irak en particular, apelando al nexo de los mundos sunnitas y chiitas respectivamente.

Con respecto a la influencia de Irán, esta se basa en la combinación de una serie de herramientas dentro de las cuales, en términos de Joseph Nye podemos diferenciar elementos de *hard power* y *soft power*. Dentro de los últimos ubicamos a los vínculos religiosos, convirtiendo a Irak en un país estratégico a los ojos de su vecino persa. Con relación al *hard power*, debemos destacar los vínculos económicos entre Teherán y Bagdad que tienen raíces históricas (Arif, 2019).

Como desarrollaremos más adelante, la emergencia de ISIS y las crecientes amenazas que acrecentaron un vacío en términos securitarios en Irak, fue aprovechado tanto por Irán como por Arabia Saudita para ampliar sus influencias. Ya sea enviando tropas, fomentando y financiando a las milicias o brindando ayuda económica para la reconstrucción del país.

Con relación a las tropas norteamericanas en el territorio iraquí, hay que descartar que su permanencia a lo largo de las dos últimas décadas ha sido prácticamente permanente. Cabe destacar la importante remoción de un gran número de tropas en diciembre de 2011 como resultado de

una Declaración Conjunta firmada en 2008 por la Administración Bush a sabiendas de que en enero su poder pasaría a manos de Barack Obama. La misma integraba dos acuerdos: el Acuerdo Marco Estratégico y el Acuerdo Sobre el Estatuto de las Fuerzas. Estos son el motivo por el cual hasta el día de hoy Estados Unidos tiene asesores en Irak, ya que mediante los mismos se aclaraba que especialistas norteamericanos colaborarían en la reconstrucción y fortalecimiento de las instituciones iraquíes, además de que entrenarían a fuerzas de seguridad para que en un futuro sean ellas mismas las que puedan garantizar seguridad e integridad a todo el territorio y a la población iraquí. El Acuerdo de Seguridad además incluía facultades para que Estados Unidos pueda continuar permaneciendo en el territorio liderando una coalición internacional para la lucha contra las organizaciones terroristas. Es por tal motivo que en el año 2014, luego del surgimiento del EI, la administración Obama no tuvo otra opción que intervenir con un despliegue de aproximadamente 5.000 militares estadounidenses. Una vez derrotado el EI y recuperados los territorios ocupados, los reclamos por parte de los ciudadanos y algunos miembros de la clase política sobre la retirada definitiva de las tropas ha vuelto a ocupar un lugar principal en la agenda política iraquí (Eriksson, 2019).

En torno a la retirada de las tropas extranjeras podemos encontrar dos grandes grupos de opiniones. Por un lado, están quienes se aferran a su deteriorada y casi inexistente soberanía iraquí, y exigen la retirada absoluta de todos los efectivos, asesores y veedores. Por otro lado, están quienes si bien no niegan que una reducción de tropas sería lo mejor para el país –ya que terminaría con su posición no deseada de ser el escenario de conflictos entre norteamericanos, saudíes, e iraníes– creen que aun así Irak debería mantener el apoyo y cooperación de las fuerzas militares sobre todo las norteamericanas. Cabe destacar que a

este último grupo adhiere el actual Primer Ministro Mustafa al-Kadhimi. La forma en la que este se ocupa de las demandas internas y equilibra las relaciones con Estados Unidos e Irán, también determinará si se puede avanzar hacia un monopolio estatal de las fuerzas armadas hasta las elecciones de mediados de 2021.

Un tema que reavivó recientemente la discusión sobre la retirada definitiva de las tropas extranjeras fue el ataque estadounidense del 3 de enero de 2020 contra el general iraní Qassem Soleimani y el comandante iraquí Abu Mahdi al-Muhandis en el aeropuerto internacional de Bagdad. Dos días después el Parlamento de Irak aprobó una moción en la que exigía al Gobierno expulsar a las tropas estadounidenses. El primer ministro interino en ese momento, Adil Abdelmahdi, apoyó esa decisión aunque se trató de una resolución no vinculante ya que es el poder ejecutivo iraquí el que debe negociar con Estados Unidos la modificación del acuerdo sobre la presencia de las bases militares.

En consecuencia, a finales de agosto de 2020, se llevó a cabo el Diálogo Estratégico Irak-Estados Unidos, donde el presidente Donald Trump dio a conocer que todas las tropas estadounidenses estarían completamente fuera del país para el año 2023. Según la administración iraquí está retirada desempeñará un papel clave en la planificación de su propia estrategia de seguridad y defensa para los próximos años (Rodríguez, 2020).

Seguridad

No caben dudas que Irak a lo largo de los años ha fracasado en el control del monopolio de la fuerza legítima y de sus Fuerzas Armadas como institución. Las razones han sido abordadas a lo largo del capítulo y en base a las mismas podemos afirmar que un tema central en Irak

es el vacío de seguridad o el *security gap* que lo caracteriza. Debemos ubicar al surgimiento de este entre los años 2003 y 2007, momento en el cual la seguridad se encontraba en manos de las tropas norteamericanas. El problema fue que las mismas tenían como principal y único objetivo combatir a grupos insurgentes y terroristas, relegando la seguridad de la sociedad iraquí a un plano mucho menor. Esta situación dio lugar a que durante esos años la comunidad internacional se refiera a Irak como en *estado hobbesiano*, ya que no tenía fuerzas armadas propias para garantizar el cumplimiento de las leyes y garantizar el orden dentro de sus fronteras, por lo que el país se encontró envuelto en una cruenta guerra civil. Es en este punto de inflexión donde se destacó el surgimiento y el rol de las milicias tribales, estas al momento de su conformación se guiaron principalmente por la etnia y la religión (Alaaldin, 2018).

El problema tomó mayores dimensiones en el 2010 con Nouri al-Maliki reelecto y con una administración norteamericana dispuesta a retirar las tropas del territorio iraquí, hecho que se hizo efectivo a finales de 2011, como ya abordamos, y reabriendo el vacío de poder securitario iraquí. Ese mismo mes, Nouri al-Maliki se enfrentó a las milicias sunnitas, dando comienzo a una persecución que fue una constante a lo largo de la última década. Este estado de situación fue fundamental para el surgimiento del EI en 2014 tomando como suyo un territorio desprovisto de control eficaz, llegando a plantear en numerosas ocasiones que el grupo no era más que una venganza contra los sectores chiitas y kurdos que los oprimían.

Una cuestión importante a tener en cuenta es que tanto Irán como Arabia Saudita financiaron a las milicias que se agruparon en el terreno, ya sea abiertamente o de forma encubierta. A su vez, entre ambas se

responsabilizan por la aparición de ISIS, ya sea por la opresión chiita sobre los sunnitas –reclamo de Arabia Saudita– o por financiar al grupo terrorista –reclamo de Irán–. El autoproclamado EI llegó incluso a controlar un tercio del territorio iraquí, al mismo tiempo que el colapso de las fuerzas armadas nacionales permitían las sucesivas victorias yihadistas. Es así como una gran cantidad de voluntarios decidieron unirse a grupos paramilitares antes que a las destrozadas fuerzas militares para llevar adelante la lucha contra el EI. Estas milicias se unieron bajo el paraguas de las denominadas “Fuerzas de Movilización Popular” (PMF), las cuales se convirtieron en un instrumento fundamental en la lucha contra la yihad. Hacia fines del 2016 esta organización contaba con alrededor de 145.000 combatientes distribuidos en 50 grupos diferentes (Arab News, 2019; Arif, 2019).

Actualmente, tres años después de que Irak haya declarado la victoria contra ISIS, hay países que aún continúan brindando su ayuda a Bagdad ya sea entrenando a sus fuerzas armadas o mediante préstamos para la reconstrucción de la infraestructura dañada por la guerra. Esto genera cambios en las alianzas políticas que incentivan aún más el sectarismo a nivel interno. Algunos analistas señalaron que si bien Estados Unidos y las naciones occidentales tienden a centrarse en el fortalecimiento de las instituciones estatales, algunos actores regionales como Irán y Arabia Saudita lo han hecho pero mediante actores no estatales –léase milicias– para aumentar su influencia en el país, debilitando colateralmente a Irak en manera significativa (Kittleston, 2020).

Finalizando la década se puede decir que el EI aún está lejos de haber sido completamente erradicado. Son numerosos los informes que señalan que el grupo está intensificando sus operaciones y demostrando sus habilidades tácticas dentro del territorio iraquí. Por otro

lado, su ‘resurgimiento’ se vio agravado por un cúmulo de factores exógenos relacionados al vacío de poder y las numerosas debilidades en Irak (Plebani, 2020). La intensificación de las tensiones entre Estados Unidos y la República Islámica de Irán acrecentada desde la asunción de Donald Trump tuvieron un lugar decisivo, ya que centraron su atención en una posible confrontación militar entre ambos, dejando a Irak en el medio y de esta manera otorgándole un amplio margen de maniobra a la organización terrorista.

La lucha por parte de las fuerzas de seguridad y de inteligencia iraquíes para evitar que una vez más sus territorios caigan en las manos del EI se ha traducido en la persecución y captura de sus miembros y en el intento de desbaratar nuevos atentados para lo que se ha empleado la cooperación satelital y el uso de drones.

Otro de los factores exógenos que favoreció el escenario para el accionar tanto del EI cómo de otros grupos terroristas fue la irrupción de la pandemia del COVID-19. Esta afectó en todos los sentidos a Irak, y uno de ellos fue en términos securitarios, permitiéndole alcanzar un amplio margen de maniobra en un país al borde del colapso.

Económicas

En líneas generales, la economía iraquí ha estado determinada por la presencia de la violencia y del conflicto. Entre el 2007 y el 2012, cuando los niveles de conflicto fueron reducidos, se dio un aumento del PBI per cápita y un descenso de la tasa de pobreza nacional al 18.9%. Al contrario, a partir del 2014, Irak debió enfrentarse a un doble desafío: la caída de los precios del petróleo y la ocupación de gran parte del país por parte del EI, cuyos efectos generaron un aumento de la tasa de pobreza al 22.5% y una caída pronunciada del PBI. (World

Bank Group, 2019). Este patrón se ha ido reproduciendo, haciendo fluctuar a la economía al son del grado de violencia.

De modo que, Irak aún lucha por superar la pesada herencia de las sucesivas guerras, crisis, sanciones e intervenciones, que afectaron profundamente a su economía. No sólo nos referimos a la destrucción de la infraestructura y rutas comerciales, sino también a las deudas, reparaciones a pagar y al marcado éxodo de iraquíes calificados y capacitados, producto de los altos niveles de inseguridad.

Sin dudas, el país cuenta con abundantes recursos naturales y una posición geográfica estratégica, que dan cuenta de su gran potencial para construir una economía desarrollada y diversificada. Sin embargo, no ha hecho grandes progresos al respecto, y continúa teniendo una economía monoprodutora, dependiente de la exportación de petróleo para financiar todo el presupuesto estatal, lo que implica que toda disminución en los precios del petróleo afecta de sobremanera a la economía en su conjunto. Cómo se desarrollará a continuación, la dependencia respecto del crudo, junto con otras series de barreras e impedimentos, han obstaculizado la formación de un sector privado relevante.

Así pues, de acuerdo con la información suministrada por el Grupo Banco Mundial (2018) el sector petrolero continúa siendo el principal motor de la economía iraquí, del cual provienen aproximadamente el 85% de los ingresos del gobierno y el 80% de los ingresos en divisas. El país cuenta con la quinta mayor reserva a nivel mundial de este mineral, y previo a la guerra con Irán, era el segundo mayor exportador de petróleo. Las cifras del 2019 ubicaron a Irak como el tercer mayor exportador de crudo, ubicándose debajo de Arabia Saudita y de Rusia. Sin embargo, la guerra de precios del petróleo del 2020, entre

Arabia Saudita y Rusia, junto a los efectos del COVID-19, hicieron caer marcadamente los precios del bien en cuestión en el último tiempo y volvieron a los mercados extremadamente volátiles.

Pese a que el sector petrolero tracciona la economía, Irak no ha podido aún implementar verdaderos planes de desarrollo y continúa careciendo de una estructura legal en la cual enmarcar los progresos alcanzados. De ahí que se trate de uno de los sectores con mayores niveles de corrupción, en el que los fondos destinados a su expansión raramente llegan a destino. Tampoco se ha logrado aún traducir las ganancias macroeconómicas que brinda este sector en un mejor nivel de vida de los ciudadanos. Esto se debe fundamentalmente a que en Irak, al igual que en otros Estados rentistas, la distribución de los recursos estatales está definida por un criterio político subjetivo, para asegurar la lealtad de determinados grupos (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en Irak, 2020).

Aún más, Irak es víctima de la “maldición de los recursos” o “paradoja de la abundancia”. La misma refiere a que una abundancia de recursos naturales, fundamentalmente de minerales y combustibles, puede hacer que el país poseedor de éstos genere menos crecimiento económico que un país que no los tenga. La abundancia de recursos naturales, por su momentánea comodidad y rentabilidad, retrasaría los esfuerzos hacia la industrialización y diversificación económica. La situación empeora cuando existe una dependencia por parte de los grupos de poder respecto de tales recursos. Por lo cual, una gran dotación de recursos naturales puede ser una maldición más que una oportunidad.

En este sentido, Irak es víctima de la paradoja descrita, y particularmente de la “maldición del petróleo”. La excesiva dependencia

respecto de las exportaciones de este recurso le lleva a descuidar a los demás sectores, obstaculizando toda posibilidad de lograr una economía diversificada y excluyendo aún más al sector privado. La dependencia de las élites a los ingresos petroleros, y la excesiva corrupción existente en dicha actividad agrava aún más la situación. De lo que se desprende que, si bien los ingresos petroleros son un motor clave en el desarrollo a largo plazo, de no ser controlados y orientados correctamente, pueden convertirse en un impedimento al crecimiento sostenible del país.

Empero, los principales obstáculos se encuentran por fuera del sector petrolero. El Grupo Banco Mundial (2018) indicó que las industrias sin conexión a dicho sector permanecen subdesarrolladas y rezagadas, registrando bajos niveles de desarrollo desde el 2014. El gobierno iraquí prioriza las inversiones en el sector petrolero y destina sus fondos al ámbito social y militar, olvidándose del sector no-petrolero. De modo que, el sector privado tiene una presencia limitada en el país y los incentivos para su expansión son casi nulos. El impacto del conflicto, sumado al reducido gasto estatal en esta área, tuvo un impacto devastador en la ya frágil y subdesarrollada industria no petrolera.

Aún más, los sistemas crediticios y el acceso al financiamiento han sido sumamente limitados. De igual manera, si bien el gobierno buscó atraer inversión directa externa para promover la industria, este objetivo se vio impedido por las contrariedades ya mencionadas a lo largo del capítulo, que funcionan como barreras al crecimiento industrial y desalientan la entrada de capital. Entre éstas se destacan la infraestructura atrasada, déficits crónicos en la prestación de servicios, corrupción, altos niveles de violencia y leyes comerciales anticuadas.

Otro ámbito que presenta serias dificultades económicas ha

sido el sector de servicios públicos. La mayor parte de dicho sector se encuentra bajo control estatal y registra bajos niveles de competitividad y productividad. La crisis fiscal, humanitaria y de seguridad que atraviesa el país, obstruye la capacidad del sector público para prestar servicios básicos, que son necesarios para reducir la pobreza y lograr tanto el desarrollo económico como la inclusión social. La escasa recaudación, las tarifas por debajo de su costo, y el gran gasto estatal que representa, hizo de la prestación de estos servicios una costosa carga para el gobierno.

El desempleo representa otro problema de gran envergadura, que afecta fundamentalmente a las mujeres y a los jóvenes iraquíes, quienes al llegar a la edad laboral no logran integrarse al mercado. Según los datos de la Organización Internacional del Trabajo, Irak posee una de las poblaciones más jóvenes del mundo, y el desempleo juvenil ronda alrededor del 33%, mientras que tan solo el 13% de la población femenina se encuentra integrada a la fuerza laboral (World Bank Group, 2018).

Incluso antes del COVID, la tasa general de participación en la fuerza laboral iraquí era de las más bajas del mundo. El sector público es el mayor empleador en Irak, y el rol del sector privado formal en este aspecto es marginal. Pese a la constante expansión del sector público y la creación de puestos, estos no logran absorber a la exorbitante cantidad de iraquíes en búsqueda de empleo. Además, los beneficios inherentes al trabajo en el sector público, relacionados con los altos salarios y las reducidas horas laborales, desalientan la búsqueda de trabajo en el sector privado. De hecho, recientemente, el gobierno respondió a las ya aludidas protestas del 2019 a través de una mayor expansión del empleo público, aumentando el gasto salarial en un 13% (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en Irak, 2020).

La economía iraquí está atravesando su más grande desafío desde el 2003. Incluso durante el fatigoso conflicto contra el EI, el shock económico no pareció ser tan insuperable como lo es actualmente. El programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en Irak (2020) prevé que la pandemia profundizará la fragilidad económica del país, a través de shocks macroeconómicos, crecimiento desigual, y aumento del desempleo. Además de la gran disminución del comercio del crudo, el acuerdo alcanzado en 2020 en la OPEC+21 para recortar la producción del crudo, disminuyó aún más los ingresos del sector público. Una caída semejante en los ingresos procedentes del petróleo, dada su participación en la economía, ha generado un importante déficit fiscal, enfrentando a Irak a una importante crisis económica y financiera. De acuerdo con algunas proyecciones, el ingreso neto de Irak caerá un 65% en el 2020, en comparación del año anterior. Las estimaciones de tal programa de Naciones Unidas (2020) indican que previo a la pandemia, alrededor del 20% de la población iraquí vivía bajo la línea nacional de pobreza, que equivale a unos \$93.14 dólares al mes, y un 3.9% de los iraquíes se encontraba en situación de extrema pobreza, viviendo bajo \$1.25 dólar al día. Un análisis reciente indicó que la pandemia podría aumentar la tasa nacional de pobreza a cifras tan alarmantes como un 31.7%.

En virtud de ello, el desafío más inmediato para el gobierno ha sido encontrar suficiente dinero para financiar el déficit, y cubrir los costos de funcionamiento básicos del país, incluyendo la salud y suministros de agua y electricidad, esenciales en la lucha contra el COVID-19. Impulsar el sector privado y las industrias no-petroleras en pos de diversificar las fuentes de ingreso y aumentar así el nivel de empleo, se constituye en una importante necesidad para el mediano plazo.

Consideraciones Finales

A lo largo de las décadas, el sistema político iraquí se ha ido debilitando en múltiples sentidos. La combinación de los altos niveles de corrupción, el deterioro del imperio de la ley, la persistencia de los conflictos y la inestabilidad política, entre otros factores, dieron por resultado un Estado fallido, incapaz de cumplir las demandas básicas de la ciudadanía. Como fue analizado a lo largo del capítulo, el resultado directo de dichas debilidades redundó en un vacío de poder, cuyos síntomas evidentes han sido una profunda crisis de legitimidad y autoridad. Esta situación pavimentó el camino para el surgimiento de autoridades alternativas, que han ido ganando poder a medida que reemplazaron al Gobierno iraquí en sus funciones.

El vacío de poder aludido favoreció a la propagación de grupos terroristas como el EI, el cual a pesar de haber sido erradicado en lo que hace a la ocupación de territorios, ha demostrado a lo largo del 2020 estar más activo que nunca. Ello explica por qué la suma de las debilidades mencionadas da como resultado que el escenario iraquí sea propicio para la reaparición de insurgencias.

Otro de los elementos de fondo que menguan la solidez del Estado iraquí son las fracturas sociales. La población carece de cohesión social, y antes que una única identidad nacional, existen múltiples identidades etno-sectarias, siendo fundamentales la chiita, la sunita y la kurda. El sectarismo empapó los distintos niveles de la vida ciudadana, política, económica, penetrando inclusive en los sistemas de seguridad. En cada uno de dichos niveles, como hemos desarrollado, la lógica sectaria generó consecuencias negativas para los iraquíes en su conjunto, beneficiando sólo a una minoría doméstica

y externa que supo hacer uso de la “militarización de la identidad”. Unificar el mosaico de actores que se encuentran en el seno iraquí continúa siendo un desafío para los gobiernos, y la panacea para gran parte de los problemas que enfrenta Irak.

Asimismo, a lo largo de los apartados se ha dado cuenta de la excesiva dependencia de la economía iraquí con relación al sector petrolero, de cuyos ingresos dependen casi la totalidad del financiamiento estatal. Al mismo tiempo, se ha indicado el desafío de una mono-productora, fundamentalmente en tanto la sitúa en una posición extremadamente vulnerable frente a cualquier cambio en el precio del petróleo. Al referirnos al panorama económico iraquí también mencionamos la irrelevancia de la participación del sector privado en la economía del país, y en la generación de empleos. Concluimos que, en el largo plazo, el gobierno debería ambicionar a zanjar los diversos obstáculos que impiden el desarrollo de los sectores no-petroleros, y hacer del país, uno atractivo para la instalación de capitales. De hecho, la llegada del COVID-19 vino a enfatizar la importancia de una economía diversificada, que cuente con ingresos no-petroleros.

En cuanto a las injerencias externas, las mismas a lo largo de las últimas dos décadas han contribuido a la pérdida de confianza de los iraquíes para con el extranjero, en los gobernantes y en ellos mismos, apelando a identidades sectarias que derivaron en enfrentamientos diarios y manifestaciones a los cuales los iraquíes deben hacerle frente.

En otras palabras, resulta evidente que, a diez años de la Primavera Árabe, aún existe una continuidad respecto de los desafíos a los que se enfrenta el Estado iraquí. Al mismo tiempo, de la persistencia de los obstáculos se deriva la continuidad en las demandas de los iraquíes.

El contenido de las protestas del 2011, coincidentes con la Primavera Árabe, se mantuvo casi invariable en las protestas acontecidas hacia el final de la década durante 2019. De ello se desprende que el Estado Iraquí, producto de las múltiples debilidades conjugadas en su seno, no ha podido responder a los reclamos de la ciudadanía. Mientras se continúen atacando los síntomas al tiempo que se ignoran los problemas de fondo, Irak seguirá el mismo camino recorrido a lo largo de los últimos diez años, sumergiéndose en una mayor inestabilidad.

Referencias Bibliográficas

- Alaaldin, R. (2017);** *“Fragility and resilience in Iraq”*, en *Istituto Affari Internazionali*, Italia, N°17.
- Alaaldin, R. (2018);** *“Sectarianism, Governance, and Iraq’s Future”*, en *Analysis Paper*, Brookings Doha Center, N°24.
- Arab News (2019);** *“New phase of relations begins between Saudi Arabia and Iraq”*, Disponible en: <https://www.arabnews.com/node/1477891/saudi-arabia>
- Arif, B.; (2019);** *“Irán’s struggle for strategic dominance in a post-isis Iraq”*, en *Asian Affairs*.
- Atwan, A. (2012);** *“The Political Regime in Iraq: Between Reform and Legitimacy: An Analytic Perspective on the 2011 Protests”*, en *Arab Center for Research & Policy Studies*.
- Chomsky, N. (2007);** *“Estados Fallidos: El abuso de poder y el ataque a la democracia”*, Ediciones B, Barcelona.
- Castlereagh Associates; (2019);** *“Iraq between Iran and Saudi Arabia”*. Disponible en: <https://castlereagh.net/iraq-between-iran-and-saudi-arabia/?pdf=1> .
- Cordesman, A., Khazai S. (2014);** *“Iraq in Crisis”*, CSIS, Washington DC.

- Dawood I. (2016); “*Moats, Walls, and the Future of Iraqi National Identity*”, en *Istituto Affari Internazionali*, Italia, N°16.**
- Duffield, M. (2008); “*Los estados frágiles y el retorno de la administración nativa*”, en *Revista académica de Relaciones Internacionales*. Disponible en: <http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/article/view/105.html>.**
- Eriksson, J., Khaleel, A. (2019); “*Iraq after ISIS*”, Palgrave Macmillan, UK.**
- Gelvin, J. (2012); “*The Arab Uprising: What everyone needs to know*”, Oxford University Press, New York.**
- Kittleson, S. (2020); “*The future of International Assistance in Iraq*”, ISPI. Disponible en: <https://www.ispionline.it/it/publicazione/future-international-security-assistance-iraq-27278>.**
- Plebani, A. (2020); “*The Islamic State in Iraq: Back to Square One?*”, ISPI. Disponible en: <https://www.ispionline.it/it/publicazione/islamic-state-iraq-back-square-one-27255>.**
- Rodriguez, V.; (2020); “*Irak, un próximo conflicto en puerta*”, Radio Gráfica. Disponible en: <https://radiografica.org.ar/2020/09/05/irak-un-proximo-conflicto-en-puerta/>.**
- Saurina, M. (2019); “*El futuro de los Kurdos*”, en *Política Exterior*. Disponible en: <https://www.politicaexterior.com/producto/futuro-los-kurdos/>**
- United Nations Development Programme In Iraq (2020); “*Impact of the oil crisis and COVID-19 on Iraq’s Fragility*”.**
- Valbjørn, M. (2020); “*Sectarian identity politics and Middle East international relations in the first post-Arab Uprisings decade—from ‘whether’ to ‘how,’ ‘where’ ‘when’ and for ‘whom’*”; en *POMEMPS Studies*, N°38.**

- Wang B., Fang (2018); “Reflections on the issue of ISIS”;** en *Journal of Middle Eastern and Islamic Studies*.
- Wille, B. (2019); “Basra is Thirsty Iraq’s Failure to Manage the Water Crisis”;** Humans Right Watch. Disponible en: <https://www.hrw.org/report/2019/07/22/basra-thirsty/iraqs-failure-manage-water-crisis>.
- World Bank Group (2018); “Iraq Economic Monitor From War to Reconstruction and Economic Recovery”.**
- World Bank Group (2019); “Poverty and Equity Brief: Iraq”.** Disponible en: https://databank.worldbank.org/data/download/poverty/33EF03BB-9722-4AE2-ABC7-AA2972D68AFE/Archives-2019/Global_POVEQ_IRQ.pdf.
- Zapata C., John S. (2014); “La teoría del Estado Fallido: entre aproximaciones y disensos”;** en *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, Vol. 9, N°1, Bogotá.

Tercera Parte

Los países no árabes
en el MENA

Capítulo 11

Un balance sobre el rol de Turquía a diez años de la Primavera árabe

Luca Pace*

Introducción

Las protestas populares que se diseminaron en el MENA (Middle East and North Africa) a partir del año 2010 luego del estallido en Túnez provocaron profundas transformaciones a lo largo y ancho de dicha región, afectando tanto las dinámicas particulares de cada país como así también la dinámica geopolítica regional. En el amanecer de las mismas fue despertado un sentimiento de esperanza en aquellos pueblos árabes que se habían acostumbrado a vivir y convivir bajo la sombra de regímenes políticos autoritarios y represivos. Sin embargo, lo que se dio a conocer popularmente como la Primavera árabe no fue más que un proceso de cambio truncado, puesto que la resiliencia autoritaria probó ser más fuerte que el ímpetu revolucionario. Su fracaso se ha debido en parte al perfeccionamiento autoritario de los regímenes políticos y a la configuración de escenarios de guerra civil y por delegación.

Frente a estos movimientos que se han producido en los últimos diez años, Turquía se ha visto particularmente afectada. Primero, de la mano de los primeros éxitos revolucionarios en Túnez y Egipto, Turquía vislumbró la opción de liderar los nuevos aires de cambio. El

* Licenciado en Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario (UNR), Rosario, Argentina. Docente Adscripto del Seminario "Religión, Política y Economía en las Relaciones Internacionales del Medio Oriente y Norte de África". Miembro e investigador en IREMAI-GEMO. Correo: luca.pacei@hotmail.com

gobierno del AKP (Partido de la Justicia y el Desarrollo), enarbolando las banderas del *soft power*, buscó erigir el modelo turco vigente como faro de referencia para los movimientos revolucionarios. Sin ser un país árabe, la recepción del modelo del AKP fue posible ya que priorizaba elementos de naturaleza religiosa e histórica aptos para generar una afinidad esencial entre los pueblos de la región. No obstante, el optimismo de los primeros tiempos comenzó a ser socavado como consecuencia del cambio de las condiciones que posibilitaron las revueltas árabes y, ergo, el deterioro drástico del contexto regional. La radicalización de las protestas en Siria y en Libia, como así también el golpe de Estado en Egipto en el año 2013, fueron suficientes para desdibujar las ambiciosas expectativas que el gobierno turco había depositado en la Primavera árabe. El recalibramiento de la estrategia regional supuso un activo involucramiento militar en aquellos escenarios de guerra en los que se había visto enfrascado. Producto de su accionar externo en esta coyuntura, principalmente en Siria, como así también debido al salto cualitativo que el gobierno turco dio en relación al autoritarismo, Turquía alcanzó un estado de *precious loneliness*⁸⁴ o aislamiento internacional. Los severos costos de esa política buscaron ser revertidos a partir del año 2016, más precisamente luego del fallido golpe de Estado de julio. Implementando un giro pragmático en política exterior, Turquía logró superar la marginación internacional al moderar sus objetivos externos. La reinscripción se realizó de cara a Rusia, con quien forjó una alianza líquida de profundas implicancias internacionales como domésticas.

Este trabajo busca realizar un balance de cómo Turquía ha maniobrado frente a este contexto regional convulso. Para esto, se emprenderá el análisis en tres partes. En la primera se observará cómo la

84. Este término fue utilizado por primera vez en el año 2013 por Ibrahim Kalin, quien en ese momento fuera el subsecretario adjunto del por entonces primer ministro, Recep Tayyip Erdogan. A partir de allí, fue popularizado para describir el estado en el cual Turquía se ha posicionado en el sistema internacional tras la Primavera árabe.

Primavera árabe implicó para Turquía expectativas positivas de liderazgo, las cuales se vieron prontamente obliteradas tras los fracasos de los movimientos revolucionarios. En la segunda se intentará demostrar cómo el deterioro de la situación regional impactó negativamente en el diseño de la política exterior de Turquía y afectó profundamente las dinámicas de la política doméstica. Finalmente, en la tercera parte se analizará el giro de la política exterior luego del año 2016, coincidente con el perfeccionamiento autoritario del gobierno.

Una oportunidad frustrada

Desde la llegada al poder del AKP, Turquía había comenzado a desarrollar una política que revalorizaba el rol y la importancia de la región en detrimento del lugar relegado que le habían otorgado los anteriores gobiernos turcos, en mayor o menor grado. Con la aplicación de una serie de principios y marcos de acción enmarcados en la Doctrina de la Profundidad Estratégica, formulada por Ahmet Davutoglu⁸⁵, el país logró mejorar su posición e imagen en el MENA. El nuevo rol de Turquía venía predestinado por el auto reconocimiento como actor regional, posibilitando de esta manera el establecimiento de nuevos vínculos con los países vecinos. La política de “cero problemas con los vecinos” fue el vector central de esta visión estratégica.

Los logros conseguidos con la aplicación de este corpus teórico en el campo de la política exterior escapan a las páginas de este trabajo. Lo importante aquí es destacar la vigencia que ha tenido al estallar la Primavera árabe, puesto que su aplicación había generado condiciones óptimas para la expansión de la influencia turca en la región. Es decir que Turquía, al hallarse reinsertada en las dinámicas regionales tras décadas de

85. Ahmet Davutoglu formó parte del círculo de asesores de política exterior del primer ministro hasta 2009. Luego, ocupó los cargos de ministro de Relaciones Exteriores entre 2009 y 2014 y de primer ministro entre 2014 a 2016, año en que fue eyectado del AKP. En el año 2019 formó el Partido del Futuro (GP, según sus siglas en turco) para ubicarse en el sector de la oposición al gobierno de Erdogan.

apatía, encontraba un interés real en atender a los hechos convulsos que se habían diseminado tras la caída de Ben Ali en Túnez. Recíprocamente, la región ahora también miraba a Turquía con énfasis y los pueblos se mostraban más receptivos con su modelo exitoso en el desempeño económico, en la generación de un sistema político relativamente plural y en la reinserción pacífica de la religión en el ámbito público.

En ese contexto, las revueltas árabes representaron un estímulo imposible de ignorar para Ankara. Si la recomposición de los lazos con la región se imponía como objetivo primario, los interlocutores válidos de esta política no eran otros que los regímenes políticos vigentes, es decir, los mismos que por aquellas horas reprimían violentamente a sus respectivas poblaciones en las calles. Incluso más, para Turquía era prioritario el mantenimiento del *statu quo* regional para desarrollar poder e influencia sobre los mismos regímenes. Por la profundidad de las relaciones políticas, económicas y de seguridad de Turquía con los países de la región se fueron articulando serios desafíos en el proceso de toma de decisiones. De allí se entiende que la primera respuesta ante los hechos acaecidos en Túnez haya sido la prudencia oficial (Altunisik, 2011). Sin embargo, tan sólo dos semanas luego del primer comunicado del Ministerio de Relaciones Exteriores turco referido a la crisis en Túnez, en el cual se exponía dicha prudencia, la posición oficial de Turquía viró hacia el apoyo explícito a las demandas de la población tunecina, al momento en que también estallaban las protestas en Egipto.

La cálida bienvenida que el gobierno turco le otorgó a los procesos revolucionarios en estos dos países debe ser explicada no sólo en clave estratégica, es decir, como forma de propender hacia el liderazgo regional, sino también como producto de una continuidad en el pensamiento ideológico y estratégico del AKP. Relevando lo

expuesto por Baskan (2017), cabe destacar la figura de Davutoglu como pieza central –pero no única– en la lectura positiva de Turquía hacia la Primavera árabe. Luego de décadas de atomización y enemistad en la región del MENA, producto del colonialismo y de las lógicas impuestas por la Guerra Fría, la diseminación de las protestas suponía el punto de contacto con la historia, con un pasado de cohesión y unidad, pues aparecía un lenguaje común y transnacional que propugnaba el desafío y la contestación a estructuras de poder artificiales. Estas estructuras de poder autoritarias estuvieron garantizadas desde la caída del Imperio Otomano por los poderes extrarregionales con el objetivo de asegurar su poder e influencia mediante la dispersión y los desencuentros forzados de los pueblos. Las movilizaciones contra los regímenes opresores, desde la óptica de Davutoglu y el gobierno turco, venían a imponer un lenguaje de integración que venía a visibilizar a la figura del pueblo, por un lado, como sujeto revolucionario y, por otro, como sujeto de la historia. En este sentido, “la Primavera árabe constituyó de hecho la normalización de la historia de Medio Oriente” (Baskan, 2017, p. 9). En palabras de Davutoglu, Turquía y la región estaban siendo testigos del “curso natural de la historia”. Por consiguiente, el articulador para la integración de estas demandas debía ser Turquía ya que se encontraba dotado de aspectos históricos, culturales, políticos y sociales necesarios para proyectar *soft power* a los movimientos regionales y así poder erigirse como la referencia del cambio revolucionario. Estos elementos no solo eran herencia de un pasado imperial, sino también de un pasado próximo que debe ubicarse en el triunfo político del AKP en el año 2002 como punto de partida en el proceso de reencuentro entre el Estado y el pueblo islámico, rompiendo así con la modernización emprendida por el kemalismo a partir de la creación de la República en 1923.

Asimilando el rol histórico que debía asumir Turquía, la política exterior debió ser recalibrada estratégicamente. Eludiendo el contacto con los regímenes autoritarios, “puede argüirse que Turquía se ha movido de hecho de la política de cero problemas con los vecinos turcos hacia una política de cero problemas con las personas en los países vecinos” (Lindenstrauss, 2012, p. 7). Sin embargo, hay que matizar esta sentencia puesto que Ankara no cesó en sus esfuerzos de aconsejar y exigir a los regímenes del MENA que escucharan las exigencias de sus respectivas poblaciones. Así se condujo en los escenarios convulsos de Túnez, Egipto, Libia y Siria, todos de disímiles destinos no obstante. En este punto avanzado de las protestas se tornó imposible mantener estable el *statu quo* para Ankara, por lo que se decidió instrumentalizar en su beneficio las consecuencias sociopolíticas de las mismas en pos de construir una nueva región.

En Túnez y en Egipto, disipada la incertidumbre, el gobierno turco jugó abiertamente sus cartas. En primer lugar, Túnez ha sido el único escenario revolucionario exitoso en el marco de la Primavera árabe, toda vez que se produjo un efectivo cambio de régimen sin caer en un proceso contrarrevolucionario o de guerra civil. Luego de la caída de Ben Ali, Turquía buscó apuntalar al partido islamista Ennahda para hacerse con el poder, lográndolo finalmente en noviembre de 2011. Desde allí, las relaciones bilaterales experimentaron una mejora en todos los campos, propiciado por el hecho de ser dos países conducidos por formaciones políticas islamistas moderadas de la tradición de la Hermandad Musulmana. Esta vinculación se mantuvo hasta el alejamiento del Ennahda.

En segundo lugar, similar fue el enfoque hacia el proceso en Egipto. Cuando Mubarak cayó el 11 de febrero de 2011, Ankara

vislumbró las oportunidades reales para conducir los procesos de cambio revolucionario. En el caso del país árabe más poblado, la posibilidad para influenciar las protestas sociales era demasiado tentadora para generar un efecto dominó. En el camino a sus primeras elecciones democráticas, Turquía depositó todos sus esfuerzos en viabilizar lo que finalmente fue el triunfo de la Hermandad Musulmana en 2012 bajo la figura de Mohamed Morsi. Discursivamente, desde Ankara se alegaba la construcción de una alianza turco-egipcia como base estructural de la configuración del nuevo orden regional pero siempre bajo la premisa de una Turquía como conductora.

Estos dos casos prácticos dan cuenta del potencial de Turquía para no solamente liderar estos procesos, sino también para aventajar a sus inmediatos competidores como Arabia Saudita e Irán teniendo en cuenta las características cualitativamente diferentes del modelo turco sustentado en una versión moderada del Islam y por escapar al sectarismo que usufructuaban sus contrapartes. En el momento en que las protestas lograron topar a los regímenes autoritarios vigentes y la democracia comenzó a ser una consigna prioritaria entre los manifestantes, Turquía vislumbró un horizonte posible en el cual proyectar liderazgo. Sin embargo, en el momento en que las condiciones de cambio se tornaron más restrictivas, esto es, cuando las fuerzas reaccionarias emprendieron procesos contrarrevolucionarios y cuando las protestas se radicalizaron mediante el uso de la fuerza, la estrategia moderada de Turquía comenzó a cruzir.

Los límites de las ambiciones de Turquía se hicieron sentir prontamente. La rápida expansión de las protestas populares en la región del MENA contagió también a países cuya importancia estratégica era crucial para los intereses turcos. Mientras que en aquellos dos países del

norte de África la apuesta de Ankara había traído beneficios inmediatos al apoyar a la oposición democrática cuando los dictadores estaban en retirada, existían otros escenarios mucho más frágiles y complejos.

El primer caso a destacar es el de Libia. Pese a la intensa relación bilateral e interpersonal entre Erdogan y el líder libio, Muamar Gadafi, que, a su vez, le había permitido constituir a Libia como base de operaciones de las empresas constructoras turcas, las movilizaciones populares amenazaron con socavar el proceso de toma de decisiones de Ankara, toda vez que cualquier decisión que se barajara para moderar los efectos de la inestabilidad implicaba mayores costos que beneficios. El apoyo a la revolución implicaba el sacrificio de las inversiones y las compañías turcas, mientras que el respaldo al dictador libio hubiera supuesto una contradicción inherente a los principios sostenidos por la política exterior. Dado este contexto, frente al escenario de represión y violencia la presión de la OTAN de intervenir militarmente terminó por surtir efecto en el cambio de perspectiva de Turquía, quien venía sosteniendo casi en soledad el principio de no injerencia en los asuntos de terceros Estados. El avance de la intervención en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas no hizo más que convencer a Ankara del cambio de discurso so pena de ver relegada su influencia a posteriori. Con el objetivo de despegarse de la represión del régimen libio, Turquía colaboró en la operación con la supervisión de la zona de exclusión aérea, en el embargo de armas y en la provisión de *jets* de combate y navíos para garantizar el bloqueo naval. El vacío de poder que se desencadenó luego de la caída y muerte de Gadafi conjeturó una competencia por el poder y la influencia por parte de los Estados de la región con intereses en juego. Además de la presencia de actores extrarregionales, la caoscracia libia sirvió como terreno

para el desarrollo de dos ejes de poder regionales, el turco-qatarí y el saudí-emiratí. El apoyo a bandos enfrentados en el territorio coadyuvó a profundizar las diferencias en otros campos y escenarios.

Si el caso libio supuso dolores de cabeza para Ankara, la pérdida la constituyó Siria. Erigida como la piedra angular de la política de cero problemas con los vecinos el *upgrade* político, económico y técnico de la relación bilateral había supuesto a grandes rasgos la reentrada de Turquía en la región. Por ello, la explosión de las protestas en Daraa amenazaron los logros conseguidos por la política exterior turca no únicamente en el proceso de la denominada Primavera árabe, sino en todo el período gobernado por el AKP. El estallido social en Siria venía a poner a prueba los principios de la Profundidad Estratégica. Al igual que en los escenarios anteriores, el gobierno turco buscó agotar todas las instancias diplomáticas legales y extralegales para presionar al régimen sirio de atender las demandas del pueblo movilizado, siempre guiado por la creencia de que la mejora del vínculo bilateral le había granjeado suficiente influencia como para intervenir en la toma de decisiones de Damasco. Contrariamente a lo esperado, la negativa de al Assad de implementar reformas políticas, económicas y administrativas –como así de gobierno para incluir a elementos de la Hermandad Musulmana siria– convenció a Ankara de optar por las fuerzas revolucionarias también con una nueva creencia, que la crisis se diluiría a corto plazo con la caída del régimen, hecho que no sucedió y que hasta el día de la redacción de este trabajo se mantiene con mayor fortaleza que nunca. En el siguiente apartado se ahondará en detalle lo que supuso la crisis siria para los intereses y objetivos de política exterior de Turquía.

Finalmente, si se sigue una breve cronología, para los tiempos

en que la situación en Libia y en Siria ya se encontraba totalmente desestabilizada, hacia julio de 2013 sucedió el golpe de Estado en Egipto, conceptualizado como tal por Turquía a diferencia de sus aliados occidentales como los Estados Unidos que se apresuraron en diluir lo cometido por el general Al Sisi. La denuncia pública de Turquía, entendida en términos principistas para salvar a la Hermandad Musulmana, no hizo más que alienar su posición en Egipto y ciertamente en la región, puesto que el nuevo régimen se apresuró en acercarse a sus adversarios tradicionales, desde Grecia a Arabia Saudita. Cabe destacar igualmente que la caída de la influencia turca en Egipto debe observarse en los tiempos previos al golpe. Como resume Cagaptay (2020), Morsi no tenía intenciones de subordinarse al modelo turco del AKP y buscaba, mediante la concentración total del poder, imponer en la región su propio modelo basado en aspectos históricos, religiosos y políticos.

Pese a los contrapuntos y a las divergencias en cuanto a la proyección de liderazgo, la pérdida de influencia en Egipto le atestó un golpe mortal a las ambiciones turcas. Asimismo, la capitulación en Libia y la agresividad en Siria, además de provocar un abandono de los principios observados en política exterior, generaron un estado incipiente de aislamiento en el sistema internacional. Ni siquiera bastaron los esfuerzos de para coordinar sus acciones con Washington en Siria, toda vez que los intereses en el terreno se mostraban irreconciliables. En definitiva, la experiencia temprana de la Primavera árabe que había supuesto un fuerte optimismo en el gobierno turco de cara a su factibilidad de proyectar poder mediante la fuerza de atracción sobre los sectores revolucionarios devino prontamente en una pesadilla laberíntica que terminó por dinamitar los delirios de grandeza y la conminó a quedar presa de sus ambiciones incluso hasta la actualidad.

La crisis del aislamiento

La represión del régimen de Bashar al Assad y la modificación de la estrategia de las fuerzas revolucionarias, el pasaje de la movilización a la acción armada, tornaron a la crisis siria en una sangrienta guerra civil, mientras que la presencia de otros actores estatales regionales y extrarregionales operando a través de actores locales la convirtieron a su vez en una guerra por delegación o *proxy war*. Las dinámicas propias producto de una guerra multinivel influyeron y afectaron profundamente la toma de decisiones de Turquía, a la vez que socavaron su posición en la región y en el sistema internacional. Esto de acuerdo al mantenimiento inflexible de sus intereses, lo cual la llevó a confrontar no solamente con el régimen sirio, sino también con sus guardianes externos, Rusia e Irán; igualmente, se vio alienada de Occidente a raíz de su accionar hacia dos actores influyentes en el territorio, el autodenominado Estado Islámico y las facciones kurdas. Las acciones hacia el régimen y hacia los derivados de la guerra produjeron ese denominado estado de *precious loneliness* para el país. Eufemísticamente, desde el gobierno del AKP se buscó realzar los beneficios de encontrarse relativamente marginado en el sistema internacional ponderando de algún modo la autonomía alcanzada por la política exterior, coincidentemente con el bajo o nulo grado de dependencia de terceros actores en el proceso de toma de decisiones.

Sobre este marco de acción se condujo Turquía en el período hasta el fallido golpe de Estado de julio de 2016. El desplante de al Assad a las exigencias turcas en el contexto de las revueltas árabes demostró en verdad el espejismo de la recomposición bilateral producto de la aplicación de la política de cero problemas. A posteriori, la fuerza

de los hechos resultó ser categórica para la teoría y la práctica de la política exterior turca al quedar al descubierto que

“la influencia de Ankara en Medio Oriente probó ser más una *Fata Morgana* que la realidad.”

Cagaptay, 2020, p. 116

Una vez que fue removido el velo, Ankara ideó todos los mecanismos posibles para provocar la caída de al Assad. En este sentido se apuntó la decisión de contribuir a la generación de plataformas políticas como fue el caso del Consejo Nacional Sirio –con preeminencia de la Hermandad Musulmana– creado el 23 de agosto de 2011 en Estambul (Álvarez-Ossorio, 2015). Además, con la venia de los Estados Unidos, se encargó de establecer programas de entrenamiento y de suministro militar a las facciones opositoras siras en suelo turco sin hacer realmente mucha mayor distinción de las características de los grupos y soldados que traspasaban las fronteras. Mientras la intervención turca se densificaba, el apoyo hacia las fuerzas rebeldes iba desdibujando la frontera entre los grupos moderados y radicales, pues desde Ankara se permitía el paso libre por la frontera de muchos combatientes que finalmente se enrolaron en las filas de organizaciones terroristas, como por ejemplo la filial siria de Al Qaeda, la por entonces denominada Al Nusra, entre otras. En definitiva, estos dos caminos siguieron una secuencia lógica: habiendo quedado desplazada de la mesa la opción diplomática, las plataformas políticas fueron perdiendo fuerza ante la importancia que iban adquiriendo las milicias armadas. El reconocimiento de la opción militar implicó la decisión de apostar intransigentemente al cambio de régimen mediante el apoyo inequívoco a otras milicias de corte

moderado como el Ejército Libre Sirio, fundado en Turquía en 2011 de las huestes de soldados desertores del ejército sirio y que ha fungido desde entonces como su *proxy* principal en el terreno.

En estas circunstancias, Ankara creyó posible que la caída de Al Assad podía producirse en el corto plazo. Sin embargo, malinterpretó la situación objetiva del conflicto y cometió y cometió una serie de errores de cálculo que la llevaron a ese mentado estado de marginación internacional. Las fallas de Turquía giraron en torno al régimen, a los poderes internacionales que lo sustentaban, a la cuestión kurda, al compromiso de los Estados Unidos y Occidente en la región y a la lucha contra el terrorismo.

El mal diagnóstico acerca del porvenir del régimen sirio alteró severamente su posición en el conflicto. Ante la cruda realidad de la fortaleza de al Assad en el poder pese a la desestabilización territorial del país, las acciones de política exterior de Ankara se sostuvieron en la intervención militar directa e indirecta vía *proxies*. En la primera de las formas, el conflicto entre ambos Estados llegó a un punto álgido cuando el 22 de junio de 2012 fue derribado un avión de combate turco en territorio sirio por las fuerzas militares de Damasco. Esto es, el involucramiento militar causó efectos no deseados desde su diseño. Pero lo realmente importante es que aquella lectura que advertía el poco tiempo que le quedaba de vida al régimen de Damasco llevó a desconsiderar las reacciones de sus dos aliados, Rusia e Irán, cuyos intereses vitales estaban en juego y su salvaguarda pasaba por el mantenimiento del poder vigente en Damasco.

El pulso con Irán, por un lado, agudizó la competencia regional entre ambos. Ankara, para contrarrestar la influencia que Teherán tenía

sobre el régimen de Damasco, empleó una agenda sectaria en el conflicto con el fin de aprovechar los vacíos de poder preferentemente al norte del país. La competencia, en otras palabras, se centraba en usufructuar la desestabilización política y territorial en favor de cada uno. Asimismo, la perspectiva turca sobre el conflicto deterioró la relación bilateral con Irak, otro de los socios de al Assad y bajo influencia iraní, y que otrora había sido importante en la estrategia de retorno a la región mediante la política de cero problemas. Pero, por otro lado, el hecho no previsto por los decisores turcos y por Occidente en general fue el grado de involucramiento de Rusia sobre todo a partir del año 2015. Hasta aquel momento, el apoyo de Moscú a Damasco se había manifestado en suministro militar y respaldo político. Pero Putin identificó que la única forma de garantizar sus intereses en Siria era evitando la caída del régimen. Es por esto que en septiembre de dicho año decidió el despliegue de las fuerzas armadas rusas, lo cual cambió la fisonomía de la guerra insertando una modificación drástica en la correlación de fuerzas y que, en conclusión, valió como escudo protector del régimen sirio en los años de, por ejemplo, la expansión del califato del Estado Islámico, el reforzamiento de la autonomía del Kurdistán sirio y la presencia desafiantes de *proxies* turcos próximos a la frontera.

La coraza que representó la intervención militar rusa al régimen sirio implicó igualmente una suerte de estado de desprotección para las fuerzas armadas turcas y sus aliados. Los bombardeos rusos en el norte del país contuvieron el avance de las milicias rebeldes pro turcas en la región de Aleppo. Pero sin duda el momento más tenso para Turquía en el contexto de la guerra fue cuando el día 24 de noviembre de 2015 se produjo el derribo del *jet* ruso Sukhoi Su-24 por parte del caza turco F-16 en la frontera turco-siria. El gobierno ruso vinculó este hecho con

sanciones de carácter económico y técnico que resultaron en un puñal para Ankara, deteriorando de este modo al máximo la relación bilateral.

La apuesta intransigente por el cambio de régimen, además de crear un pulso con Rusia e Irán, permitió al régimen sirio lograr un entendimiento con los kurdos en el norte del país para ubicar a Turquía como un *target* común. Cabe recordar que ya desde los tiempos de Hafez al Assad, el régimen ha instrumentalizado a las organizaciones kurdas, principalmente al Partido de los Trabajadores del Kurdistán (PKK, según su denominación en kurdo), para contraponerse a los sucesivos gobiernos turcos. Con esto, Damasco echaba mano a una herramienta sumamente sensible para los intereses turcos ya que la propia cuestión kurda es considerada en Turquía esencialmente un asunto doméstico y relativo a la seguridad nacional, quedando así justificada para actuar según los medios disponibles en todos los sitios posibles para mitigar los efectos no deseados de su tratamiento. En el fondo quedó en evidencia que Turquía siempre ha dirigido su estrategia en Siria hacia dos objetivos centrales, expulsar a al Assad del poder e impedir que el Kurdistán sirio reforzase su autonomía y se convirtiera en el bastión del Partido de la Unión Democrática (PYD, según sus siglas en kurdo), tildado como terrorista a raíz de sus vínculos con el PKK (Álvarez-Ossorio, 2017).

Empero, la intermediación de Turquía en el conflicto volvió posible que las milicias kurdas obtuvieran de Damasco el margen de maniobra necesario para concentrar poder en una región determinada próxima a la frontera y así dirigir sus esfuerzos militares en pos de contrarrestar las fuerzas turcas y aliadas. Para Ankara, la autonomía de los kurdos y la autonomización del Kurdistán sirio equivalían a una severa amenaza a su integridad territorial y a su identidad nacional,

procesos que han sido contruidos minuciosamente desde la creación del Estado nacional en detrimento de las aspiraciones independentistas de la minoría nacional más numerosa del sistema internacional en no contar con un Estado.

Tanto el enfoque ante el régimen de al Assad como el tratamiento de la cuestión kurda por parte de Ankara han sido particularmente afectados por la posición de los Estados Unidos en la región. Como se mencionó anteriormente, Turquía sobrevaloró el rol de la superpotencia en cuanto estimó que le brindaría un apoyo activo en su política siria. Las repetidas exigencias de Erdogan a Obama de establecer una zona de exclusión aérea y de contar con mayores recursos para dirigir la operación contra Damasco cayeron en saco roto ante la carencia de resultados de los rebeldes y so pena de que una intervención norteamericana más decidida pudiera repetir lo ocurrido en Libia post Gadafi. El gobierno turco también falló en su percepción de que la proximidad de las elecciones en los Estados Unidos había significado una *stand by* momentáneo en su adentramiento en el conflicto. El triunfo demócrata en 2012 no supuso cambio alguno en la estrategia –o falta de ella– en Siria, quedando Erdogan solo frente a sus aliados con su política de cambio de régimen.

Sin embargo, lo que terminó por exacerbar las tensiones entre Turquía y los Estados Unidos fue el apoyo explícito de este último a las organizaciones kurdas en el contexto de la lucha contra el Estado Islámico. La administración norteamericana escogió una sociedad por encima de una alianza tradicional, decidió entregar apoyo armado y logístico a las Unidades de Protección Populares (YPG, según sus siglas en kurdo) en detrimento una posición común con Turquía. Esto se debió fundamentalmente a los divergentes intereses de ambas naciones:

mientras los Estados Unidos habían desistido de emplear una política agresiva hacia al Assad, Turquía se mostraba compelida a efectivizar el cambio de régimen; mientras los Estados Unidos dirigieron su atención prioritaria hacia el combate contra el Estado Islámico, Turquía tenía otras prioridades como la contención y expulsión de las fuerzas kurdas de la frontera. Así, los desencuentros entre los aliados de la OTAN tornaron imposible el entendimiento en el complejo tablero de ajedrez sirio. La firme decisión de la administración Obama de no involucrar más fuerzas propias en el conflicto sirio la llevó a diversificar sus apoyos para conseguir sus objetivos primarios. Por consiguiente, la decisión norteamericana materializó lo que Turquía siempre temió, el reconocimiento internacional de hecho de las capacidades de las organizaciones kurdas para actuar como sujetos autónomos.

El avance del Estado Islámico supuso una nueva amenaza para Turquía, aunque matizada al comienzo. El sitio a Kobane, bastión kurdo al norte de Siria, demostró ciertamente que Turquía y la organización yihadista compartían un relativo objetivo común que era el combate a los kurdos. La posición del gobierno turco, en cuanto negaba el paso por la frontera de kurdos turcos en auxilio a sus compatriotas del PYD y ralentizaba su participación en las operaciones contra el Estado Islámico, le granjeó numerosas críticas de sus aliados occidentales. El cambio de decisión de Ankara se debió a presiones incontestables, sumado el hecho de las sospechas internacionales acerca de la compra de petróleo a la organización terrorista en el mercado negro, donde finalmente cedió una porción de su posición al permitir a los *peshmerga* –combatientes kurdos iraqués– atravesar suelo turco para alcanzar Kobane y doblegar el asedio. La tardía decisión de Turquía implicó dos costos adicionales enormes: a partir de 2015, el país fue epicentro de

numerosos atentados terroristas reivindicados por el Estado Islámico que dejaron un alto saldo de víctimas y que pusieron la lupa sobre la ambigua relación entre Turquía y la organización terrorista; al mismo tiempo y entre otros factores, fue dinamitado el proceso de paz entre el Estado turco y el PKK (2013-2015), revitalizando nuevamente las hostilidades directas y recrudeciendo la violencia.

Finalmente debe rescatarse que a este estado de marginación internacional producto de sus decisiones y acciones en el contexto de la guerra civil y por delegación en Siria debe agregarse el hecho de que puertas para adentro el gobierno turco iba experimentando el pasaje hacia posiciones nacionalistas recalcitrantes –alianza con el Partido de Acción Nacionalista o MHP según sus siglas en turco– como así también iba transitando un camino hacia el perfeccionamiento del autoritarismo mediante la profundización de los controles autoritarios y represivos cuya manifestación más violenta sucedió en el año 2013 con la represión de las protestas del parque Gezi. Lo curioso y claramente incompatible con su prédica a priori democrática y revolucionaria es que mientras en paralelo el gobierno del AKP alentaba las revueltas árabes en contra de los regímenes autoritarios, aplastaba las protestas pacíficas que sucedían en el interior del país. En este marco, tanto las decisiones externas como la profundización de la represión interna, criticadas en Washington y en las capitales europeas, hicieron que Turquía alcanzara un estado de aislamiento diplomático absoluto, tanto de sus aliados occidentales, como del eje ruso-iraní y el bloque saudí-emiratí. Sólo cabía un milagro o un “regalo de Dios” para que tal situación pudiese ser modificada.

El golpe como salvación

Hacia julio de 2016 acontecía en Turquía un fallido golpe de Estado que vendría a la postre a representar el catalizador de una serie de procesos que implicaron cambios y ajustes en la política exterior como así también la modificación del sistema político doméstico. El fracaso del puñado de oficiales que se levantaron contra el gobierno del AKP y las respuestas internacionales subsiguientes convencieron a Erdogan de modificar los enfoques empleados hasta el momento. De este modo, Turquía advertirá una re inserción en el sistema internacional mediante la generación de alianzas líquidas con sus otrora adversarios, Rusia e Irán, al tiempo que puertas para adentro transitará un proceso de hiper concentración del poder en la figura del propio Erdogan, reforma constitucional mediante. En este contexto, la política exterior recalibrará sus objetivos frente al conflicto sirio, a sus aliados tradicionales y sus competidores regionales. Sin embargo, este período no ha estado exento de dificultades y obstáculos coincidentes con el nuevo esquema de alianzas y sociedades internacionales. Si bien se logró observar una recomposición y mejora en la relación bilateral con Rusia, las divergencias se han mantenido en lo esencial con respecto a Siria y Libia. En definitiva, es lo que implica una alianza líquida como asociación contingente y con fecha de caducidad sobre determinados puntos en común más que sobre proyectos globales (Soler i Lecha, 2017). La tensión suscitada entre la alianza líquida con Rusia y las alianzas tradicionales occidentales en el esquema de política exterior ha repercutido en la ubicación que ha tenido Turquía en el sistema internacional, mostrándose en ocasiones más próximo o distante de un bloque político que del otro. El devenir más reciente de los hechos demuestra que las tensiones se han mantenido en lo esencial pese a

la búsqueda de la política exterior turca de mantenerse equidistante velando siempre por sus intereses.

Como primera consideración es destacable mencionar que previo al golpe fallido ya se había previsto el tan mentado reacercamiento con Rusia. El 27 de junio de 2016 Erdogan se disculpó públicamente con Putin por el derribo del *jet* y la muerte del piloto ruso, lo que vino a suponer la toma de conciencia del fracaso de aquella *precious loneliness* que no había logrado más que alienar al país del sistema internacional con todos los efectos adversos en los campos de la política y la economía que ello generaba. Por razones de supervivencia, el gobierno turco vislumbró que la única manera de mantener a flote sus intereses en el escenario sirio era mediante el entendimiento con los actores cuya influencia alcanzaba al régimen sirio en detrimento de la nula efectividad que poseían las estrategias de Occidente. En este sentido, Turquía abandonó su inflexible política de cambio de régimen y obtuvo a cambio cierta vía libre para ingresar en Siria siempre bajo el pretexto de combatir las amenazas a su seguridad. Efectivamente, el golpe vino a acicalar ese acercamiento que fue beneficioso para ambos actores en cuanto a sus objetivos inmediatos: mientras que Turquía era reconocida como poder legítimo en Siria y salía del aislamiento, Rusia lograba incluir una cuña en el seno de la Alianza Atlántica. Sin embargo, esta relación distaba de ser equitativa en cuanto a la distribución de costos y beneficios. Por sus capacidades materiales, su influencia geopolítica y por su presencia en Siria en particular, lógicamente Rusia se encontraba en una posición de superioridad ante su contraparte turca. Esto conllevó una enseñanza que no pareció advertir el gobierno turco en el corto plazo, esto es, la generación de un estado de dependencia hacia Moscú.

La normalización bilateral trajo aparejada una serie de resultados de corto plazo que revitalizaron la posición de Turquía en el sistema internacional. En consonancia con la recomposición del vínculo diplomático con Irán, los tres actores han propiciado la generación de las reuniones presidenciales de Sochi y las negociaciones de Astaná con relación a la pacificación del conflicto sirio, éstas últimas con presencia del régimen y las plataformas de oposición pero con el veto turco a las fuerzas kurdas. Astaná vino a implicar la participación tan buscada por parte de Turquía en la mesa de negociaciones sobre el futuro de Siria, donde el gobierno del AKP logró resultados limitados, como la creación de *de-escalation zones* o zonas seguras en las cuales se impiden todo tipo de acciones militares en aquellas regiones con presencia del Ejército Libre Sirio.

En términos prácticos, “el acercamiento con Moscú y Teherán le ha permitido a Turquía tratar con el Estado Islámico y el PYD al mismo tiempo” (D’Alema, 2017, p. 13). En primera instancia, el gobierno turco logró de Rusia e Irán el permiso para intervenir en suelo sirio para, en principio, expulsar a las milicias del Estado Islámico de la frontera. Este fue esencialmente el núcleo de la primera operación militar denominada Escudo del Éufrates en coordinación con el Ejército Libre Sirio, lanzada tan sólo un mes después del golpe fallido y cuatro días luego de haber sufrido un atentado por parte del grupo yihadista. La captura de Yrabulus y Al-Bab de las manos del Estado Islámico sedimentó su presencia en el país vecino, lo que prácticamente le garantizó la presencia en la mesa de negociaciones. En segunda instancia, hay que resaltar que sobre este esquema tripartito Turquía nunca dejó de ceder en lo esencial, en la línea roja infranqueable que suponía el tratamiento de la cuestión kurda. Dinamitado el proceso de

paz con el PKK y habiendo dirigido una campaña persecutoria a los representantes de los grupos políticos pro kurdos al interior del país, el gobierno decidió continuar las operaciones armadas en Siria ahora exclusivamente enfocadas en las YPG que, de hecho, nunca habían cesado. La nueva operación denominada Rama de Olivo dirigida contra el cantón kurdo de Afrin en enero de 2018 suponía la continuación lógica de una política institucionalizada destinada a expulsar a las poblaciones kurdas de la frontera. Si bien los bombardeos y acciones a través del Ejército Libre Sirio ya se venían produciendo desde los albores del conflicto, la nueva operación le otorgaba al gobierno todo un marco de legitimidad con el cual justificarse ante la comunidad internacional como así también frente a su electorado. Como la cuestión kurda era mencionada como un asunto interno, el gobierno del AKP lo transpolaba directamente al escenario internacional y con eso justificaba su intervención militar en terceros Estados. Así también,

“la decisión de iniciar hostilidades contra los kurdos sirios en Afrin ha tenido el pretexto de nuevas olas de represión a cualquiera que se opusiera a la operación, quienes eran denunciados como traidores y sujetos al encarcelamiento y la persecución.”

Barkey, 2018, p. 1

Juntamente con la vía libre para intervenir en Siria bajo objetivos limitados, el resultado más notorio de la alianza líquida con Rusia se ha visto en el campo militar, más precisamente con la decisión turca de adquirir el sistema defensivo antiaéreo S-400 de origen ruso, diversificando de este modo sus relaciones estratégicas en un contexto de fragilidad y tensión con los demás miembros de la OTAN. Este hecho afectó aún más negativamente la relación bilateral de Turquía

con el poder principal de la alianza, los Estados Unidos. En este caso concreto, el Congreso norteamericano presentó una situación de consenso bipartidista en cuanto a ubicar a Turquía como pasible de ser sancionado bajo la legislación CAATSA⁸⁶. Tomada como una decisión autónoma por parte de Turquía, lo cierto era que la relación costo-beneficio era difusa sobre todo si se piensa que esto podría haber constituido un factor de mayor dependencia con Rusia y de mayor distanciamiento con sus aliados tradicionales. Indudablemente, el principal beneficiario de esta situación era Putin al producir tal discordia en el seno de la Alianza Atlántica tomando a Turquía como carta a su favor.

Con relación a la alianza líquida alcanzada con Irán, además del entendimiento sobre Siria y la relativa relajación de sus posturas rígidas de acuerdo con sus respectivos intereses, la cuestión central entre ambos actores pasó por el desarrollo de relaciones energéticas ignorando las sanciones reimpuestas por la administración Trump en el año 2018. Temiendo que esto diera como resultado el reforzamiento de la posición iraní, el gobierno y el Congreso norteamericano presionaron a Ankara para deshacer las relaciones estratégicas y financieras alcanzadas con Teherán so pena de ser sancionada.

La decisión geopolítica del gobierno del AKP de motorizar la normalización con Rusia e Irán no solamente tuvo que ver con la ubicación alcanzada en el sistema internacional resultante del aislamiento, sino también en gran parte con los sucesos luego de la asonada militar. La percepción de Erdogan y compañía giraba en torno a la supervivencia. Al igual que Turquía necesitaba de Rusia para capear el constreñimiento del contexto regional, Erdogan necesitaba

86. La legislación CAATSA o Countering America's Adversaries Through Sanctions Act, según su nombre completo en inglés, apuntaba esencialmente a sancionar a los adversarios geopolíticos de los Estados Unidos y también a aquellos Estados que desarrollasen relaciones estratégicas con ellos.

fortalecer su poder interno demostrando decisión política y dinamismo externo. La mirada hacia Rusia también tenía la contraparte de agudizar la prédica antioccidental de una importante porción de la sociedad turca. La tensa relación con la Unión Europea por el congelamiento del proceso de adhesión al bloque, los contrapuntos diplomáticos y la crisis de los refugiados, y el desinterés de los Estados Unidos sobre el rol de Turquía en la región y la carencia de apoyo a Erdogan en los momentos álgidos de julio de 2016 hicieron que desde el mismo gobierno turco se estimulara dicha reacción.

El fallido golpe militar también agudizó una serie de cambios y ajustes en el sistema político. Por un lado, actuó como subterfugio para concluir un proceso de hiper concentración del poder en la figura del propio Erdogan. Tras la victoria en el referéndum constitucional del año 2017, el cual suponía el pasaje de un sistema político parlamentario a otro de tipo presidencialista, fueron celebradas anticipadamente y en medio de una acuciante crisis económica las elecciones generales en junio del año 2018 –previstas originalmente para noviembre de 2019– que dieron ganador por un inobjetable margen a Recep Tayyip Erdogan. La aceleración de los tiempos de la reforma implicó la escalada de la polarización política y religiosa en el país y la acentuación de los rasgos populistas y autoritarios del gobierno del AKP. Por esto, en segundo lugar es posible mencionar que el golpe fue usufructuado por el gobierno para exacerbar los controles represivos y así perfeccionar los modos autoritarios. En este clima, en donde se impuso un rígido estado de emergencia, se produjeron una serie de purgas en el ejército, la política, la justicia y la burocracia a aquellos elementos sospechosos de haber participado directa o indirectamente en la intentona golpista. Este proceso fue pensado para emprender la

recta final tendiente a la colonización de las instituciones eliminando aquellos elementos perennes del kemalismo; además, este sentido, fue aprovechado para perseguir política y judicialmente a través de las categorías de espionaje y terrorismo a las formaciones políticas pro kurdas y, fundamentalmente, a los miembros del grupo *Hizmet*, movimiento religioso liderado por el clérigo autoexiliado en los Estados Unidos, Fethullah Gülen, quien otrora había sido aliado indiscutible de Erdogan en el proceso de reislamización progresiva de la sociedad y consolidación del poder. La sociedad entre ambos concluyó abruptamente en el año 2013 cuando se dieron a conocer en los medios de comunicación vinculados al *Hizmet* una trama de corrupción ligada a Erdogan y a su familia. Asimismo, el gobierno turco ha mantenido infructuosamente su pedido a los Estados Unidos de extradición de Gülen, denunciado como artífice del golpe y líder de una organización terrorista denominada FETÖ, según su abreviatura en turco, insuflando de mayor distancia a una relación bilateral ya dañada por el acercamiento del gobierno turco a Rusia e Irán, la cuestión kurda en Siria, el encarcelamiento del pastor Andrew Brunson en Turquía y por otra serie de chispazos diplomáticos.

No obstante, cabe realizar un importante matiz con respecto al patrón de relaciones empleado por Turquía luego del golpe fallido. Con la llegada de Trump al poder en enero de 2017, la percepción del gobierno turco cambia con respecto a la que tenía sobre Obama. Por características personales y por su discurso de *America First* que se condecía con el relativo desinterés hacia el involucramiento en territorios y escenarios conflictivos, entre otros factores, se calculó que se podía emprender un nuevo patrón en la relación bilateral. Prontamente, en lo esencial los Estados Unidos mantuvieron su

posición en Siria con respecto a las YPG y a su esencialidad en la lucha contra el Estado Islámico, objetivo prioritario de Trump. Sin embargo, la cuestión cambia cuando se produce la decisión de retirar las tropas norteamericanas estacionadas en el norte de Siria en octubre de 2019, cuya presencia servía de reaseguro para las milicias kurdas. Esta decisión, que implicó acalorados debates en los congresistas norteamericanos y en el seno del Partido Republicano, consolidando en cierto punto el consenso bipartidista contra Turquía, reforzó la idea principalmente de Erdogan de que Trump era la mejor opción política en los Estados Unidos para poder conducir sus intereses sin restricciones ni presiones excesivas de Occidente. En este contexto y de forma inmediata, el gobierno turco anunció la tercera de las operaciones militares en suelo sirio bajo la denominación eufemística Fuente de Paz, con el objetivo de generar el repliegue a más de 400 kilómetros de la frontera turco-siria de las fuerzas kurdas y así generar una zona tapón para reenviar a los refugiados sirios que escapaban de la guerra. Este proyecto ambicioso, que incluía la opción explícita de administrar y gestionar sobre aquellos territorios intervenidos, chocó frontalmente con el veto de Rusia que representó una vez más los límites a las ambiciones de poder de Turquía y que asimismo resultó necesario para evitar la colisión directa entre Turquía y Siria.

En este período de reinserción y giro de la política exterior Turquía ha mantenido ciertas tendencias. Por un lado, ha consolidado su autonomía en cuanto ha diversificado sus relaciones exteriores, tanto con China como con el continente africano. Con el primero ha buscado principalmente el desarrollo de relaciones económicas y comerciales que le permitieran capear las restricciones financieras internacionales producto de la crisis de su moneda local con la contrapartida de levantar

la vista de otros asuntos sensibles para la imagen internacional de China, como lo viene siendo la situación de la minoría uigur –de raíces túrquicas– en Xinjiang; con el segundo, de modo general, ha tratado de aumentar su influencia tanto para acceder a mercados como para establecer vínculos estratégicos. Por otro lugar, si hay un elemento que ha perdurado constantemente desde incluso antes de la Primavera árabe ha sido el apoyo brindado a los movimientos islamistas de la región, lo cual ha venido a reforzar la competencia intra sunnita. En este contexto, Turquía ha estrechado su alianza estratégica con Qatar, ambos sustentadores de la Hermandad Musulmana, Hamas, entre otros movimientos. El eje Ankara-Doha ha rivalizado en contra del bloque de Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos y Egipto no solamente en la región del MENA, sorteando el bloqueo impuesto a Qatar, sino también en el continente africano compitiendo por la influencia. Así también el eje se ha posicionado contra el juego subterráneo que ha hecho Israel en pos de alcanzar mayor reconocimiento y legitimidad en la región. Y en tercer lugar ha buscado mantener una relación estable con las organizaciones kurdas iraquíes representantes del Gobierno Regional del Kurdistán como contrapeso a la rivalidad histórica con el PKK y grupos afines. Pese al *impasse* generado por el referéndum de independencia del Kurdistán iraquí en 2017, entendido como un factor de amenaza ostensible de ser replicado por el resto de las organizaciones kurdas regionales, la comunicación entre Ankara y Erbil nunca se ha roto en lo esencial.

Finalmente, cabe hacer una muy breve mención a la injerencia turca en el escenario libio. Envalentonado tras las ganancias relativas en Siria, el gobierno turco apuntó a Libia como parte de su doctrina tendiente al control del Mediterráneo oriental, denominada Mavi

Matan en turco o Blue Homeland en inglés. Su participación en la doble guerra civil y por delegación libia –incluso con sus *proxies* sirios– del lado del Gobierno de Acuerdo Nacional de al Sarraj, reconocido internacionalmente, y en detrimento del general Haftar, ha profundizado la competencia regional con el bloque de Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos y Egipto como así también ha exacerbado las rivalidades geopolíticas con Francia y Grecia, curiosamente aliados en el marco de la OTAN. También la posición maximalista turca ha chocado con la de Rusia que se ha colocado del lado del general Haftar, repitiendo así el patrón ocurrido en Siria y mostrando los límites que supone una alianza líquida.

Consideraciones Finales

El optimismo depositado en los albores de la Primavera árabe vino a representar las ambiciones de la política exterior turca. Sin embargo, la pérdida de influencia en Egipto, la *resecuritization* de su política exterior en Siria y Libia y las escasas respuestas en escenarios como Bahrein o Yemen ratificaron los límites a tales ambiciones de poder e influencia. La deriva observada en Siria fue tal que sus acciones y decisiones externas cooperaron para generar un estado de aislamiento internacional que solamente pudo ser revertido gracias a la instrumentalización que el gobierno turco hizo del golpe militar fallido. Ante razones de supervivencia externa e interna fue que el gobierno turco motorizó la recomposición del vínculo con Rusia e Irán como recurso para mantener a flote sus intereses, observando asimismo un estado de distanciamiento con Occidente. Un Occidente, asimismo, desinteresado por las causas que le preocupaban exclusivamente a Turquía y encolumnado en las suyas, que iban desde el combate

al Estado Islámico hacia la cuestión de los refugiados. Ésta última hegemonizó la agenda de Turquía con la Unión Europea, generando fricciones y amenazas constantes a pesar del acuerdo llegado en 2016.

Sin embargo, es necesario resaltar que estos fenómenos no han sido automáticos y rígidos. Más bien, es pertinente afirmar que Turquía ha buscado pivotar entre ambos poderes con el fin de conseguir sus objetivos. En este sentido, los acercamientos y distanciamientos, los acuerdos y contrapuntos, han sido frecuentes en el esquema de política exterior de Turquía, lo que se ha visto en la manera de conducir sus relaciones con Rusia y con los Estados Unidos en el contexto de la guerra siria. También ha ocurrido algo similar en Libia, más recientemente en el tiempo, donde Turquía ha mantenido intereses diversos a lo de Rusia, buscando asimismo el entendimiento tácito con los Estados Unidos que le permitiera obtener resultados tangibles.

Debido a cuestiones temporales y de espacio resta señalar que Turquía deberá lidiar con una serie de desafíos y aspectos propios de la política internacional que pondrán a prueba su capacidad de maniobra en el ámbito externo y su ubicación ulterior en el sistema internacional, entre los que se cuentan la evolución de la intervención en Siria y en Libia, la disputa geopolítica en el Mediterráneo oriental, el patrón de interacciones con Rusia y los Estados Unidos y el reforzamiento de la competencia regional con el bloque de Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos y Egipto. A su vez, el gobierno comandado por Erdogan deberá afrontar los efectos más sensibles de la polarización política en pos de sobrevivir y continuar con el proceso de consolidación del poder o, en otra palabra, del autoritarismo.

Referencias Bibliográficas

- Akturk, S. (2017); *“Turkey’s role in the Arab Spring and the Syrian conflict”*, en *Turkish policy quarterly*, Vol. 15, N° 4. http://turkishpolicy.com/files/articlepdf/turkeys-role-in-the-arab-spring-and-the-syrian-conflict_en_4321.pdf
- Altunisik, M. B. (2011); *“Challenges to Turkey’s “Soft Power” in the Middle East”*. TESEV Foreign Policy Programme. http://tesev.org.tr/wp-content/uploads/2015/11/Challenges_To_Turkeys_Soft_Power_In_The_Middle_East.pdf
- Álvarez-Ossorio, I. (2015); *“El enroque autoritario del régimen sirio: de la revuelta popular a la guerra civil”*, CIDOB, N° 109.
- Álvarez-Ossorio, I. (2017); *“El impacto regional del conflicto sirio en Oriente Medio”*, en Mesa, M. (coord.) *Seguridad internacional y democracia: guerras, militarización y fronteras*. CEIPAZ.
- Barkey, H. J. (2018); *“Turkey: Climbing the Ladder of Authoritarianism”*, en *IEMed*. Disponible en: https://www.iemed.org/observatori/arees-danalisi/arxiu-adjunts/anuari/med.2018/Turkey_Authoritarism_Henri_Barkey_Medyearbook2018.pdf
- Cagaptay, S. (2020); *“Erdogan’s Empire: Turkey and the Politics of the Middle East”*. I.B. Tauris
- D’Alema, F. (2017); *“The Evolution of Turkey’s Syria Policy”*, *Istituto Affari Internazionali*, N° 17.
- Khalifa, M. (2017); *“Turkey’s foreign policy in Middle East after Arab Spring”*, en *International Relations and Diplomacy*, Vol. 5, N° 88.
- Lindenstrauss, G. (2012); *“Turkey and the Arab Spring: Embracing “People’s Power””*, *IEMed*. Disponible en: https://www.files.ethz.ch/isn/165559/PapersEuromesco_14.pdf

Saurina, M. (2017); *“Turquía en el contexto actual: los desafíos para la democracia y su papel en la región”*, en Mesa, M. (coord.) *Seguridad internacional y democracia: guerras, militarización y fronteras*, CEIPAZ.

Soler i Lecha, E. (2017); *“Alianzas líquidas en Oriente Medio”*, *Anuario Internacional CIDOB 2016-2017*.

Capítulo 12

Israel y el reordenamiento estratégico en la región del MENA

Fabian Ariel Drisun*

Introducción

El Medio Oriente es una región convulsa donde las alianzas van mutando, pero los cambios geográficos han sido pocos. El último gran cambio se dio tras la Guerra de los Seis Días, donde Israel conquistó vastos territorios con una población heterogénea que, en el mediano plazo han profundizado los problemas con los Estados vecinos. El Estado judío ha mantenido una política constante hacia la región. La misma optó por hacer los menores cambios posibles a nivel geoestratégico. El statu quo regional permitía la estabilidad y no enfrentar un escenario de enfrentamientos en varios frentes.

A lo largo de este trabajo se describirá, en primer lugar, la construcción de los elementos de poder del Estado judío. En segundo lugar, los cambios que se dieron a partir de dos eventos regionales como fueron la Primavera Árabe y el programa nuclear iraní. A partir de esto se analizará como las alianzas fueron mutando para hacer frente a ambos sucesos. Por último, se pondrá en consideración el relacionamiento de Israel con las principales potencias extrarregionales.

* Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario (UNR), Rosario, Argentina. Docente de Teoría Económica, en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. Miembro e Investigador en el IREMAI-GEMO. Coordinador del Centro de Estudios Políticos Internacionales (CEPI). Correo: licfabiandrisun@gmail.com

Israel y sus elementos de poder

La política exterior israelí está dominada desde su independencia por los aspectos de seguridad. Desde su creación en 1948, los distintos actores políticos y militares han esbozado diferentes estrategias para hacer frente a los desafíos regionales. El interés nacional es entendido como principio de auto preservación. En este sentido, todas las acciones están dirigidas a cumplir ese objetivo. Salvaguardar al Estado implica potenciar el desarrollo socioeconómico y, principalmente, garantizar la seguridad nacional, dejando de lado, cuando sea necesario, los valores éticos y morales (Abiantun Meza & Bravo Hernandez, 2013).

Como podemos ver, los conceptos claves del realismo clásico siguen primando para analizar a Israel y a toda la región. Es decir, tanto la anarquía internacional y la distribución de capacidades de manera desigual, como así también el principio de autopreservación, son variables claves en una región en constante inestabilidad. En el caso de Israel, la jerarquía que ocupa en la región es determinada por los elementos duros de poder. Es decir que los elementos militares, poblacionales y geográficos (variables independientes) son fundamentales a la hora de analizar el accionar exterior de los Estados (variable dependiente).

Desde el punto de vista geográfico, Israel es un país angosto y pequeño, por lo que no posee profundidad estratégica para repelar una agresión o ataque. Además, más allá del Río Jordán o el Mar Muerto, Israel no posee accidentes geográficos que los separen de un posible ataque. Esta situación influye en la doctrina estratégica del país y supone llevar cualquier conflicto de envergadura a territorio enemigo. De la misma manera, no es un país que cuente con una gran población.

Esta situación no le permite tener un número masivo de fuerzas de defensa. Por esta razón, el Estado judío ha logrado desarrollar un sistema organizado que suma en momentos de crisis soldados activos con reservistas preparados para el combate y cuya movilización tarda entre 24 y 72 horas (Mendelberg, 2017).

Desde el punto de vista militar, Israel se posiciona como una de las principales fuerzas de la región. Contando con un presupuesto que ronda los 20.000 millones de dólares y la fuerza aérea más poderosa, el Estado judío fue forjando a lo largo de su historia su superioridad regional. En primer lugar, a su modernidad militar se le agrega un factor determinante como es el poseer un número no determinado de armas nucleares que le proporciona un elemento disuasorio para sus enemigos (Diario ABC, 2018). En segundo lugar, Israel posee capacidades en defensa y seguridad que lo posicionan en otro nivel en la región. El potencial israelí en cuanto a número y financiamiento parece menor al del resto de los países de la región. No obstante, Israel ha demostrado en el terreno y de manera constante su accionar, generando así otro elemento disuasivo. En tercer lugar, disponibilidad operacional en todo momento, es decir, flexibilidad de empleo y movilidad del poder militar. La coordinación entre las distintas fuerzas y la eficacia del alto mando militar ha impulsado una profesionalización de las fuerzas armadas, posicionándola a la vanguardia mundial. Por último, una actitud esencialmente ofensiva. Cuando el poderío del enemigo tuerce el balance de poder, la conducción política y el alto mando militar evalúan una accionar ofensivo relámpago. Lo que se busca es recuperar la iniciativa a través de un ataque preventivo y, como dijimos anteriormente, llevar el conflicto al territorio enemigo (Mendelberg, 2017).

Lo dicho en este último párrafo es crucial para entender cómo Israel hace frente a las amenazas sistémicas. Siguiendo a Lobell (2009), el comportamiento del Estado judío en términos teóricos se enmarca en un realismo ofensivo. En un sistema definido como anárquico, Israel tiende a actuar para garantizar su seguridad. El razonamiento sugiere que cuando más fuerte y más poder relativo tenga el Estado, es menos probable que el resto de los actores se vea motivado para entrar en un enfrentamiento a gran escala. Estas actitudes incluyen políticas de expansión de elementos materiales y de guerras preventivas para evitar el ascenso de futuros oponentes.

Desde el punto de vista regional, los cambios recientes han generado nuevas amenazas, pero también nuevas oportunidades para el Estado judío. Los realineamientos producidos por la Primavera Árabe han posicionado a Irán en la frontera norte israelí y potenciado a actores subnacionales como Hezbolá. Sin embargo, el Estado judío ha afianzado una alianza fuerte con el eje árabe sunnita liderado por Arabia Saudita que ofrece el contrabalance en esta nueva realidad.

Como se puede ver existen variables independientes y objetivas, como son las capacidades geográficas, militares y económicas que hacen a la política exterior. No obstante, esta dependencia no es lineal, sino que hay variables intervinientes como son las capacidades, percepciones y operatividad doméstica de los ejecutivos de la política exterior (Mijares, 2015).

Durante el proceso de la Primavera Árabe, el partido gobernante era el conservador Likud y el primer ministro era Benjamín Netanyahu. Apenas sucedido el derrocamiento de Hosni Mubarak en Egipto, Israel fue contundente al declarar que “lo vemos como Teherán en 1979”

(Zacharia, 2011) mientras que Netanyahu advirtió que al tomar los islamistas el poder en Egipto, el país va en el camino de Irán. (Anna Stoil, 2011). El miedo era comprensible ya que, como dijo el analista israelí Aluff Benn “Israel ha reemplazado a ocho primeros ministros, peleó varias guerras y participó en conversaciones de paz con múltiples socios y Mubarak siempre estuvo allí” (Byman, 2011). Además, la Hermandad Musulmana fue siempre muy crítica del tratado de paz con Israel.

En ese contexto, los tomadores de decisión optaron por mantener una posición de fuerza. Con relación a esto, se redujeron al mínimo las posiciones de negociación con los palestinos y aquellos sectores más relacionados con actitudes conciliadoras fueron perdiendo influencia en el electorado a raíz del contexto y de los rotundos fracasos de las negociaciones previas. Lo que se quiere demostrar es el mantenimiento de una posición de ventaja en un escenario adverso a través de una estrategia de consolidación del poder. Así, se mantuvo una estrategia de poder duro, es decir, dejar cualquier estrategia negociadora y mantener la opción histórica basada en el militarismo. Con respecto a los territorios palestinos, se optó por un control más duro de Gaza y Cisjordania como elemento disuasivo ante cualquier intento de violencia. Principalmente en el territorio gobernado por Hamas se desarrolló una estrategia que incluyó el asesinato selectivo de uno de sus líderes de su brazo armado, Ahmed Yabari, en noviembre de 2012. El consiguiente conflicto con Hamas bajo la operación Pilar Defensivo se enmarca dentro de esta estrategia.

El cambio de escenario

Tras la invasión de EEUU en Iraq en 2003, dos fueron los hechos principales que generaron un nuevo resquebrajamiento en el territorio. En primer lugar, la Primavera Árabe, un evento que nació como un movimiento que buscaba la democracia, la inclusión y el respeto a los derechos humanos y que terminó con la reimposición de los viejos órdenes en la mayoría de los países. En segundo lugar, el programa nuclear iraní, que generó la amenaza ante un nuevo conflicto con un potencial destructivo. Ambos hechos generaron un reordenamiento de los actores y profundizó el cambio de las percepciones de los mismos. El Estado judío se preocupó por un eje regional que transformó el escenario y que encontró soporte en dos Estados claves como son Turquía y Qatar. No será el asunto de este escrito el desarrollo de ambos procesos, pero si observar como influenciaron en la geoestratégica de Israel para su espacio regional.

La percepción de la política israelí sobre la región es entendida como un juego de suma negativa, es decir, el Estado judío está dispuesto a asumir pérdidas, siempre y cuando, la de los rivales sean mayores (Soler i Lecha, 2017).

Primavera Árabe

El 17 de diciembre de 2010 un simple hecho prendió la mecha de un movimiento que se venía gestando hace varios años. Ese día a Muhammad Bouazizi se le confiscaba su carro de frutas y se lo humillaba públicamente ya que al hecho objetivo se le sumaba que quien había realizado el acto era una mujer. Tras intentar quejarse en el municipio y no recibir respuesta se quemó a lo bonzo. Este acontecimiento generó

una ola de protestas a raíz de años de postergación que repercutió en muchos países de la región.

Según Gelvin (2015), el mundo árabe pre Primavera tenía características comunes que generaron el caldo de cultivo perfecto para una expansión de la revolución. En primer lugar, el factor económico. Durante las últimas décadas la región experimentó la ola neoliberal. La misma generó altas tasas de crecimiento, pero éste se dio de manera desigual entre los distintos sectores de la sociedad. Esto implicó que muchos de quienes se movilizaron eran sectores de profesionales de clase media capacitada pero subempleados. Este punto se relaciona con la segunda característica, que es el factor demográfico. Para el año 2010, el 60% de la población de Medio Oriente tenía menos de 30 años. La falta de empleo en este sector se ve potenciada en países cuyas exportaciones de petróleo son mínimas o inexistentes. En Egipto, por ejemplo, llegaba al 43%. El tercer factor trata de una crisis alimentaria que va contra la premisa de la abundancia agrícola en la región. Medio Oriente sufrió factores climáticos como sequías y disminución de los niveles de agua. No obstante, la principal razón es la implementación de políticas neoliberales. Las mismas tuvieron como consecuencia que los Estados se abstuvieran de intervenir en los precios de los alimentos, que solo se regían por la fluctuación internacional.

No obstante lo dicho anteriormente, el autor establece que, más allá de estas condiciones preexistentes, en muchos momentos de la historia están se han dado y no se han desarrollado movimientos populares tan masivos. Es así, que el factor humano es fundamental para entender la ola de movilizaciones que se dieron a lo largo y ancho de Medio Oriente y Norte de África –MENA, por su sigla en inglés– (Gelvin, 2015).

En este contexto los movimientos iniciados en Túnez generaron un desplazamiento a distintos países de Medio Oriente. La Primavera Árabe reavivó el islamismo, las rivalidades y profundizó los antagonismos y la desconfianza entre muchos Estados. Este escenario, planteó desafíos estratégicos para la seguridad de Israel. El Estado judío optó por el desarrollo y profundización de una estrategia basada en la defensa con el objetivo principal de mantener el statu quo regional. Es así que se buscó conservar una posición de fuerza y durante este periodo casi no se han desarrollado instancias negociadoras de paz con los palestinos. Esta idea conciliatoria podía haber dado una señal de debilidad ante los adversarios en un escenario inestable (Amour, 2017).

La clave se encuentra en que los viejos órdenes eran predecibles, mientras que los gobiernos emergidos de la Primavera Árabe tenían un carácter reformista y una orientación antagónica con Israel.

Las dinámicas que se generaron a partir de la Primavera Árabe modificaron el orden imperante. La situación no fue homogénea en todos los países: en países como Egipto o Libia los procesos fueron de rompimiento, mientras que en países como Siria las transiciones fueron muchos más largas y hasta hoy inconclusas.

Desde el punto de vista israelí, la mirada geoestratégica se posicionó en Egipto. Los sucesos de la Plaza Tahrir terminaron con el antiguo régimen y con la presidencia de Hosni Mubarak. El líder egipcio era un reaseguro para Israel ya que, por un lado, mantenía los acuerdos de paz firmados con el Estado judío en el año 1979 y, por otro lado, contenía el paso caliente de la frontera con Gaza. Además, el Estado judío temía que todos estos movimientos se extendieran al reino Hachemita de Jordania, el otro país con el que Israel cuenta con

un tratado de paz y límites con los territorios de Cisjordania. Ambos países, son benevolentes con Israel y considerados moderados en la región por lo que, como dijimos, son claves para el mantenimiento de la seguridad de Israel.

Completando el escenario se encuentra Siria. Un país con el que, desde 1948, Israel ha mantenido conflictos constantes. No obstante, tras la última guerra árabe israelí y los intentos de lograr la paz en los primeros años del nuevo milenio, la situación se situó en un interés mutuo de no modificar el orden establecido y no entrar en un conflicto armado de larga duración. Como podemos ver, tanto en este caso como los mencionados en el párrafo anterior, Israel fue partidario del mantenimiento del statu quo, ya que un cambio rotundo en el liderazgo político podría posibilitar el ascenso de actores más radicales y, por ende, más impredecibles.

Según Amour (2017), la emergencia de estos nuevos gobiernos generó en Israel una serie de preocupaciones sobre la evolución del escenario regional. En primer lugar, Israel ha basado su estrategia de seguridad en la superioridad tecnológica y militar. La situación de inferioridad de sus vecinos no es algo que hubiese cambiado en el marco del viejo orden, pero sí podría empezar un desarrollo o proceso de modernización en este nuevo contexto. Es difícil pensar en una paridad de fuerzas, pero la inestabilidad de los nuevos actores podría generar un rearme como un medio de recuperar el prestigio nacional. Esta situación se vio potenciada con una segunda preocupación referida a un reordenamiento de los actores en vista de una formación de una sub-coalición. En materia de seguridad, Israel ha procurado mantener a los actores aislados entre sí. El temor principal es la repetición del escenario de una guerra en varios frentes, como sucedió en los cuatro

enfrentamientos regionales que se dieron entre los años 1948 y 1973. El elemento democrático también pasó a ser una preocupación para el Estado judío. Israel temía que la consolidación de regímenes democráticos estables, más allá de su carácter islamista, pudiese transformarlos en aliados confiables para los países de Occidente. Este último punto también se ve potenciado en el aspecto simbólico ya que Israel se presenta hacia el exterior como la única democracia de Medio Oriente y el surgimiento de nuevos Estados de esta índole pone en peligro su status particular. En este sentido, el autor menciona que la extensión de democracias por Medio Oriente podría poner en peligro su estrategia de seguridad ya que los países democráticos suelen dirimir sus conflictos por medios pacíficos. Aunque la teoría de la paz democrática ha demostrado sus falencias en la práctica, puede ser tenida en cuenta como una tendencia. Como dijimos anteriormente, el Estado judío se reserva el uso de la fuerza para proteger sus intereses y un cambio político en sus adversarios podría cambiar la legitimidad de los mismos.

Otro de los factores de preocupación fue el aspecto ideológico de los nuevos gobiernos que emergieron. Las mismas pueden estar asociadas a las épocas de mayor conflictividad entre árabes e israelíes. Según Amour (2017), las mismas pueden ser caracterizadas por un sesgo islámico, pan arabistas y antiimperialistas.

El acercamiento ideológico entre los distintos países fomentó la idea, como dijimos, de la conformación de un bloque. Esta situación tendría dos consecuencias. En primer lugar, el deterioro de un campo conservador y pro occidental más predecible y neutral con respecto a Israel. El segundo punto a tener en cuenta es que a nivel transversal esto podría generar un mayor apoyo a la causa palestina, que podría

ponerla nuevamente en el foco de escena en cada uno de los países como así también a nivel regional.

En el caso de Egipto emergió un gobierno dirigido por la Hermandad Musulmana. Esto generó dos preocupaciones principales en Israel. Por un lado, este movimiento de carácter islámico estaba claramente emparentado con el Movimiento de Resistencia Islámico, Hamas. Esta situación podría haber provocado un mayor margen de maniobra en el accionar de esta organización. Además, podría haber fomentado una frontera más porosa entre ambas entidades, lo que hubiera posibilitado la llegada de un mayor caudal de armas a la Franja de Gaza. Por otro lado, otra de las preocupaciones con respecto al nuevo gobierno en Egipto se relacionaba con el reaseguro que significa el tratado de paz que tiene con este país. Existieron declaraciones de distintos dirigentes de la Hermandad Musulmana que hicieron temblar los tratados políticos y económicos firmados por ambos países. El argumento era que muchos de estos tratados no contaban con el apoyo del pueblo ya que fueron firmados por líderes autoritarios (Amour, 2017).

Como vemos, el escepticismo inicial se relacionaba con el ascenso de grupos islamistas y reformistas que pusieron en jaque la construcción histórica de un orden establecido en la región, en el cual Israel podía actuar de manera predecible. No obstante, ya a partir del año 2013 la dinámica condujo a la deconstrucción de este escenario regional y volvió a dar el enfoque que Israel necesita para su desarrollo, principalmente en la defensa y la seguridad.

El Estado judío demostró ser lo suficientemente sabio para explotar el caos y el vacío creado por la Primavera Árabe. No obstante, esta situación fortaleció a otro actor regional como es Irán, a quien se lo

podría haber pensado como un perjudicado por los acontecimientos de la Primavera Árabe debido a que ésta podría haber exaltado la unión étnica que el país persa no comparte. Sin embargo, al igual que Israel, utilizó la situación para obtener ventajas estratégicas en Iraq, Siria y Yemen. Esta situación acrecentó la cautela de los países del Golfo, liderados por Arabia Saudita. Como veremos más adelante, este contexto generará que éstos se vuelquen hacia Israel y lo vean con un rol estratégico regional y hasta un posible aliado ante el avance de Teherán (Zisser, 2019).

A nivel macro, el estallido de la Primavera Árabe fue acompañado por el comienzo del fin de lo que podemos llamar la “pax americana”. La misma había comenzado en el año 1991 tras la implosión de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y la coalición que se reunió para la Primera Guerra del Golfo. La Primavera Árabe encontró a Barack Obama en la presidencia de Estados Unidos. Si algo caracteriza a la política exterior estadounidense es que, tras un largo periodo de una política expansiva, deviene un ciclo de mayor aislacionismo. En el año 2009 el presidente Obama dará su famoso discurso en la Universidad de El Cairo. En el mismo llamó a un nuevo comienzo con la región tras las amplias guerras en Iraq y Afganistán y remarcó que EEUU no está en guerra con el islam (Público, 2009). Este hecho puede ser el inicio del repliegue de estadounidense en un contexto marcado por la crisis económica *subprime* a nivel global. Es así, que, con los estallidos de la Primavera Árabe, Estados Unidos tendrá un rol pasivo en un área que durante mucho tiempo fue primordial para sus intereses.

En contraste con Washington, Rusia iniciara un proceso de expansión regional. Bajo la presidencia de Vladimir Putin, Moscú encontrará un escenario favorable para regresar a la región. Este jugará

un rol preponderante en el rediseño del mapa de la zona para hacerlos coincidir con sus intereses nacionales y sus objetivos históricos, principalmente en Siria. Este último punto, será desarrollado con mayor profundidad en el último apartado de este trabajo.

Alianza profundizada

La cooperación entre Israel y Arabia Saudita debería ser inconcebible. Más allá del estado de guerra que define su relación, la política saudita fue dictada por el pragmatismo. De hecho, este país fue quien propició dos iniciativas de paz con Israel. Por su parte, las sospechas del Estado judío hacia el reino empezaron a desaparecer recién después de la Segunda Guerra del Líbano en el 2006 y se profundizó luego de la Primavera Árabe (Podeh, 2018).

Haciendo un poco de historia, el reino de Arabia Saudita se opuso claramente al plan de partición, pero su accionar se basó en los principios de la *realpolitik*. Por un lado, se mostró solidario con el resto de los países de la región al enviar un minúsculo ejército bajo el mando de Egipto y, por otro lado, se aseguró el apoyo de los países de Occidente a través de la provisión de hidrocarburos. Este juego a dos bandas le permitió comportarse como un actor importante para el desarrollo de sus intereses globales y, a nivel regional, mantener su status de guardián de los santos lugares del islam (La Meca y Medina).

El primer momento donde ambos países tuvieron objetivos comunes fue con la llegada de Gamal Abdel-Nasser y sus premisas panarabistas. Desde el punto de vista saudí, el punto más álgido se dio cuando Egipto intervino directamente en Yemen en septiembre de 1962. El reino temía que el objetivo final era obtener el control de los

campos petroleros. Por su parte, el Estado judío veía a Nasser como la principal amenaza a su seguridad, potenciado tras la crisis del Canal de Suez y la consolidación del panarabismo y la posibilidad de un conflicto en todos los frentes.

Siguiendo a Zisser (2019), durante este periodo se va a concretar la “*Alianza de la periferia*”. Ante la creciente popularidad de Nasser, el primer ministro de Israel de por aquel entonces, David Ben Gurión, buscó en otros Estados que quisieran cooperar con el Estado judío ante esta situación. Los aliados efectivamente cooperantes tuvieron la característica de estar en la periferia de la región: Etiopía en el sur, Turquía en el norte e Irán en el este, junto con el soporte clandestino de Arabia Saudita y Marruecos.

La alianza tenía sus propias limitaciones y era sumamente coyuntural. Sin embargo, les dio a los actores un sentimiento de seguridad, e incluso algunas ventajas tácticas. Se intercambiaron algunos informes de inteligencia principalmente sobre el accionar del líder egipcio.

Como podemos ver, el avance egipcio puso a israelíes y sauditas, por primera vez, del mismo lado de la mesa. Más allá de que no hubo, como en la mayoría de los casos que veremos, una declaración o negociación conjunta, sí hubo un principio de cooperación. En el caso del conflicto en Yemen, Israel intervino de manera indirecta apoyando a los sectores realistas, violando de alguna manera el espacio aéreo saudí y este último haciendo la vista gorda al respecto (Podeh, 2018).

Arabia Saudita no participo en el conflicto que enfrentó a Israel contra una coalición de países árabes en el año 1967. No obstante, sí fue parte de la resolución de la conferencia de Jartum que estableció

los tres “no”; no a la paz con Israel, no al reconocimiento del Estado de Israel, no a las negociaciones con Israel. De todas formas, muchos Estados siguieron llamando a la destrucción del Estado judío, cosa que el reino saudí no hizo.

Las relaciones más tensas se dieron durante la guerra de Yom Kipur en el año 1973, Arabia Saudita fue un actor clave en el shock petrolero como forma de presión a Occidente. El rey de Arabia Saudita, Fáisal bin Abdulaziz, estableció, en conjunto con los países exportadores de petróleo, que el embargo sería levantado si el Estado judío se retiraba de todos los territorios ocupados y se reestablecían los derechos de autodeterminación del pueblo palestino (Maffeo, 2003). Más allá de lo dicho anteriormente, el embargo fue levantado en el año 1974 sin que ninguna de estas condiciones se cumpliera. No obstante, permitió la consolidación del petróleo como un arma en el contexto global y cuadruplicó el precio de este hidrocarburo, lo que benefició a la economía de muchos países de la región.

Durante los años de las negociaciones de Oslo (1993 al 2000), Arabia Saudita apoyó estas iniciativas de manera silenciosa. Es más: el ulema saudí, Abd al-Aziz ibn Baz, emitió una fatwa (decreto islámico) en esta sintonía. Sumado a esto, enmarcado en el Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo (CCEAG) levantó el embargo indirecto a Israel (Podeh, 2018).

A principios del nuevo siglo, el proceso de paz llegó a un callejón sin salida y, como sucede tras un fracaso de una negociación, se desató una ronda de violencia. De esto se desprende que el talón de Aquiles para el acercamiento entre Israel y los países árabes sigue siendo el conflicto entre el Estado judío y los palestinos.

No obstante, lo dicho anteriormente, en el año 2002, Arabia Saudita y sus aliados lanzaron la iniciativa árabe de paz. La misma estableció las bases para la normalización de las relaciones diplomáticas de los países árabes con el Estado judío. Sin embargo, el principal motivo para llevar a cabo esta iniciativa fue mejorar la imagen del país con respecto a Estados Unidos tras los atentados del 11 de septiembre de 2001. Recordemos que 15 secuestradores eran de origen saudí sumado a su actor intelectual, Osama Bin Laden.

La profundización de la alianza: La guerra del 2006 y el programa nuclear iraní

La Revolución Islámica de Irán en el año 1979 planteó un desafío profundo para el MENA. En este sentido, Arabia Saudita vio nacer a un nuevo país que le disputaba la hegemonía regional. Sería difícil pensar que ésta sea lograda por motivos étnicos o religiosos dadas las diferencias existentes entre ambos países: por un lado, un régimen chiita y persa y, por otro lado, uno sunnita y árabe. Más allá de exacerbar las diferencias, la continuidad del conflicto de Israel con sus vecinos exacerbó a los árabes e Irán explotó esas divisiones. Cuando se inició la guerra que enfrentó al Estado judío con Hezbolá, Arabia Saudita atacó a la organización por su imprudencia de llevar al Líbano a una guerra innecesaria e instó a Israel a atacar con todas sus fuerzas a la organización chiita. (Middle East Monitor, 2019).

En el año 2015, los cinco miembros del Consejo de Seguridad más Alemania firmaron un acuerdo con Irán sobre su programa nuclear. No es asunto de este trabajo analizar en qué consistía el mismo o como se llevaron adelante las negociaciones, pero sí entender como influyó en las relaciones entre Arabia Saudita e Israel. Un primer elemento a

tener en cuenta es que ambos países lo sintieron como una traición, especialmente de la administración de Barack Obama, presidente de los Estados Unidos. La principal preocupación era que Irán utilizara los beneficios que traería aparejado la quita de las sanciones para seguir apoyando al terrorismo en la región y profundizar su plan nuclear. El discurso de Netanyahu en el Congreso de los Estados Unidos, previo a la firma del acuerdo, rompió con todos los protocolos ya que el mismo no fue a instancias de una invitación presidencial sino del partido de la oposición. A pesar de no obtener los resultados esperados por el primer ministro, el discurso fue aplaudido en Arabia Saudita ya que decía públicamente lo que este país manifestaba en secreto.

Como podemos ver, la alianza tácita fue el resultado de cálculos en materia de seguridad, que reflejan los intereses mutuos en la región. Si antes de la guerra, los líderes árabes los manifestaban solo a puertas cerradas, después de la misma ya empezaron mostrarlos de manera más directa y eso podemos apreciarlo en el interés de golpear a Hezbolá como forma de darle un mensaje a Irán. Clive Jones y Yoel Guzansky (2017), describieron la relación como un “*régimen de seguridad tácita*” caracterizada por una cooperación no escrita ni codificada basada en la percepción de la amenaza iraní. Agregan que otra de las características era el secretismo de la misma (Guzansky & Jones, 2017). Según informes de prensa y filtraciones de Wikileaks, existieron reuniones en el año 2010 en Arabia Saudita entre representantes de este país y el ex jefe del servicio de inteligencia israelí, Mossad, Meir Dagan. En las mismas, se habría acordado que Israel pueda usar el espacio aéreo saudí en un hipotético caso de ataque a Irán. (Podeh, 2018).

La sombra de la amenaza iraní reeditó una nueva “*Alianza de la periferia*”. La misma se caracterizó, al igual que la acontecida en

los años 50 y 60, por no estar institucionalizada o tener un carácter informal, sino que se trata de una alianza relacionada, principalmente, con la inteligencia y la defensa. Sin embargo, existen claras diferencias con la experiencia de hace más de medio siglo. La situación de Israel en la actualidad es muy distinta a la de sus primeros años de vida. El Estado judío es un actor mucho más poderoso e influyente de lo que era en aquel entonces. Además, surgió en un momento donde las relaciones con EEUU eran mucho más inestables. No obstante, la principal diferencia se encuentra en los actores que la componen. Durante la década del 50 y 60, el desafío era el arabismo de Nasser. Actualmente, Irán y, de alguna manera también, Turquía, se han transformado en actores preponderantes en la región. En cuanto a las limitaciones, siguen siendo similares, tales como la falta de capacidad o de decisión para hacer públicas las relaciones. Esta situación se debe a la persistencia del conflicto entre palestinos e israelíes. Una normalización de las relaciones entre el Estado judío y los Estados del Golfo empujaría aún más a los palestinos hacia Irán. Esta situación sería contraproducente para todos los actores. Para Israel, porque afianzaría aún más en su frontera cercana la presencia de Irán. Mientras que, para los países del Golfo, implicaría una pérdida de prestigio y sería un foco de tensión social a raíz de la simpatía que genera en los distintos pueblos la causa palestina.

En este contexto, Israel ha actuado en diferentes escenarios para apoyar a sus aliados y garantizar sus intereses regionales.

En el marco del conflicto sirio, Israel ha actuado para impedir la llegada o el traslado de material militar de Irán a Hezbolá. A su vez, ha buscado impedir la instalación de posiciones del país persa con el

objetivo de que este no pueda emplazarse en la frontera norte del Estado judío. Israel tuvo éxito, aunque sea parcialmente, en su estrategia. Por un lado, contuvo el avance iraní y mostró la falta de voluntad de éste para entrar en una confrontación directa. Por otro lado, frenó cualquier avance de largo plazo de Hezbolá y retiró gran parte de los efectivos de la Guardia Revolucionaria emplazados en el territorio sirio (Melamed Visbal, 2019).

No obstante, Israel ha sido sumamente cauto y meticuloso en sus distintas intervenciones. Esto se debe a que una acción desmesurada podría despertar una ola de hostilidad de los actores allí radicados. Esto no quiere decir que su papel haya sido pasivo, puesto que ha habido diversidad de ataques armados contra fuerzas iraníes o de Hezbolá apostadas en el territorio.

Es importante establecer que Israel no tiene capacidad real ni la motivación para controlar un conflicto armado de larga duración en Siria o de garantizar un resultado satisfactorio en caso de darse este escenario. Según Melamed Visbal (2019), esto se debe a tres premisas. En primer lugar, un elemento que ya hemos venido mencionando en otros contextos, y se trata de que tanto Siria como Israel han aprendido a convivir y conocer el modo de actuar de cada uno para mantener sus intereses a salvo. En segundo lugar, nada garantiza que un cambio de régimen en Siria posibilitaría la llegada de un gobierno más afín a Israel o más hostil a Irán. En más, podría dar lugar a organizaciones radicales u hostiles de carácter mucho más impredecible. Por último, la historia le recuerda a Israel que una acción rupturista no garantiza un resultado óptimo para sus intereses. En la guerra civil libanesa (1975-1990), el Estado judío apoyó al presidente Bashir Gamayel, lo que

derivó en una participación activa y directa en el conflicto, pero sin lograr, finalmente, los objetivos esperados (Melamed Visbal, 2019)

En segundo lugar, Israel y Egipto han estado cooperando en varios sectores. Uno de los enfoques principales se centró en la lucha contra ISIS en el Sinaí. El pueblo egipcio no ha cambiado su percepción sobre Israel, pero el gobierno egipcio, emergido pos Primavera Árabe, ha estado dispuesto a profundizar su cooperación militar con el Estado judío. Se ha reportado que Israel, en coordinación con el ejército egipcio, atacó objetivos de ISIS en el Sinaí. A su vez, el Estado judío ayuda en materia de inteligencia en la lucha de Egipto contra elementos radicales (Zisser, 2019).

En un tercer escenario, Israel mostró su predisposición a intervenir en nombre de Arabia Saudita ante Estados Unidos en relación al caso Khashoggi. El asesinato del periodista saudí se le atribuyó al heredero al trono de ese país, Mohamed bin Salmán. Como retribución y también protegiendo sus propios intereses, los países árabes se mostraron en la misma línea que Israel en la Conferencia de Paz y Seguridad de Varsovia en el año 2019. La misma tenía el objetivo de centrarse en el proceso de paz y la crisis humanitaria en Medio Oriente. En cuanto al primer punto, los países árabes han estado presionando al presidente de la Autoridad Nacional Palestina, Mahmoud Abbas, para que acepte negociar en el marco del plan de paz de la Administración Trump, denominado “Acuerdo del Siglo (Zisser, 2019). En esta misma conferencia se vio también la profundización de los lazos entre los distintos actores en contra de Irán. En relación a esto, Netanyahu, primer ministro de Israel, habló de un punto de inflexión histórico, mientras que el ministro de Relaciones Exteriores

de Yemen, Khaled Hussein Alyemany, quien se sentó entre el premier israelí y el Secretario de Estado de EEUU, Mike Pompeo, estableció «Por primera vez, nos hemos reunido para discutir los peligros que plantea Irán. Esto tendrá un fuerte impacto en nuestra región» (Sieradzka, 2019). De esta manera podemos ver como el escenario confluye en el rol de Irán en la región y une los intereses de EEUU, Israel y los países árabes “moderados”.

Israel y los actores extrarregionales

Las relaciones con las grandes potencias es otro de los ejes de la política exterior israelí. Su desarrollo tecnológico, económico, su acercamiento diplomático y la potencia militar marcan las relaciones con China, Rusia y los Estados Unidos.

Las relaciones con Pekín tienen un claro eje económico. En cifras, para 2018, el intercambio comercial entre ambos países alcanzaba 14,000 millones de dólares en comparación con 50 millones de dólares en 1992 cuando ambos países formalizaron sus relaciones (Opalín, 2020). De esta manera China se ha convertido para 2020 en el segundo socio comercial (Sanz, 2020).

A China le interesa el modelo tecnológico e innovador de Israel en su búsqueda de transformar parte de su proceso económico, con el objetivo de agregarle más valor a sus producciones. Por su parte, las inversiones de Pekín se relacionan con el sector agroquímico, inversiones de Huawei y con el gigante Alibaba.

No obstante, el principal interés de China se relaciona con su gran plan estratégico denominado “Nueva Ruta de la Seda”. Dos ejemplos remarcan este interés. Por un lado, la empresa China Harbor

está construyendo un nuevo puerto en Ashdod, a unos 40 kilómetros al sur de Tel Aviv, y por otro lado, la *Shanghai International Port Group*, ha ganado la concesión para operar el puerto de Haifa, uno de los más importantes de Israel, durante los próximos 25 años (Labrado Calera, 2019). La iniciativa *One Belt, One Road*, como se la conoce en inglés, es una red marítima y terrestre de infraestructura que tiene como objetivo mejorar la conexión del Lejano Oriente con el exterior y, a su vez, aumentar la influencia china a nivel mundial en materia política y económica (El Orden Mundial, 2020).

Sin embargo, el formar parte del plan estratégico chino está lejos de estar exento de problemas. Estados Unidos ha mostrado su preocupación y ha establecido que la creciente participación de Pekín pone en peligro la cooperación con EEUU. Tras las adjudicaciones a China en el puerto de Haifa, EEUU pidió que limitara la participación de Pekín. Esta región es estratégica debido a que por esa zona del Mar Mediterráneo circula la Sexta Flota. Entre la elección del principal socio militar, que le aporta cada año 3.400 millones de euros en armamento, y el segundo socio comercial, como dijimos en los párrafos anteriores, el Estado judío no dudó en profundizar su relación con el país americano. Tras una visita de Mike Pompeo en mayo de 2020, Israel adjudicó la construcción de una planta desalinizadora a una compañía local en detrimento de una hongkonesa. Aunque la asignación se haya hecho a raíz de una mejor propuesta, se puede deducir el miedo de Estados Unidos a que China acceda a la burbuja tecnológica israelí y adquiriera material para el ciber espionaje o tecnología militar. En más, el embajador de EE UU, David Friedman, solicitó el bloqueo del desarrollo de la tecnología 5G por parte de inversores chinos (Sanz, 2020).

Un último elemento a tener en cuenta se basa en la dependencia que tiene China de recursos hidrocarburíferos. Esta situación la hace importadora de Arabia Saudita pero también de Irán. En este contexto, el Estado judío teme que mucho de sus recursos estratégicos caigan en manos de Teherán por lo que la cooperación tiene otro limitante, además de la relación con los Estados Unidos (Labrado Calera, 2019).

Por su parte, la agenda entre Rusia e Israel ha aumentado su intensidad en los últimos años a raíz de la mayor participación que ha tenido Moscú en la región. Dos ejes marcan la relación entre ambos países: por un lado, los aspectos económicos y, por otro lado, el diplomático.

En cuanto al primer punto, los aspectos hidrocarburíferos constituyen el eje de la agenda bilateral. Para junio de 2018, Rusia se había convertido en el principal exportador de petróleo de Israel, pasando de 270 millones de dólares en 2012 a los 1.000 millones a fines de 2017. No obstante, el principal punto de fricción se relaciona con el gas. El alineamiento del Estado judío con Chipre, Grecia e Italia, entre otros países, para explorar y exportar el gas encontrado en el Mediterráneo Oriental a Europa genera una amenaza a los intereses rusos. Aunque esta situación todavía no está desarrollada, es un foco de tensión entre ambas naciones (Labrado Calera, 2019).

En cuanto al segundo punto, el aspecto político-diplomático se vio profundizado tras la intervención de Rusia en el conflicto sirio. Moscú empezó a ocupar el rol de “árbitro” en la región tras la parcial retirada de EEUU. El mayor involucramiento significó el fin de la libertad de acción israelí en territorio sirio. No obstante, profundizó las relaciones y los encuentros de alto nivel entre Netanyahu y el presidente ruso, Vladimir

Putin. Desde diciembre de 2015 y hasta principios de abril de 2019 se han contabilizado trece encuentros entre ambos mandatarios. Otro elemento clave es el comportamiento y el respeto de las líneas rojas de cada una de las partes. Por un lado, Rusia accedió a no suministrar armamento a Hezbolá y no proteger a la organización de cualquier ataque israelí. Además, Israel confía en el rol de Moscú para mitigar la presencia de Irán en su frontera norte y, cuando finalice el conflicto, negocie para una retirada del país persa de Siria (Frantzman, 2017). Este último punto puede estar basado en una sobrevaloración de la influencia rusa sobre Irán. Por otro lado, Israel tolera la continuidad de Assad y la permanencia de Rusia en su territorio en detrimento de su aliado tradicional. Además, impulsa la profundización de los temas económicos, más allá de lo que mencionamos del tema del gas (Labrado Calera, 2019).

Si hay una relación histórica y estratégica, es la de Israel con Estados Unidos, expresada en factores como el *lobby* judío en EEUU, el influyente grupo evangélico que cree en el carácter redentor de un Estado judío en tierra santa o el carácter estratégico-militar de un aliado en una región muy cambiante. En los últimos años el compromiso y sostenimiento de las políticas hacia Israel vario drásticamente como reflejo de las políticas llevadas a cabo por la administración Obama o Trump.

Como dijimos en párrafos anteriores, bajo la presidencia de Barack Obama, EEUU inició una política que en sus primeros años se enfocó en la crisis interna causada por el colapso de las hipotecas *subprime*. Hasta su llegada a la Casa Blanca, EEUU se había comportado como un “gendarme regional”, pero a partir de ese momento, la flamante administración demócrata empezó a dejar en claro que no iba a pelear las guerras por sus aliados, aunque no los dejaría librados a su suerte. Esto, como dijimos, tuvo como resultado la penetración por parte de

Rusia y, en menor medida, de China en los conflictos regionales.

Otro factor que precipitó las relaciones a uno de los valores más bajos en décadas fue el Acuerdo 5+1 firmado en el año 2015. El mismo ya fue desarrollado y explicamos sus consecuencias. Finalmente, el golpe de gracia lo dio la abstención ante la Resolución 2334 del Consejo de Seguridad que condena a Israel como potencia ocupante y su accionar en los territorios palestinos.

La derrota de Hillary Clinton y el posterior ascenso de Donald Trump parecieron generar un cambio en la visión de EEUU con respecto a su relación a Israel y a la región. No obstante, podemos ver algún atisbo de continuidad en la premisa principal del gobierno. El “*American First*” forjaba una posición de menor involucramiento, es decir, mantenía el aislacionismo y la intervención en solo aquellos asuntos donde los intereses directos de los EEUU estén verdaderamente involucrados.

No obstante, sí hubo un claro alineamiento de EEUU no solo con Israel sino con las monarquías moderadas del Golfo. La decisión de Trump de retirarse del acuerdo nuclear fue aplaudida y profundizó los alineamientos regionales. Sin embargo, la verdadera señal que confirmó este nuevo sesgo de las relaciones se dio con el reconocimiento de Jerusalén y los altos del Golán como territorios israelíes y el traslado de la embajada desde Tel Aviv a la Ciudad Santa. En el primer caso, el valor simbólico de esta medida es muy importante por lo que representa esta ciudad para los judíos de todo el mundo. En relación a los Altos del Golán, no solo tiene un valor estratégico por su posición elevada sobre el territorio sirio, sino que también permite controlar uno de los afluentes de agua más importantes en una región donde ese insumo primordial escasea.

Consideraciones Finales

Como pudimos ver a lo largo de este trabajo, Israel se ha comportado como un actor *statu quista*. El Estado judío atravesó su historia con diversidad de conflictos de distinta índole. Es por esto que el mantenimiento de una posición de fuerza es primordial para garantizar el interés nacional entendido como autopreservación. Los elementos materiales de poder se hacen primordiales y evitar una guerra en todos los frentes es el objetivo establecido para garantizar la seguridad del Estado.

Existe un consenso importante dentro de la población de que la razón de Estado es la supervivencia. Una organización que se basa en pilares como es una economía potente, a la vanguardia en el desarrollo industrial y tecnológico, y en las fuerzas de seguridad caracterizadas por su potencia, capacidad y, por sobre todo, la disuasión ante eventuales conflictos.

Varios adjetivos le caben al MENA, desde ser una región penetrada, por la gran cantidad de actores que han intervenido en su desarrollo, hasta convulsa por la presencia amplia de conflictos armados, étnicos y religioso que existen. No obstante, las modificaciones territoriales han sido pocas. Quizás la última se dio en la Guerra de los Seis Días o, de manera más limitada, tras los acuerdos de Oslo.

Desde otro punto de vista, la Revolución Iraní marcó las diferencias existentes entre las dos ramas del islam. Hasta ese entonces, el país persa formaba parte de la “*Twin Pillars Policy*” que le permitía a EEUU garantizar sus intereses en la región. Además, mantenía bajo control las tensiones entre el sunismo y el chiismo.

En un contexto marcado por estas heterogeneidades, las alianzas existentes van a ser superficiales y coyunturales ante los distintos conflictos o situaciones que se van desarrollando. A lo largo de este trabajo hicimos foco en dos de los más recientes acontecimientos. En primer lugar, la Primavera Árabe, que inicio una ola de manifestaciones a lo largo de la región con el objetivo de construir espacios más inclusivos pero que finalizó con los mismos dirigentes y las mismas desigualdades con las cuales se inició. En segundo lugar, el programa nuclear iraní, que profundizó las diferencias ya existentes, pero que también alineó a los actores en *ententes* bien definidas.

El primer escenario que se nombra en el párrafo anterior trajo aparejada la incertidumbre al interior del liderazgo israelí. El orden regional previo al desarrollo de la Primavera Árabe daba previsibilidad a un escenario geográfico y político siempre complejo. El Estado judío sabia como iban a responder los países y cuáles eran los nexos para disminuir las amenazas latentes. Era el Egipto de Hosni Mubarak o la Siria de Bashar al-Assad que, con sus grandes diferencias, eran países que compartían el interés de supervivencia del régimen.

Hemos descripto que el cambio de régimen y el ascenso de un actor hostil en Egipto como es la Hermandad Musulmana por medios democráticos despertó los mayores temores del Estado judío. Por un lado, al hacerlo a través de las urnas le dio a Morsi legitimidad y, a su vez, le quitó a Israel un valor simbólico como es el de ser la única democracia constituida de Medio Oriente. Por otro lado, el nuevo gobierno de Egipto llegó con un discurso agresivo hacia Israel acrecentando las posibilidades de un conflicto latente o aumentar la interconexión con Hamas. Es de recordar que esta última agrupación es un desprendimiento de la Hermandad Musulmana

La Primavera Árabe duro menos de lo esperado. No obstante, Israel sabe que la incertidumbre que prima en la región es parte de una situación estructural y que no va a cambiar. Son las mismas desigualdades y los mismos gobiernos los que pueden generar un caldo de cultivo para una ola de manifestaciones de similar envergadura.

La cuestión iraní no es nueva. Desde Itzjak Rabin hasta Benjamín Netanyahu han mostrado su preocupación con respecto al país persa y todos lo ven como una amenaza existencial. La estructura del eje anti iraní tiene claros matices ideacionales. Se basa en elementos religiosos (chiitas vs sunnitas) y étnicos (persas y árabes). En este marco, el Estado judío profundiza un alineamiento con matices históricos y que va mutando de acuerdo a las circunstancias con el eje árabe sunnita.

Los recientes acuerdos entre Emiratos Árabes Unidos e Israel son muestra que una alianza líquida, secreta y con matices coyunturales puede generar un acuerdo duradero. Este último argumento se consolida con la normalización de relaciones diplomáticas con Bahrein, Sudan y Marruecos en el contexto de los acuerdos Abraham patrocinados por la administración Trump. Es así, que mientras el mundo miraba la evolución de la pandemia del COVID 19, la diplomacia israelí se mantuvo activa cosechando éxitos a nivel regional. Como se puede ver, estamos más cerca de una paz sectorizada. Por un lado, basada en intereses compartidos por los líderes, pero al mismo tiempo alejada de los intereses de los pueblos. Por otro lado, esta paz sectorizada profundiza las divisiones de un Medio Oriente que mantiene todos los elementos de inestabilidad que hacen a una región artificial y creada bajo la pluma europea.

Referencias Bibliográficas

- Abiantun Meza, K. F., & Bravo Hernandez, A. J. (2013); *“Política exterior de Israel desde la perspectiva neorrealista de las relaciones internacionales”*, Barraquilla, Barraquilla, Colombia.
- Amour, P. (2017); *“Israel, the Arab Spring, and the unfolding regional order in the Middle East: a strategic assessment”*, en *British Journal of Middle Eastern Studies*, 44(3), pp. 293-309. doi:10.1080/13530194.2016.1185696
- Anna Stoil, R. (2011); *“EU officials meet in Knesset, but eyes are on Egypt”*, en The Jerusalem Post. Disponible en: <https://www.jpost.com/diplomacy-and-politics/eu-officials-meet-in-knesset-but-eyes-are-on-egypt>
- Byman, D. (2011); *“Israel’s Pessimistic View of the Arab Spring”*, *The Washington Quarterly*, pp. 123-136.
- Diario ABC (2018); *“Israel vs Irán: así es el arsenal armamentístico de estas dos potencias archienemigas”*. Disponible en: https://www.abc.es/internacional/abci-israel-iran-arsenal-armamentistico-estas-potencias-archienemigas-201805111143_noticia.html
- El Orden Mundial (2020); *“¿Qué es la Nueva Ruta de la Seda china?”*, EOM. Disponible en: <https://elordenmundial.com/que-es-la-nueva-ruta-de-la-seda-china/>
- Frantzman, S. (2017); *“Despite Syria, Israel-Russia relations are the warmest in history”*, Obtenido de The Jerusalem Post.
- Gelvin, J. (2015); *“The Arab Uprisings: What Everyone Needs to Know”*. Nueva York: Oxford University Press.
- Guzansky, Y., & Jones, C. (2017); *“Israel’s relations with the Gulf states: Toward the emergence of a tacit security regime?”*, *Contemporary Security Policy*, pp. 398-419.

- Labrado Calera, E. M. (2019);** *“Israel, el alfil se mueve en el nuevo tablero de Oriente Medio”*, Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE).
- Lobell, S. (2009);** *“Threat assessment, the state, and foreign policy: a neoclassical realist model”*, en S. Lobell, N. Ripsman, & J. Taliaferro, *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*, pp. 42-74.
- Maffeo, A. (2003);** *“La Guerra de Yom Kippur y la crisis del petróleo de 1973”*, *Revista Relaciones Internacionales* (25), pp. 2-6.
- Melamed Visbal, J. (2019);** *“Intereses geopolíticos de Israel en el conflicto armado en Siria”*, *Revista de derecho*, pp. 210-230.
- Mendelberg, U. (2017);** *“Aproximación a la seguridad nacional israelí”*, en *La política de defensa y seguridad de Israel como modelo*, I. L. Leal Moya, & M. P. Moloeznik, Mexico DF.: Centro Universitario de los Altos (CuAltos).
- Middle East Monitor (2019);** *“Saudi supported Israel against Hezbollah during 2006 war”*, Londres, Reino Unido.
- Mijares, V. (2015);** *“Realismo neoclásico: ¿El retorno de los estudios internacionales a la ciencia política?”*, en *Revista de ciencia política*, 581-603. Disponible en scielo.conicyt.cl: <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2015000300006>
- Opalín, L. (2020);** *“EUA insiste en reducir la influencia China en Israel”*, en *El Financiero Ciudad de Mexico*.
- Podeh, E. (2018);** *“Saudi Arabia and Israel: From Secret to Public Engagement, 1948–2018”*, en *The Middle East Journal*, pp. 563-586.
- Público (2009);** *“Obama comienza de nuevo en Oriente Medio”*, Madrid, España.
- Sanz, J. C. (2020);** *“La presión de EE UU ahuyenta la creciente presencia de China en Israel”*, Jerusalen, Israel.

- Sieradzka, M. (2019); “Conferencia de Varsovia: las nuevas alianzas contra Irán”, Deutsche Welle - DW.**
- Soler i Lecha, E. (2017); “Alianzas líquidas en Oriente Medio”, *Anuario Internacional Cidob*, pp. 148-156.**
- Zacharia, J. (2011); “Israel wary of transition in Egypt, concerned about regional stability”, *The Washington Post*. Disponible en: https://www.washingtonpost.com/national/israelworries-about-peace-amid-regional-tumult/2011/02/01/ABZtFbE_story.html**
- Zisser, E. (2019); “Israel and the Arab World – Renewal of the Alliance of the Periphery”, en *Athens Journal of Mediterranean Studies*, pp. 225-240.**

Capítulo 13

Irán ante la Primavera Árabe, entre amenazas y oportunidades. La internacionalización de los conflictos internos en los países de Medio Oriente

Martín Bettati*

Introducción

El entusiasmo de Irán por las protestas iniciadas en Túnez a fines de 2010 y rápidamente expandidas por la región, en lo que se dio a conocer como la Primavera Árabe (PA), se distinguía de las preocupaciones de los distintos gobiernos de la región –excepto tal vez de los de Qatar y Turquía– y sus consiguientes oposiciones a las movilizaciones. Desde Teherán, la PA fue inicialmente vista como una continuación de su Revolución Islámica (Hennessy-Fiske, 2011) y se tenía la esperanza de que trajera el remplazo de los gobiernos pro-norteamericanos que llevaban décadas instalados en el poder. Esta euforia revolucionaria tuvo una existencia efímera. Ni bien los vientos de Túnez llegaron a Siria, las manifestaciones pasaron a recordar más al Movimiento Verde de 2009 que a la Revolución de 1979. La preocupación de Teherán escaló cuando los levantamientos se reprodujeron en la vecina Irak y cuando grupos islámicos sunitas radicalizados comenzaron a ganar poder.

* Integrante del Grupo de Jóvenes Investigadores del IREMAI-GEMO de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Colaborador en el Seminario Religión, Política y Economía en las Relaciones Internacionales del Medio oriente y Norte de África en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Rosario-Argentina. Correo: martinbettati@gmail.com

La idea central de este capítulo es que Irán percibió que la PA generó una serie de amenazas y oportunidades a sus intereses, conduciéndolo a la decisión de internacionalizar los conflictos internos de los países en donde tuvo lugar mediante la intervención, acompañada de la invitación o aceptación del apoyo por parte de grupos locales, para influenciar el *outcome* de los procesos políticos domésticos.

La PA significó una situación de conflicto interno en una serie de países árabes, yendo desde manifestaciones hasta la guerra civil. Este cuadro se complejizó tras la decisión de diversos actores externos de involucrarse para influir en el resultado de las dinámicas internas, conduciendo a una internacionalización de los conflictos por los que atravesaban diversos países de Medio Oriente y el Norte de África (MENA, por sus siglas en inglés).

Este contexto representó un conjunto de amenazas a los intereses de la República Islámica de Irán (RII), pero también oportunidades de expansión de los mismos. Enfrentado a esa realidad, Irán decidió intervenir en algunos de los países afectados por la PA. Así, ante un fenómeno que se presentaba como ajeno, Teherán orquestó una respuesta dual. En unos casos actuó para mantener el *statu quo* y contener los efectos de *spill-over* en favor de los gobiernos que se encontraban en el poder y sus grupos cercanos. En otros casos, lo hizo con objetivos revisionistas apoyando opositores.

Teherán desplegó un uso diligente de *smart-power*, combinando *soft* y *hard power*, y variando el nivel de involucramiento entre los países, así como los recursos empleados, de acuerdo a los intereses en juego y las capacidades disponibles.

En los teatros en los que operó, Irán no lo hizo solo, sino que encontró

rivales y aliados. Así, en ocasiones el involucramiento interno tomó la forma de una contraintervención para restringir acciones similares de otros actores extranjeros, o con el objetivo de desgastarlos, adquiriendo un rol central las rivalidades regionales. Por otro lado, los alineamientos con actores locales o externos se mantuvieron relativamente estables, centrándose en intereses e identidades compartidas. Sin embargo, en ciertas oportunidades se configuró una suerte de *issue-alignment* en el terreno, donde con un determinado actor se podía tener una relación de aliado o rival al mismo tiempo dependiendo del *issue* en cuestión, delimitado y restringido temporal y geográficamente.

La cuestión nuclear iraní no estuvo ausente. Las sanciones económicas de EE.UU. y parte de la llamada Comunidad Internacional, y la política de contención norteamericana restringieron la libertad de movimiento de Irán y representaron una carga para la RII. El consecuente malestar interno trajo reiteradas protestas en casa. Este cuadro solo empeoró con la pandemia de 2020 imponiendo un límite a la política hacia la PA y la región.

Marco de análisis

Siguiendo a Borda (2009) la internacionalización es el proceso a través del cual se toma la decisión de involucrar a actores internacionales en un conflicto doméstico. La decisión de internacionalizar puede ser hecha tanto por actores externos, tomando la forma de una intervención, o por actores locales, a través de una invitación. Por lo general, recae sobre ambos tipos de actores, siendo una forma intermedia⁸⁷. La internacionalización, como es entendida aquí, es una política consciente y explícita, resultado de un proceso de toma de decisión racional de diversos actores.

87. Esta perspectiva permite complejizar la lectura que a menudo se posee de los conflictos en el MENA como proxy wars, lo cual puede cometer el error de denegar la agencia a los actores internos.

Golubev y Antonova (2020) señalan que las formas de intervención varían desde alto nivel (altos costos), como las intervenciones militares, hasta bajo nivel (bajos costos), como apoyo financiero, político o con armamentos, provisto de manera encubierta o abierta. Por su parte, Corbetta y Melin (2017) sostienen que las partes ajenas con fuertes intereses en el conflicto civil y que poseen los recursos apropiados son propensas a utilizar métodos duales, empleando una combinación de coerción a favor de un lado y estrategias neutrales no coercitivas (como propuestas de mediación).

Los factores que influyen en la decisión de internacionalizar pueden ser clasificados en domésticos e internacionales. Dentro de la dimensión doméstica dos variables son centrales, los intereses de los actores y su identidad. Con respecto a los intereses, Barnett y Levy (1991) señalan que los límites políticos y económicos a la movilización estatal de recursos societales son un poderoso incentivo para hacer concesiones de alineamiento a cambio de apoyo militar y económico. Adicionalmente, Midlarsky (2003) apunta que, en una situación de rivalidad étnica o religiosa, empeorada por el colapso de una estructura unificadora tal como un Estado, los grupos deben confrontar entre ellos. Los actores locales también pueden buscar legitimidad internacional. La variable identitaria incide en el hecho de que, dado a que la asistencia suele ser condicionada a ciertos *trade-offs* o condicionamientos, los agentes internos tienden a buscar un actor internacional que no solo pueda proveerla, sino también que simpatice con su lucha, para reducir la posibilidad de costos adicionales (Borda, 2009).

En la dimensión internacional dos son los conjuntos de variables. Por un lado, los motivos de los actores externos para intervenir, aquí importan los intereses en juego y el cálculo de utilidad. Por otro lado,

las condiciones que aumentan la probabilidad de una intervención: el poder relativo del Estado que sufre el conflicto interno, su cohesión interna y la cercanía de una población con afinidad identitaria.

En la base de la decisión de intervenir yace el hecho de que cuando el Estado A se encuentra en una situación de conflicto interno, el Estado B puede desear intervenir para influenciar el resultado (*outcome*) de la lucha por el poder político al interior del Estado A (Levy, 1996). Esa situación puede conducirlos a alinearse con alguna de las partes del conflicto. Naturalmente, pueden ser más de uno los Estados que decidan intervenir conduciendo a relaciones cooperativas o competitivas entre ellos. Por otro lado, la intervención externa puede buscar contener efectos *spill-over* (Gleditsch y otros, 2008).

Por último, desde la teoría prospectiva, Levy (2003) señala que, a la hora de hacer un cálculo de utilidad respecto a una política (*policy*), los actores tienden a sobrevalorar las pérdidas potenciales frente a las ganancias estimadas con respecto a un punto de referencia. En consecuencia, toleran mayores niveles de riesgo con respecto a posibles pérdidas y menores cuando se trata de potenciales ganancias. Consecuentemente, la decisión de intervenir va a ser una función de la valoración que las partes hagan respecto a pérdidas y ganancias relativas con base en un punto de referencia y los niveles de riesgo asociado que toleren.

En relación al segundo conjunto de variables, Levy (1996) señala que es más probable que el conflicto en Estados relativamente débiles dispare la intervención externa. El autor agrega que esta probabilidad aumenta si en dicho Estado hay divisiones étnicas, religiosas o políticas que provean al Estado externo motivaciones ideológicas o políticas para apoyar a una facción interna sobre otra.

En resumen, la posibilidad de que Irán haya decidido intervenir en el conflicto interno de alguno de los países que experimentaron la PA se movió en un *continuum*. En un extremo encontramos una alta probabilidad de intervención y un potencial mayor gasto de recursos cuando, de una parte, había actores locales que buscaron o aceptaron el apoyo de Irán y que poseían afinidad identitaria; y, de otra parte, Irán tenía intereses en el país y percibía la posibilidad de enfrentarse a pérdidas, el Estado era relativamente menos poderoso, existían grupos internos diferenciados y había una cercanía geográfica. En este extremo encontramos las intervenciones en Irak y Siria. En el otro extremo, cuando estas condiciones no estaban dadas, Irán optó por no intervenir. En el medio encontramos casos en los que la RII estimó obtener ganancias y decidió intervenir, pero con un bajo nivel, como en Bahréin, Egipto y Yemen.

Amenazas a los intereses de Irán

Irak, Siria y Líbano representan la profundidad estratégica de Irán y sus principales medios de proyección regional. Así, las amenazas a alguno de estos tres Estados pueden volverse rápidamente un desafío para las bases ideológicas de la RII y para su capacidad de disuadir a sus adversarios y defender el territorio nacional (McInnis, 2017a). De esta manera, los levantamientos en Siria y el surgimiento de Estado Islámico (EI)⁸⁸ en Irak fueron percibidos como amenazas a los intereses vitales de Irán. En paralelo, los gobiernos de Irak y Siria aumentaron su dependencia del apoyo que recibían de Irán. *Hezbollah*, por su parte, ante la posibilidad de verse aislado ante una eventual caída de al-Assad, decidió intervenir directamente en Siria junto a Irán, y proveer de entrenamiento a las milicias iraquíes; comportamiento que luego repetiría en Yemen.

88. Si bien la denominación del grupo fue variando, a lo largo del capítulo utilizamos la denominación Estado Islámico a fines de no generar confusión.

Un problema adicional de Irán era que no estaba preparado militarmente para enfrentar a EI y al resto de los movimientos armados rebeldes, tanto en Irak como en Siria. La doctrina militar iraní, así como su equipamiento, estaban principalmente orientados a disuadir a y defenderse de EE.UU. —acompañado de sus aliados del Golfo— e Israel, no para llevar adelante una campaña de contrainsurgencia. Esta situación lo condujo a una dependencia del apoyo aéreo de Rusia y EE.UU. en Siria e Irak, respectivamente. La firma del Acuerdo Nuclear en 2015 abrió la posibilidad del acceso a nuevos recursos económicos que, junto con el levantamiento del embargo de armas para 2020, permitirían revertir las deficiencias militares iraníes. Esta esperanza se plasmó en el sexto Plan Quinquenal de Desarrollo, que contemplaba aumentar la inversión en el área de defensa y en las compras militares (Majlis Research Centre, 2016).

Como señalábamos al inicio, la PA significó también oportunidades. La estrategia de disuasión de Irán frente a EE.UU., Israel y las monarquías del Golfo, se basa en una tríada que combina la amenaza del cierre del Estrecho de Ormuz, ataques con misiles balísticos a objetivos regionales de alto valor y guerra asimétrica regional (McInnis, 2017b). De esta manera, la intervención en Irak y en Siria abrió la posibilidad de emplazar allí misiles, como ya lo había hecho en el sur del Líbano⁸⁹. A su vez, la expansión de la red de Resistencia en Irak, Líbano, Palestina, Siria y Yemen actuó sobre el tercer componente disuasivo.

Irak

Para 2011 Irán había logrado remover a Saddam Hussein y a los componentes ba'athistas del Estado, mantener una influencia considerable en el Irak post-Saddam —ejemplificado con la presencia

89. Algunos reportes confirmaban la presencia de misiles balísticos iraníes tanto en Siria como en Irak (Ahren, 2018 y Katzman, 2019).

de al-Maliki como premier– y expulsar a las tropas norteamericanas. Además, Bagdad se había convertido en una pieza clave del Eje de Resistencia como vía de comunicación con Siria y, a través de ésta, con el Líbano, y por compartir una frontera con la región norte de Arabia Saudita⁹⁰. Sin embargo, en esa misma fecha se iniciaron las protestas populares que amenazaron con modificar el sistema político establecido por EE.UU. en 2005, favorable a los intereses de Irán⁹¹. Si bien la mayoría demandaban trabajo y mejores servicios públicos (Dawood, 2016), algunas pedían la abolición del sistema de cuotas (Ibrahim, 2019). Las manifestaciones afectaron incluso a Basora, donde se concentra la población chiita, llegando a incendiar el consulado de Irán en 2018. Esta situación agrídulce se tornó bastante amarga para junio de 2014, cuando EI ocupó Mosul y casi un tercio del territorio iraquí luego del colapso de las Fuerzas de Seguridad de Irak (FSI) disparando, en paralelo, la decisión de EE.UU. de volver a Irak para combatir a EI.

Teherán se centró en derrotar a EI y prevenir ataques a los sitios sagrados en Kerbala y Najaf, luego buscó mantener la unidad territorial de Irak y finalmente expulsar a las tropas norteamericanas⁹². Por otra parte, en el marco de las sanciones que le aplicaba EE.UU. y parte de la llamada Comunidad Internacional, la RII intentó mantener a Irak abierto al comercio como vía para evadir las (Vatanka, 2019). Por último, Irak ha servido como terreno de preparación para las operaciones en Siria (Cordesman y Khazai, 2014) y para reclutar milicias

90. El ataque a las instalaciones de Aramco en 2019 muestra la importancia estratégica de esta locación, ya que si bien los *houthis* se adjudicaron los hechos, los drones salieron del sur de Irak y es poco probable que se haya realizado sin el apoyo y la aprobación de Teherán (Haas, 2019).

91. El *muhasasa ta'ifiya*, sistema político de representación gubernamental proporcional que establece cuotas para los diferentes grupos étnico-sectarios, y las nuevas instituciones establecidas permitieron ganar poder a los chiitas, parte de los cuales Irán se había encargado de organizar políticamente y apoyar económica y militarmente desde hacía décadas.

92. El 5to Plan de Desarrollo 2011-2015 reitera la histórica postura de la RII de liberar a la región de la presencia militar extranjera, así como asegurar las fronteras de Irán (Majlis Research Centre, 2011).

que luchan en defensa de al-Assad, como *Harakat Hezbollah al-Nujaba* formada en 2013 (Katzman, 2019).

EI no solo amenazó con quebrantar la integridad territorial de Irak al declarar el Califato en 2014, sino también con capturar Bagdad y cortar el corredor terrestre desde Teherán a Damasco y Beirut, debilitando el Eje de Resistencia, sumado a los efectos desestabilizantes sobre territorio iraní. En tan solo meses, el EI puso en jaque años de esfuerzo continuado de Teherán. La caída de Irak significaba una amenaza aún mayor que la pérdida de Siria. Esto condujo a la RII a relocalizar milicias chiitas que se encontraban luchando en Siria y enviarlas a Irak (McInnis, 2017a). También lo llevó a tener una postura más dialoguista con Arabia Saudita para atender las cuestiones securitarias regionales, y a ignorar inicialmente la reanudación de bombardeos norteamericanos en suelo iraquí (Dehghanpisheh, 2014). Sin embargo, la presencia de fuerzas de EE.UU. siguió representando una amenaza.

Por otra parte, el surgimiento de EI produjo el debilitamiento del gobierno central, modificando la relación de poder al interior de Irak. Uno de los grupos que se vieron favorecidos fueron los kurdos, quienes ante la nueva posición adquirida buscaron su independencia en 2017. A su vez, algunas poblaciones sunnitas demandaron mayor autonomía para las provincias donde eran mayoría, como en Anbar (Wali, 2020).

Tal como sucedió en otros escenarios, las rivalidades regionales se hicieron presentes. Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos (EAU) y Kuwait en un principio apoyaron a EI y luego a otros grupos sunnitas (Cordesman y Khazai, 2014). Por otra parte, al-Maliki denunció la intervención de Turquía (Smyth, 2016) y, en 2019 Israel intervino atacando posiciones de *Hashd al-Sha'abi* (Fuerzas o Unidades de

Mobilización Populares [FMP]) (Abadian, 2019).

Dada la relativa debilidad de las fuerzas convencionales iraníes y su percepción de amenaza, la RII se ha apoyado tradicionalmente en fuerzas asimétricas para llevar adelante sus operaciones en el exterior, como lo demuestra el accionar de los Cuerpos de Guardianes de la Revolución Islámica (CGRI) y sus Fuerzas Quds, y la formación de *Hezbollah* y las Brigadas Badr en 1982. Con el surgimiento de EI y tras el colapso de las FSI, Irán recurrió al conjunto de milicias iraquíes con las cuales tenía relación y hacia 2013 las agrupó bajo el paraguas de las FMP⁹³. Las principales milicias cercanas a Irán tenían una existencia previa al surgimiento de EI, *Asa'ib Ahl Al Haq* (AAH), *Kata'ib Hezbollah* (KH) y *Liwa' al-Yawm al-Maw'ud*, por ejemplo, se formaron en 2006, 2007 y 2009 respectivamente. Paralelamente, estas mismas condiciones empujaron al primer ministro iraquí a apoyarse crecientemente en estas nuevas fuerzas.

La intervención iraní se materializó predominantemente en apoyo de los CGRI a las FMP, a las FSI y ocasionalmente a los *pershmerga* kurdos. Sin embargo, cuando el EI avanzó en Irak y se acercó a las fronteras de la RII, *Artesh*⁹⁴ intervino (Fars News, 2014). A su vez, se dio una cooperación entre las FMP, proveyendo las tropas sobre el terreno, y EE.UU., aportando apoyo aéreo, con las FSI actuando como interlocutores.

La coincidencia de intereses entre Washington, Bagdad e Irán también se dio en el rechazo a la independencia del Kurdistán tras el

93. Las FMP incluyen una gran cantidad de milicias predominantemente chiitas, sin embargo, no todas responden a Teherán. Como señalan Mansour y Jabar (2017) un grupo considerable responde al Gran Ayatollah al-Sistani, y se formaron luego de su fatwa wajib al-kifai de 2014 que llamaba a los iraquíes a que se unan a las fuerzas de seguridad. Un tercer grupo importante responde a al-Sadr. El número total se estimaba en 100 mil tropas para 2018 (International Institute for Strategic Studies, 2018).

94. Son las Fuerzas Armadas regulares que la Revolución Islámica hereda del Shah y están principalmente avocadas a la defensa sin tener mucha participación en operaciones extranjeras.

referéndum de 2017. Tal vez de mayor importancia fue la coordinación con Ankara en oposición a Erbil. La cooperación en la cuestión kurda reforzó las relaciones con Turquía, cruciales para la solución de la situación en Siria.

Con la derrota del EI, el foco de Irán pasó a ser volver a expulsar las tropas de EE.UU. Para 2018 el *modus vivendi* que establecieron iraníes y norteamericanos pareció desvanecerse. Con EI derrotado –si bien algunas células permanecían activas– distintas milicias iraquíes cercanas a Teherán declararon su intención de confrontar a Washington y demandaron a Bagdad que establezca una fecha para su retirada (Katzman y Khazai, 2019). Incluso el parlamento iraquí exigió una fecha de partida –lo haría de nuevo en 2020–. De igual manera, en mayo de 2018 la Administración Trump decidió retirarse del Plan de Acción Integral Conjunto, coincidente con la extinción de la necesidad de contar con el apoyo de *Hashd al Sha'abi*. Irán no solo retomó el viejo objetivo que tuvo entre 2003 y 2011, sino también los métodos, desgastar a los norteamericanos mediante una guerra asimétrica llevada adelante por milicias locales con apoyo de los CGRI. En 2019 los ataques a instalaciones norteamericanas en Irak se incrementaron considerablemente, asemejándose a los que tuvieron lugar en 2011 que buscaban incrementar el costo de permanencia a las tropas de EE.UU. para hacer efectiva su retirada. Probablemente, el momento más álgido fue el asesinato a manos de EE.UU. en enero de 2020 de Soleimani –líder de las Fuerzas Quds– y Muhandis –subcomandante de las FMP–⁹⁵.

Para mantener su influencia en el ámbito político Irán mantuvo relaciones con un amplio espectro de actores en Irak, y tanto con el gobierno central como con actores no-estatales. Al gobierno lo necesitaba

95. Para una cronología de los hechos y un análisis de las tensiones entre EE.UU. e Irán en este período ver (Bettati, 2020).

para que reasegure su autoridad en el territorio y que sea percibida como legítima por las poblaciones sunníes; y a las milicias y partidos chiitas para que expandan su influencia domésticamente (Bettati, 2019). Teherán mantuvo fluidos lazos con el entonces presidente de Irak Talabani del partido Unión Patriótica del Kurdistán, y con varios políticos de la lista Iraqiyya, sunnita (Ottaway y Ottaway). Dentro del arco chií, la RII apoyó a partidos con los que tenía relaciones fluidas como el Partido Da'wa y los ligados a las milicias como Sadiquin (ligado a AAH), pero también a aquellos rivales o con relaciones tensas, como el Movimiento Sadrista. Esto le permitió emerger como un *deal-broker* y como *king-maker* y armar coaliciones para formar gobierno⁹⁶.

Al hacer un balance, vemos que el EI fue derrotado en diciembre de 2017; Irak pudo mantener su integridad territorial y hacer frente a los pedidos de independencia kurdos y de autonomía sunnitas; mientras que el parlamento iraquí pidió al Primer Ministro en enero de 2020 que expulse las tropas norteamericanas tras el asesinato de Muhandis y Soleimani, y EE.UU. anunció la reducción de tropas (Browne y Starr, 2020). Por otra parte, en 2018 se forma la alianza electoral *Fatah* con partidos ligados a las milicias pro iraníes, quienes ganaron legitimidad en la guerra contra EI y como defensoras de la soberanía iraquí tras la mencionada operación de EE.UU. en 2020 (Bettati, 2020). De esta manera, los chiitas siguieron predominando en la política iraquí. Por último, Irán pudo continuar comerciando con Irak a pesar de la presión de EE.UU. (Robinson, 2019).

96. Ese rol se hizo efectivo en las elecciones de al-Maliki como primer ministro en 2006 (Ottaway y Ottaway, 2019), luego en 2010 con el Acuerdo de Erbil (Cordesman y Khazai, 2014), y en su posterior sucesión por al-Abadi en 2014 (Dehghanpisheh, 2014), y tanto el gobierno de Abdul-Mahdi como el de al-Kadhimi necesitaron del apoyo de chiitas cercanos a Irán en el parlamento (Ford y Slim, 2019 y Al-jazeera, 2020).

Siria

Siria es una pieza casi vital para las relaciones con *Hezbollah* y con los grupos de resistencia palestinos como Hamas y Jihad Islámica. Las relaciones entre el gobierno chiita alawita de los al-Assad e Irán se comienzan a estrechar con la enemistad compartida frente a Saddam Hussein, la oposición a Israel y con la situación de paria dentro del sistema internacional que ambos padecen. La caída de al-Assad podría conllevar al ascenso de un gobierno más cercano a los Estados sunnitas, alienado de Irán y menos opuesto a EE.UU.; o al colapso del Estado y volverse una fuente de estabilidad hacia sus vecinos (Nerguizian, 2013). La intervención inicial iraní tuvo como primer objetivo mantener a al-Assad o al Assadismo –entendido como *deep State*– en el poder (Milani, 2016) y evitar los efectos *spill over* sobre Irak. Sin embargo, posteriormente Irán va a aprovechar la posibilidad de establecer bases militares⁹⁷ y ejercer un mayor control sobre Damasco (Bettati, 2019b).

Los levantamientos también significaron la imposibilidad de Irán de reclamar la PA como heredera de la Revolución Islámica debido a la represión a las poblaciones sunnitas a manos de al-Assad. Además, esto condujo a una disputa con Hamas, sunnita. El movimiento de resistencia decidió relocalizar sus oficinas de Damasco y comenzó a distanciarse de Teherán (Kagan y otros, 2012)⁹⁸.

La presencia iraní en Siria también revistió matices de contra intervención. Arabia Saudita, tras fracasar su intento de replicar la diplomacia implementada en Libia y acordar una intervención internacional, logró que Siria sea suspendida de la Liga Árabe y, junto con

97. Las bases se concentraron en el sur de Siria, más cerca de la frontera con Israel que de los rebeldes sirios (Humud y otros, 2019), lo que hace pensar que su función era seguir incrementando la profundidad estratégica de Irán y su capacidad disuasiva frente a Tel Aviv.

98. Sin embargo, para septiembre de 2020 el representante de Hamas en Irán describió las relaciones como muy buenas a nivel estratégico y disfrutando una situación ideal (Mazhari, 2020).

Qatar y EAU, comenzó a proveer de armas y financiamiento a grupos rebeldes en Siria (Ottaway y Ottaway, 2019). De la misma manera, Erdogan ya en 2011 hizo público el pedido de que al-Assad se haga a un lado. Más adelante también apoyaría a distintas facciones hasta el punto de intervenir directamente en el territorio. Sin embargo, al igual que en Irak, la cuestión kurda sirvió para acercar a Ankara y Teherán. La intervención de Israel, por su parte, se volvió bastante hostil, ésta no estuvo dirigida directamente al gobierno de al-Assad, sino a evitar una expansión de Irán en Siria, conduciendo bombardeos sobre supuestos objetivos ligados a Irán desde 2012.

A diferencia de lo sucedido en Irak, EE.UU. no tuvo una presencia muy significativa en Siria. Una posible explicación de la renuencia de la Administración Obama de presionar fuerte sobre al-Assad, es que si se llevaba adelante una intervención al estilo de la de Libia, era probable que el Acuerdo Nuclear no fuera alcanzado. Trump tampoco pareció darle prioridad, habiendo asumido con una plataforma que llamaba a concluir con lo que denominó las guerras interminables, en 2018 anunció el retiro de tropas de Siria.

Para 2015, cuando la posición de al-Assad se encontraba muy endeble, no solo el frente iraquí empezaba a estabilizarse –lo que le permitió a Irán relocalizar esfuerzos en Siria–, sino que Rusia decidió intervenir en su favor. Sin embargo, la cooperación entre Moscú y Teherán tenía límites, por empezar, Irán continuó bajo la doctrina de no alineación *na sharghi, na gharbi, jomhur-ye eslami* (ni con el Este ni con el Oeste, solo la República Islámica)⁹⁹, y la disposición de mantener a al-Assad en el poder pareció ser menor en Rusia (Cordesman y Khazai, 2014).

De la misma manera que en Irak, para hacer frente a los levanta-

99. La misma establece constricciones al acercamiento con cualquier potencia dado que estima que las ganancias en seguridad de alinearse implicarían un costo demasiado alto en autonomía (Lotfian, 2011).

mientos antigubernamentales Irán volvió a recurrir a las milicias, activando toda la red de Resistencia, reclutando chiitas de Paquistán (Brigadas Fatemiyon), Afganistán (Brigadas Zaynabiyun), Irak, Líbano y Palestina; además, involucró a los CGRI y a su aliado *Hezbollah*. Ya desde mediados de 2011 los CGRI se encontraban en Siria. En 2012 se forma *Liwa Abu al-Fadl al-Abbas* (LAFA), una milicia chiita siria con apoyo iraní que también tenía fuertes lazos con sus vecinos iraquíes AAH, KH y Badr (Al-Tamimi, 2018). En ese mismo año empezó a operar en el terreno *Hezbollah* y para 2016 Irán envió a *Artesh* con mayores capacidades militares (Israel Defense Forces, 2020). La protección de los lugares santos para el chiismo, en este caso la mezquita Sayyidah Zaynab –de manera similar a la protección de Kerbala y Najaf en Irak– sirvió de elemento de *soft-power*. La intervención militar se combinó con una corriente sostenida de apoyo económico a Siria (Ansari y Tabrizi, 2016) y con la diplomacia del proceso de Astana, iniciado para 2017. El distanciamiento de Turquía de EE.UU. y la intervención de Rusia sembraron las condiciones para que este proceso predomine por sobre el auspiciado por Naciones Unidas que contaba con el respaldo de Washington.

En los últimos años, la guerra civil siria fue inclinándose hacia al-Assad y los resultados para Irán han sido mixtos. Por una parte, amplió su presencia en el terreno, ya que, si bien antes de la PA los sirios rechazaban toda posibilidad de hospedar una base militar iraní (Ynet News, 2006), para 2018 la RII ya contaba con cerca de una decena (Humud y otros, 2019). Por otra parte, la tentativa de acercamiento entre Siria y EE.UU. de 2010¹⁰⁰ (Gulf News, 2010) desapareció en 2011. Si bien Teherán tiene que competir con Moscú por la influencia en Damasco, la pregunta que resta es ¿prefiere Irán un aliado fuerte

100. En 2010 Washington designó al primer embajador norteamericano en Damasco desde 2005 y luego tuvieron lugar algunas reuniones.

sobre el que tiene menor control o un aliado más débil sobre el cual ejerce mayor dirección?

Oportunidades de expansión de los intereses de Irán

El panorama no fue tan gris para Irán, en una serie de escenarios los levantamientos fueron sinónimo de oportunidades desde la perspectiva persa. En Bahreín, Egipto y Yemen la PA trajo la posibilidad del derrocamiento de gobiernos hostiles a Irán o la chance de desgastar a sus rivales. En estos países Teherán actuó como un revisionista, apoyando la nueva realidad emergente. En consecuencia, su intervención fue de bajo nivel, es decir, comparativamente inferior a la que tuvo en Irak y Siria. Los instrumentos, sin embargo, fueron similares, con apoyo a grupos predominantemente chiitas, de manera encubierta cuando se trataba de relaciones militares, dirigidos por los CGRI; y, públicamente, cuando era apoyo político-diplomático. En paralelo, la ayuda que los grupos locales solicitaron fue también menor, en ocasiones, Teherán fue una segunda o única opción.

Bahreín

Las relaciones entre Irán y Bahreín distan de haber sido amistosas y fluidas. Parte del irredentismo persa hasta los '70, Bahreín, y la familia al-Khalifa que la gobierna, ha históricamente desconfiado de Teherán. Manama en reiteradas ocasiones acusó a Irán de apoyar facciones chiitas violentas (Katzman, 2019). Algunos reportes incluso indican que Teherán habría reclutado y entrenado a extremistas bahreiníes (Cordesman y Khazai, 2014) y que en 1981 patrocinó a un grupo de chiitas radicales que infructuosamente intentaron derrocar a

la familia al-Khalifa (Ward, 2009). Por su parte, Manama –junto con Riad– presionó a Washington para que lleve adelante ataques contra las instalaciones nucleares iraníes (Jack y Williams, 2010), y Bahreín hospeda la 5ta Flota norteamericana.

Con una población de más del 60% de chiitas, en su mayoría marginados económicamente y excluidos políticamente por una monarquía sunnita, no pasó mucho tiempo hasta que Bahreín –apoyado por Arabia Saudita– acusara a los manifestantes de tener lazos con la RII y prosiga a reprimirlos (Ottaway y Ottaway, 2019), considerándolos como quintas columnas. Sin embargo, no es sino después de que fueran ignorados tras golpear las puertas de Washington y Bruselas que los manifestantes buscaron alguna suerte de apoyo de su vecino del litoral pérsico (Jones, 2011). Tampoco de aquí recibirían una respuesta satisfactoria; probablemente, la renuencia de Irán fuera para no desencadenar una escalada con Arabia Saudita en un área que constituía una línea roja.

Con un gobierno central apoyado por Arabia Saudita y unos manifestantes sin soportes externos, las perspectivas de cambio duraron poco. Irán pareció ver la posibilidad de exponer ante la tribuna mundial la represión brutal de las monarquías sunnitas a los movimientos democráticos (Nikou, 2011) a la vez que enarbolaba la bandera de la defensa de los oprimidos, tal como dicta su constitución. Es probable que también haya buscado incentivar levantamientos de las poblaciones chiitas en el este de Arabia Saudita, que se encontraban en una situación de marginalización comparable.

Con todo, el principal instrumento de intervención fue diplomático, con denuncias a nivel oficial y manifestaciones públicas en Irán

organizadas desde los aparatos estatales. Los resultados fueron, previsiblemente, magros.

Egipto

De los casos analizados, Egipto fue el primero que arrojó signos positivos para Irán, lo que lo influenció a tener una perspectiva favorable hacia la PA. La caída de Mubarak significaba una pérdida para EE.UU., Israel y Arabia Saudita, los tres principales rivales de Irán. Así, el ascenso de Morsi al gobierno abría la puerta a un nuevo marco de relaciones bilaterales con efectos en el Levante y la región.

A un año de la Revolución Islámica, Irán había cortado relaciones diplomáticas con Egipto a raíz de los Acuerdos de Camp David, Teherán rechazaba el curso de acción optado por El Cairo. Dichos acuerdos no solo significaban la normalización con Israel, sino también el acercamiento con EE.UU. A esto se sumó el apoyo de El Cairo a Bagdad en la Guerra Irán-Irak/Guerra Impuesta por Irak. Mubarak pasó a formar parte del eje Washington-Tel Aviv-El Cairo-Riad y, bajo su gobierno Egipto fue una pieza clave para restringir los esfuerzos de Irán para transportar armamento a Hamas en Gaza a través de del Sinaí; para impedir el paso de navíos militares persas por el Canal de Suez; y, para enfrentar a *Hezbollah* en el Líbano (Kagan y otros, 2012). Revertir estos cuatro elementos conformarían los objetivos concretos de Irán respecto a Egipto. El primer paso sería reestablecer las relaciones diplomáticas con el nuevo gobierno, algo que el Ministerio de Relaciones Exteriores iraní fue rápido en proponer (Entessar, 2011). Desde El Cairo también se estimó positivo un nuevo comienzo en el vínculo bilateral (Ghosh, 2011), el viaje de Morsi a Teherán en 2012 cristalizó el cambio en política exterior.

Si bien la RII mostró apoyo por los manifestantes, es recién con la Hermandad Musulmana en el poder que Teherán va a implementar su nueva política hacia Egipto. En esta línea, las relaciones se mantuvieron predominantemente interestatales, con Memorándums de Entendimiento como el instrumento predilecto. A su vez, Irán prometió realizar varias inversiones en el país árabe (Emirates Voice, 2012).

Los primeros resultados fueron sumamente promisorios. Egipto permitió el paso de navíos de la Armada iraní por el Canal de Suez, abrió el paso de Rafah hacia la Franja de Gaza y se mostró renuente a recapturar prisioneros de Hamas que escaparon durante las revueltas en Egipto (Haas y Lesch, 2013). Sin embargo, todo esto quedaría en la nada con la caída de Morsi y el ascenso de al-Sisi, conduciendo a una vuelta al *statu quo ex ante*.

Yemen

En Yemen Irán también vislumbró la posibilidad de expandir su influencia, adquiriendo un rol marcadamente revisionista y oportunista. No obstante, la intervención iraní recién adquirió *momentum* para 2014, con la captura de Sanaa por los houtíes. De hecho, es virtualmente nula la evidencia de que Teherán haya tenido un proyecto previo de largo plazo para Yemen o de que haya estado involucrado en los levantamientos (Ottaway y Ottaway, 2019).

La situación en Yemen implicó la posibilidad para Irán de abrir un flanco al sur del reino saudí, complementando el cerrojo en la frontera norte con Irak. Tabatabai (2016) comparó la intervención iraní en Yemen con la saudita en Afganistán. De acuerdo a la autora, cada uno representa una prioridad securitaria de su rival. Así entendido, el accionar iraní buscaba desgastar al reino, a la vez que le generaba

inestabilidad en su periferia y le servía a Teherán de herramienta de presión sobre la política de Riad hacia Kabul.

Los instrumentos de acción de la RII combinaron apoyo a los grupos insurgentes con propuestas de negociación. Los CGRI estuvieron al frente de la política de Irán hacia Yemen, proveyendo de entrenamiento y pertrechos al brazo armado de los Houtíes –chiitas zaidí–, *Anshar Allah*, a veces de forma indirecta a través de *Hezbollah*. En paralelo, Irán presentó un plan de paz en 2015, luego de que la coalición liderada por Arabia Saudita iniciara la campaña militar. La propuesta iraní se centraba en el cese de hostilidades, el fin de la intervención militar extranjera, la provisión de ayuda humanitaria, la reanudación del diálogo político y la creación de un gobierno de unidad nacional (DW, 2015).

Si bien Teherán incorporó a los Houtíes como parte de su Eje de Resistencia, el grupo yemení se ha mostrado bastante autónomo en sus decisiones estratégicas y no se suele identificar dentro de dicha red (Zimmerman, 2016). La prolongación por más de un lustro de una campaña militar liderada por Arabia Saudita que iba a durar solo unas semanas, las diferencias entre los miembros de dicha coalición –en particular con EAU–, las crecientes capacidades militares de los houtíes que lograron reiteradas veces penetrar el territorio saudita, burlando las defensas antiaéreas con misiles y drones, y las críticas internacionales a Mohammad Bin Salman por las penurias que sufren los yemeníes, presentan un balance bastante favorable para Irán.

Consideraciones Finales

En estos diez años la PA puso a prueba la capacidad de Irán para superar amenazas y explotar oportunidades, interviniendo éste en fa-

vor de alguna de las partes en los conflictos internos. Bagdad y Damasco han extendido una invitación oficial a la presencia iraní, mientras que algunas milicias y partidos políticos iraquíes han buscado el apoyo de Teherán desde los '80. En Egipto, las relaciones se dieron directamente con el gobierno, mientras que en Bahréin y Yemen los grupos opositores buscaron o aceptaron la ayuda iraní en un segundo momento. En un contexto tan volátil como el de la región del MENA entre 2010 y 2020, Irán mostró una capacidad de adaptación singular y, aun gozando de menores recursos que sus rivales, pudo defender sus intereses. Con respecto al accionar iraní, la pregunta correcta no es si Irán fue *statuquoista* o revisionista, sino cuándo fue uno y cuándo lo otro. Teherán tuvo respuestas *ad hoc* dependiendo si actuaba contra amenazas o explotando oportunidades, mostrándose claramente *statuquoista* frente al primero, mientras que revisionista en el segundo.

Por otra parte, Irán utilizó predominantemente medios asimétricos, donde los CGRI emergieron como centrales para asegurar la presencia de Teherán en la región. *Artesh*, centrado en la defensa nacional, solo se utilizó ocasionalmente cuando los intereses vitales de Irán se vieron amenazados –como en Irak y Siria–. Y, si bien los instrumentos militares predominaron, Irán los combinó con una diplomacia activa, una agenda comercial y de inversiones agresiva, y una política religiosa asertiva para mantener su influencia.

Los *drivers* del alineamiento iraní combinaron intereses pragmáticos, principalmente securitarios, con identitarios, llegando a cooperar en algunas áreas con quienes se rivalizaba en otras. Mientras que con Turquía la relación fue evolucionando positivamente, en Israel, Arabia Saudita y EE.UU. Irán encontró una resistencia encarnizada.

Las diferencias respecto a las intervenciones regionales se combinaron con los desencuentros a raíz de su programa nuclear. Esto no excluyó la ocasional cooperación en temas como la lucha contra EI.

Este período fue coronado con una pandemia donde Irán fue el epicentro regional y uno de los principales afectados a nivel mundial. Para diciembre de 2020 Irán registraba unos 1.2 millones de contagios confirmados y 55 mil fallecidos (Dong y otros, 2021). A su vez, la tasa de muertes por casos fue extraordinariamente alta, casi cinco veces superior a la de su vecina Turquía y más del doble de la media mundial¹⁰¹.

Una de las principales causas de esta situación fue el régimen de sanciones aplicado por EE.UU., las cuales afectaron en distintos estratos. En primer lugar, empujaron a Irán hacia una mayor dependencia de China, contribuyendo a que sea el principal socio comercial (Observatory of Economic Complexity, 2021) y una línea económica vital, por lo que las autoridades fueron renuentes a cerrar las conexiones. En segundo lugar, restringiendo el acceso de Irán a importaciones humanitarias, entre ellas, equipamiento y material médico (Human Rights Watch, 2020). En tercer lugar, afectando la economía iraní y situándola al borde del colapso en caso de cerrarla para disminuir la propagación del virus. Es menester agregar que cerca un tercio de la economía iraní pertenece al sector informal (Khajehpour, 2020).

Otros factores externos también coadyuvaron a explicar esos números. La estrepitosa caída de los precios del petróleo en abril y la drástica reducción del comercio regional, luego de que los vecinos de Irán le cerraran sus fronteras para contener el foco regional, pusieron mayor presión en la debilitada economía persa. Por último, la herencia de la Guerra Irán-Irak/Guerra Impuesta por Irak se hizo una vez más

101. A diciembre de 2020 la tasa de muertos por casos en Irán era del 0,045, mientras que en Turquía era del 0,009 y el promedio mundial de 0,022 (Dong y otros, 2021).

presente de la manera más cruda. Las víctimas de ataques químicos entre 1983 y 1988 fue uno de los grupos más vulnerables al COVID-19 dadas las afecciones respiratorias que sufrieron (Nada, 2020).

La pandemia provocó tanto la disminución de recursos de Irán para intervenir como la motivación para ello, aunque en menor medida. El deterioro de la economía afectó las capacidades materiales de Irán obligándolo a priorizar formas de intervención de bajo nivel o costos. En paralelo, decayeron las amenazas y oportunidades, motores del accionar persa. Por un lado, en Siria y Yemen la pandemia ayudó a alcanzar un alto al fuego temporal (France24, 2020). Por otro lado, en Irak, si bien la pandemia hizo poco por cambiar la situación de fondo, la Coalición Internacional redujo los entrenamientos y el número de efectivos allí emplazados (Arab News, 2020).

A diez años de iniciados los levantamientos, el balance es relativamente favorable para Irán. Si bien en Egipto y Bahréin la ventana de oportunidad fue rápidamente cerrada, en Yemen sigue abierta, y en Irak y Siria Irán logró, relativamente, alcanzar sus objetivos.

Referencias Bibliográficas

- Abadian, R. H. (2019); *“Baghdad’s official reaction to the Zionist attacks on Popular Mobilization Forces”*, en *Tehran Times*. Disponible en: <https://www.tehrantimes.com/news/440763/Baghdad-s-official-reaction-to-the-Zionist-attacks-on-Popular>.
- Ahren, R. (2018); *“Israel rejects Russian offer to keep Iran 100 km from Syrian border”*, en *The Times of Israel*. Disponible en: <https://www.timesofisrael.com/israel-rejects-russian-offer-to-keep-iran-100-km-from-israels-border/>.

- Aljazeera (2020); *“Who is Mustafa al-Kadhimi, Iraq’s new prime minister?”*, en *Al-jazeera*. Disponible en: <https://www.aljazeera.com/news/2020/05/mustafa-al-kadhimi-iraq-prime-minister-200507062954351.html>.
- Al-Tamimi, A. J. (2018); “Liwa Abu al-Fadl al-Abbas and the Republican Guard”*, en Aymenn Jawad Al-Tamimi’s Blog. Disponible en: <http://www.aymennjawad.org/2018/03/liwa-abu-al-fadl-al-abbas-and-the-republican-guard>.
- Ansari, A. y Tabrizi, A. B. (2016); *“The View From Tehran”*, en (comp.) Tabrizi, A. B. y Pantucci, R, *Understanding Iran’s Role in the Syrian Conflict*, Royal United Services Institute for Defence and Security Studies, Londres.
- Arab News (2020); *“US coalition suspends Iraq training over coronavirus”*, en Arab News. Disponible en: <https://www.arabnews.com/node/1643816/middle-east>.
- Barnett, M. y. (1991); *“Domestic Sources of Alliances and Alignments: The Case of Egypt, 1962-1973”*, en *International Organization*, N° 45.
- Bettati, M. (2019a); *“La falacia de la amenaza iraní. Una lectura alternativa de la política exterior de Irán”*, Editorial Académica Española, Beau Bassin.
- Bettati, M. (2019b); *“La rivalidad irano-israelí en Siria: ¿un nuevo factor de desestabilización?”*, en *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*, 4 (8), pp.150-163.
- Bettati, M. (2020); *“Por qué Estados Unidos asesinó al general Qassem Soleimani? Una radiografía de la escalada de tensiones entre Estados Unidos e Irán a inicios del 2020”*, en *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*, 5 (9), pp. 284-309.
- Brown, R. y Starr, B. (2020); *“US announces troop drawdown in Iraq”*, CNN. Disponible en: <https://edition.cnn.com/2020/09/09/politics/us-troops-iraq/index.html>.

- Borda, S. (2009);** *“The internationalization of domestic conflicts: a comparative study of Colombia”*, el Salvador and Guatemala, tesis de doctorado, Universidad de Minnesota.
- Corbetta, R. y Melin, M. M. (2017);** *“Exploring the Threshold between Conflict Management and Joining in Biased Interventions”*, en *Journal of Conflict Resolution*.
- Cordesman, A. H. y Khazai, S. (2014);** *“Iraq in Crisis”*, en Center for Strategic and International Studies, Washington.
- DW (2015);** *“Iran presents four-point peace plan for Yemen”*, en DW. Disponible en <https://www.dw.com/en/iran-presents-four-point-peace-plan-for-yemen/a-18391144>.
- Fars News (2014);** *“Army’s Artillery Attack Kills 16 ISIL Terrorists in Iraq’s Diyala”*, en Fars News. Disponible en: <http://en.farsnews.com/newstext.aspx?nn=13930902000348>.
- Ford, R. S. y Slim R. (2019);** *“The Long Game in Iraq - How to Counter Iranian Influence in Baghdad”*, en *Foreign Affairs*.
- Ghosh, P. (2011);** *“Egypt extends olive branch to Iran; seeks to normalize ties”*, en International Business Times. Disponible en: <https://www.ibtimes.com/egypt-extends-olive-branch-iran-seeks-normalize-ties-277919>.
- Gleditsch, K. S. y otros. (2008);** *“Fighting at Home, Fighting Abroad. How Civil Wars Lead to International Disputes”*, en *Journal of Conflict Resolution*, 52 (4).
- Golubev, D. S. y Antonova, I. A. (2020);** *“How internal armed conflicts become internationalized: introducing an integrated three-dimensional analytical framework”*, en *Turismo: Estudios & Prácticas* (UERN), N° 3.
- Dawood, I. (2016);** *“Moats, Walls, and the Future of Iraqi National Identity”*, en *Istituto Affari Internazionali*.

- Dehghanpisheh, B. (2014);** “*Iran dramatically shifts Iraq policy to confront Islamic State*”, en Reuters. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/uk-iran-iraq-politics-security/iran-dramatically-shifts-iraq-policy-to-confront-islamic-state-idUKKBN0GX28Z20140902>.
- Dong, E. y otros (2021);** “*An interactive web-based dashboard to track COVID-19 in real time*”, Lancet Inf Dis. 20 (5), pp. 533-534. doi: 10.1016/S1473-3099(20)30120-1. Disponible en: <https://www.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html#/bda7594740fd40299423467b48e9ecf6>.
- Emirates Voice (2012);** “*Iran to invest 5 bln USD in Egypt*”, en Emirates Voice. Disponible en: <https://www.emiratesvoice.com/en/90/iran-to-invest-5-bln-usd-in-egypt>.
- Entessar, N. (2011);** “*The Arab Uprisings: Opportunities and Challenges for Iran*”, en (comp) McKay, A. *The Arab Spring of Discontent*, E-International Relations.
- France24, (2020);** “*What impact is COVID-19 having on Middle East conflicts?*”, en France24. Disponible en: <https://www.france24.com/en/20200405-what-impact-is-covid-19-having-on-middle-east-conflicts>.
- Garrett, N. (2020);** “*Part 2: COVID-19 Toll on Chemical Weapons Victims, United States Institute for Peace*”. Disponible en: <https://iranprimer.usip.org/blog/2020/jun/01/part-2-covid-19-toll-chemical-weapons-victims>.
- Gulf News, (2010);** “*Iran president to visit Syria amid US overtures*”, en Gulf News. Disponible en: <https://gulfnews.com/world/mena/iran-president-to-visit-syria-amid-us-overtures-1.587613>.
- Haas, R. N. (2019);** “*Taking on Tehran, en Project Syndicate*”. Disponible en <https://www.project-syndicate.org/commentary/confronting-iran-without-triggering-war-by-richard-n-haass-2019-06?barrier=accesspaylog>.

- Haas, M. L. (2013);** *“The Arab Spring, Change and Resistance”*, West View Press, Colorado.
- Hennessy-Fiske, M. (2011);** *“Iran: Officials praise Egyptian uprising, stifle domestic protests”*, Los Angeles Times. Disponible en: <https://latimesblogs.latimes.com/babylonbeyond/2011/02/iran-egypt-uprising-mahmoud-ahmadinejad.html>.
- Human Rights Watch (2020);** *“US: Ease Sanctions on Iran in COVID-19 Crisis”*. Disponible en: <https://www.hrw.org/news/2020/04/06/us-ease-sanctions-iran-covid-19-crisis>.
- Humud, C. E. y otros (2019);** *“Iran and Israel: Tension Over Syria”*, en Congressional Research Service.
- Ibrahim, A. (2019);** *“Muhasas, the political system reviled by Iraqi protesters”*, en Aljazeera. Disponible en: <https://www.aljazeera.com/news/2019/12/muhasasa-political-system-reviled-iraqi-protesters-191202201939755.html>.
- International Institute for Strategic Studies (IISS) (2018);** *“The military balance”*, en IISS.
- Israel Defense Forces (2020);** *“Foreign Shiite Militias under Iranian Leadership”*, Israel Defense Forces. Disponible en: <https://www.idf.il/en/minisites/iran/iran-in-syria/iranian-forces-deployed-in-syria/#:~:text=Iranian%20military%20intervention%20in%20the,rebllion%20against%20the%20Assad%20regime.&text=The%20second%20is%20a%20smaller,in%20Syria%20in%20early%202016>.
- Jack, A. y Williams, R. (2010);** *“WikiLeaks: Arab Leaders Urged US to Attack Iran”*, en Sky News Online. Disponible en: <http://news.sky.com/home/world-news/article/15837304>.
- Jones, T. (2011);** *“The Persian Gulf Tinderbox”*, en (comp) McKay, A. *“The Arab Spring of Discontent”*, E-International Relations.

- Kagan, F. W. y otros (2012); “Iranian influence in the Levant, Egypt, Iraq, and Afghanistan”**, en The American Enterprise Institute and the Institute for the Study of War, Washington.
- Katzman, K. (2019); “Iran’s Foreign and Defense Policies”**, en Congressional Research Service.
- Khajehpour, B. (2020); “Anatomy of the Iranian Economy”**, en The Swedish Institute of International Affairs.
- Levy, J. S. (1996); “The Diversionary Theory of War: A Critique”**, en (comp.) Midlarsky, M. I., *Handbook of War Studies*, The University of Michigan Press, Michigan.
- Levy, J. (2003); “Loss Aversion, Framing Effects, and International Conflict: Perspectives from Prospect Theory”**, en (comp.) Midlarsky, M., *Handbook of War Studies II*, The University of Michigan Press, Michigan.
- Lotfian, S. (2011); “Prevent and Defend: Threat Perceptions and Iran’s Defence Policy”**, en *Iranian Review of Foreign Affairs*, 2 (3), pp.7-34.
- Melamed, A. (2016); “Inside the Middle East”**, Skyhorse publishing, New York.
- Majlis Research Centre (2011);** «عسوت مجنپ هلاسجنپ همانرب نوناق». ناريا ىمالسا ىروهجج [“*Ley del Quinto Plan Quinquenal de Desarrollo de la República Islámica de Irán*”]. Disponible en: https://rc.majlis.ir/fa/law/print_version/790196.
- Majlis Research Centre (2016);** «عسوت مشش هلاسجنپ همانرب نوناق» (1400-1396) ناريا ىمالسا ىروهجج «ىگنهرف و ىعامتجا، ىداصلتقا [“*Ley del 6to Plan quinquenal de desarrollo económico, social y cultural de la República Islámica de Irán (2016-2021)*”]. Disponible en <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/1014547?keyword=%D8%A8%D8%B1%D9%86%D8%A7%D9%85%D9%87%20%D8%B4%D8%B4%D9%85>.

- Mansour, R. y Jabar, F. A. (2017);** *“The Popular Mobilization Forces and Iraq’s future”*, en The Carnegie Endowment.
- Mazhari, M. (2020);** *“Iran, Turkey, and Qatar can form alliance: Hamas representative in Tehran”*, en Tehran Times. Disponible en <https://www.tehrantimes.com/news/452187/Iran-Turkey-and-Qatar-can-form-alliance-Hamas-representative>.
- McInnis, J. M. (2017a);** *“The future of Iran’s security policy”*, en *American Enterprise Institute*.
- McInnis, J. M. (2017b);** *“The Strategic Foundations of Iran’s Military Doctrine”*, *Gulf Security after 2020*, en International Institute for Security Studies.
- Midlarsky, M. I. (2003);** *“Identity and International Conflict”*, en (comp.) Midlarsky, M. I. *Handbook of War Studies II*, University of Michigan, Michigan.
- Nerguizian, A. (2013);** *“U.S.-Iranian competition in the Levant – I”*, en *Centre for Strategic and International Studies*.
- Nikou, S. N. (2011);** *“Iran Warns Gulf on Bahrain”*. PBS. Disponible en: <https://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/tehranbureau/2011/03/iran-warns-gulf-on-bahrain.html>.
- Observatory of Economic Complexity (2021);** *“Iran”*. Disponible en: <https://oec.world/en/profile/country/irn>.
- Ottaway, M. y Ottaway, D. (2019);** *“A Tale of Four Worlds. The Arab Region After the Uprisings”*, Oxford University Press, New York.
- Robinson, L., (2019);** *“Winning the peace in Iraq”*, en *Foreign Affairs*. Disponible en <https://www.foreignaffairs.com/articles/iraq/2019-08-12/winning-peace-iraq>.
- Smyth, P. (2016);** *“Beware of Muqtada al-Sadr”*, The Washington Institute. Disponible en: <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/beware-of-muqtada-al-sadr>.

- Tabatabai, A. M. (2016); “Saudi Arabia and Iran Face Off in Afghanistan. The Threat of a Proxy War”,** en *Foreign Affairs*.
- Vatanka, A. (2017); “Iraq’s Shiites Test Iran. Is Tehran’s Leverage Slipping?”**, en *Foreign Affairs*.
- Vatanka, A., (2019); “Stuck in the Middle with Iran”,** en *Foreign Affairs*. Disponible en <https://www.foreignaffairs.com/articles/iran/2019-06-25/stuck-middle-iran>.
- Wali, Z. Z. (2020); “Amid Iraq’s instability, Sunnis ponder autonomy from Baghdad. Rudaw”.** Disponible en: <https://www.rudaw.net/english/middleeast/iraq/110120201>.
- Ward, S. (2009); “Immortal. A military history of Iran and its armed forces”,** Georgetown University Press, Washington D.C.
- Ynet News. (2006); “Iran, Syria sign defense agreement”,** en Ynet News. Disponible en: <https://www.ynetnews.com/articles/0,7340,L-3263739,00.html>.
- Zimmerman, K. (2016); “Signaling Saudi Arabia: Iranian Support to Yemen’s al Houthis, en Critical Threats”.** Disponible en <https://www.criticalthreats.org/analysis/signaling-saudi-arabia-iranian-support-to-yemens-al-houthis>.

Cuarta Parte

La agenda regional y las
potencias extra regionales

Capítulo 14

La problemática de género durante y después de la Primavera Árabe: la otra cuestión pendiente

Verónica Deutsch* y María Victoria Ubeda**

Introducción

Desde fines de los 70' las cuestiones de género fueron cobrando importancia en las Ciencias Sociales, particularmente en disciplinas como la Historia y Sociología, pero también en la Ciencia Política, Economía y Antropología. Estos análisis fueron demostrando cómo el sistema de género no sólo configura las identidades, sino también el papel que tiene en la formación de las estructuras socioeconómicas, del mundo político o jurídico, de la familia, la religión, el placer, la sexualidad, el ocio (Ruiz-Giménez Arrieta, 2000).

Sin embargo, en lo que respecta a las Relaciones Internacionales, las mujeres y las cuestiones de género irrumpieron un poco más tarde, hace relativamente poco tiempo. Autores como Halliday (1994) se refieren a ellas como las grandes 'ocultas' en la disciplina, ya que persistía cierta tendencia a considerar las cuestiones tratadas por el feminismo como no relevantes para la esfera internacional, lo que hacía que no fuera necesario tenerlas en cuenta para el estudio de la política internacional.

* Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario (UNR), Rosario, Argentina. Docente de teoría de las Relaciones Internacionales en Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Miembro e Investigadora en el IREMAI-GEMO. Correo: veronicadeut@gmail.com

** Integrante del Grupo de Jóvenes investigadores del IREMAI-GEMO de la Universidad Nacional de Rosario (UNR) y de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Rosario-Argentina. Correo: mariavictoriaubeda@gmail.com

En la actualidad, los enfoques feministas han adquirido una considerable difusión en la disciplina. Es importante tener en cuenta aquí que nos referimos a distintos enfoques y no a un feminismo unívoco, más allá de ciertas características compartidas, como su visión crítica del realismo y el estudio del funcionamiento del sistema de género en la esfera internacional. Por lo tanto, se trata más bien de un marco que engloba diferentes enfoques y perspectivas que pueden ser divergentes, e incluso a veces contradictorios entre sí. (Sodupe, 2003). Tampoco se trata de una plantilla o enfoque que puede aplicarse directamente a las Teorías de las Relaciones Internacionales para producir una ‘perspectiva feminista’, sino que se trata de un compendio de prácticas, teorías, perspectivas, que toman al concepto de género como una categoría central para formular sus análisis (Zalewski, 1995).

La definición del concepto de género es una cuestión central para las teorías feministas, que, sin embargo, tiende a acarrear malentendidos y cierta confusión. En primer lugar, siguiendo a Zalewski (1995), es importante aclarar que género refiere a la construcción social y cultural de las categorías de masculinidad y feminidad que determina una atribución diferente de rasgos personales, actitudes, sentimientos, cualidades, conductas y actividades a las mujeres y a los hombres. El referirnos a ellas como una construcción, enfatiza la idea de que no se trata de atributos, actividades o comportamientos naturales o biológicamente inevitables que definan lo femenino y lo masculino.

El hecho de que los papeles y actividades asignadas a lo masculino y a lo femenino difieran entre las distintas culturas e incluso a lo largo del tiempo es una clara muestra de ello. Sin embargo, también puede observarse la existencia de una especie de hilo conductor entre

esas distintas maneras de conformar y valorar uno y otro, en el que suele otorgarse un valor superior a lo masculino: “el género no es únicamente una dicotomía hombre-mujer sino una jerarquía en la que el primero está por encima de la segunda, la cual se construye siempre en negativo, en oposición” (Ruiz-Giménez Arrieta, 2000, p 338).

Pero no es suficiente identificar eso. Realizar un análisis estimulado por una mirada feminista requiere preguntarse no solo por el significado de la masculinidad y feminidad, sino también cómo esos significados determinan en qué lugar se ubican las mujeres en la sociedad y la política internacional y cuál es su percepción al respecto. Llevar a cabo un análisis de cuestiones de género nos obliga, al fin y al cabo, a investigar sobre el poder; es decir, qué forma toma, cómo se ejerce, cómo algunas relaciones de poder se camuflan para no parecerlo (Enloe, 1938). Tampoco se debe perder de vista que cualquier manifestación del feminismo es siempre local, es decir, se trata de una toma de conciencia que toma su forma dependiendo del contexto social, político y económico en el que surja (Mir-Hosseini, 2011).

En este punto, se considera importante introducir el concepto de feminismo islámico y los debates que en torno a él se han generado. Siguiendo a Zahra Ali (2019), es posible considerarlo como un movimiento transnacional de intelectuales, investigadoras y militantes, que ha tomado forma a lo largo de los últimos 25 años y que promulga un retorno a las fuentes del Islam, el Corán y la Sunna, para “librar el pensamiento religioso musulmán de las lecturas e interpretaciones sexistas de los ulemas” (Ali, 2019, p. 21). De este modo, se polemiza con los movimientos feministas que solo entienden la emancipación femenina dentro de un marco secularizador, rechazando la idea de que

toda iniciativa de liberación de la mujer suponga un distanciamiento de lo religioso y proponiendo en su lugar, una aproximación que nace imbricada a la religión islámica.

Desde esta perspectiva se introducen cuestionamientos fundamentales al campo feminista y al campo islámico de manera conjunta. Es decir, por un lado, se establece una posición crítica respecto a la dominación del modelo occidental neoliberal y neocolonial impuesto como como única vía de emancipación, en el que se refleja la idea de que el feminismo sería contradictorio con la religión. Por otro lado, se cuestiona la jurisprudencia islámica, que se considera elaborada desde una perspectiva masculina y sexista, lo que ha conducido a marginalizar el papel de las mujeres en la historia musulmana, así como a una apropiación de la autoridad religiosa y el saber por parte de los hombres (Ali, 2019). Esta visión comparte con otros feminismos las demandas de igualdad y justicia, pero toma su fuente de legitimidad y su lenguaje de los textos sagrados del Islam.

Sin embargo, autoras como Haideh Moghissi (1999), han rechazado la idea de un feminismo islámico, considerándola un oxímoron, lo que ha llevado a polarizar los debates entre la idea de una compatibilidad o incompatibilidad entre feminismo e Islam, lo que en cierta forma lleva a la invisibilización de los diversos contextos y especificidades locales (Adlbi Sibai, 2017). De acuerdo con Adlbi Sibai (2017), ambos extremos caen en la tentación de homogeneizar y simplificar la pluralidad de movimientos de mujeres con formas muy diversas de comprender la religión y el feminismo, así como grados de resistencia y emancipación sumamente diversos. Sumado a ello, desde su surgimiento, el término ‘feminismo islámico’ se ha convertido en tendencioso y problemático, ya que ha sido

asociado a la idea del islam político, del cual es importante disociarlo, “las mujeres musulmanas, como el resto, tienen su propia conciencia sobre la discriminación, su propia resistencia y están intentando encontrar respuestas desde sus propios contextos” (Mir-Hosseini, 2011).

En síntesis, en lo que respecta a los discursos sobre el feminismo islámico se observa que persiste cierta confusión conceptual y terminológica que rodea a la cuestión, ya que incluso es habitual que se emplee el término para hacer referencia a cualquier manifestación femenina en los países musulmanes. Por lo tanto, es imperativo realizar un abordaje cuidadoso y respetuoso de las especificidades de cada caso y contexto, ya que “la heterogeneidad en este sentido es tal, que se hace imposible estudiar la cuestión sin atender específicamente cada caso concreto o, principalmente, sin contextualizar los muy diferentes y variados movimientos y discursos de las mujeres en su medio de surgimiento y desarrollo” (Adlbi Sibai, 2017, p.140).

A partir de estas consideraciones, la propuesta del presente capítulo es, en primer lugar, visibilizar las demandas de los movimientos feministas en el marco de las amplias reivindicaciones que protagonizaron las revueltas de la llamada Primavera Árabe que tuvieron lugar a partir del año 2011. A continuación, y teniendo en cuenta que han transcurrido diez años desde aquellos sucesos, se reflexionará sobre los cambios que efectivamente se produjeron y aquellas cuestiones en las que, por el contrario, hubo continuidad. Para este propósito, se pondrá el foco en identificar variaciones en tres aspectos centrales: la participación de las mujeres en la economía, participación de las mujeres en la política y el lugar que han ocupado las mujeres en los escenarios de guerra.

Las mujeres en las revueltas de la Primavera Árabe

Entre finales de 2010 y mediados de 2011, estallaron revueltas en Túnez, Egipto, Marruecos, Yemen, Bahrein, Libia y Siria. Si bien estas movilizaciones se dieron a partir de la iniciativa de jóvenes que decidieron convocarlas por medio de Internet, no pasó mucho tiempo para que ciudadanos de todas las edades, trabajadores, estudiantes, profesionales, musulmanes, cristianos, y también mujeres, decidieran unirse. Antes de avanzar en una caracterización más específica de la participación de las mujeres, es preciso clarificar algunas cuestiones.

En primera instancia, se destaca que la situación no es idéntica en todos los países árabes, los niveles de emancipación difieren de acuerdo con las leyes existentes, la naturaleza del sistema político y las costumbres. Sin embargo, es cierto que, en general, existe una brecha entre las mujeres y hombres en el mundo árabe y entre las primeras y aquellas pertenecientes a los países desarrollados u occidentales (Syahirah, 2013).

En segundo término, se observa que, en la mayoría de los países árabes, el rol de la mujer en la sociedad está limitado por las prácticas sociales, existiendo desafíos e impedimentos reales a los que se enfrentan las mujeres en su esfuerzo por obtener un papel importante dentro de sus familias y comunidades (Syahirah, 2013). Es por esto por lo que para las mujeres árabes participar de los levantamientos contra los regímenes políticos de sus países implicó desafiar las costumbres, los cánones morales y las prohibiciones sociales por ellos establecidas.

En tercer lugar, se debe mencionar la situación política, social y económica en la que se encontraban las mujeres, previo al estallido de

las revueltas, para entender la motivación de este grupo en participar de los levantamientos de forma activa. Una situación económica precaria con altos índices de desempleo general, sumado a un contexto cultural que favorece que las mujeres se dediquen exclusivamente al cuidado de la familia, coadyuva a que las mujeres representen solamente entre un 25-30% de la fuerza de trabajo asalariada en la región frente a una media mundial del 45% (Pando Ballesteros, 2013)¹⁰². Existen importantes porcentajes de analfabetismo femenino¹⁰³, pero a pesar de todo, el sector que registra el mayor déficit de presencia femenina es el político, los países árabes son la región del mundo donde las mujeres tienen menor representación parlamentaria (Pando Ballesteros, 2013).

La situación política, social y económica previa al estallido de la Primavera Árabe era compleja para la sociedad en su conjunto. Sin embargo, por la posición subalterna que las mujeres árabes mantenían en el seno de sus sociedades, la marginalización, la pobreza, el desempleo, la falta de educación y de participación política, eran problemas que azotaban más profundamente a este grupo. En este sentido, las demandas de las mujeres en ese período se inscriben dentro de una serie de exigencias generales del conjunto de la sociedad; las mujeres entendieron que la libertad, igualdad, dignidad y justicia que solicitaban para sí mismas era parte de un reclamo que incluía a todos los ciudadanos.

La participación de las mujeres en todo el proceso revolucionario fue masiva, activa y con objetivos claros: mayor igualdad, desarrollo, una ciudadanía igualitaria y un rol más importante dentro de la

102. En su inmensa mayoría las mujeres están empleadas en el sector primario o terciario y aquellas que trabajan en la industria, lo hacen preferentemente en el sector textil en duras condiciones laborales, con jornadas extensas y salarios mínimos. El resto de los sectores no ofrecen mejores resultados, sólo un 6,5% de los empleados del sector público son mujeres, bastante menos del 15,7% mundial. Por otra parte, los datos de Naciones Unidas hablan también de diferencias salariales de la mitad o hasta de un tercio del salario de los hombres (Pando Ballesteros, 2013).

103. Representa el 60,4% de las mayores de 15 años en Marruecos, 40,6% en Egipto, 39,9% en Argelia y el 34,7% en Túnez (Pando Ballesteros, 2013).

sociedad y en la esfera política. Sin embargo, se debe remarcar que la participación de este grupo en las acciones políticas no es algo nuevo. Desde el inicio del siglo XX las mujeres árabes han estado presentes junto a los hombres en las revoluciones y levantamientos contra los poderes colonialistas (Pando Ballesteros, 2013).

Si bien el hecho de que las mujeres estuvieran presentes en las revueltas no era sorprendente, si lo fue su gran número, alta visibilidad y constante resistencia e insistencia en permanecer en la esfera pública, aunque esto implicara un gran costo personal (Cooke, 2016). El papel de las mujeres en los levantamientos fue sumamente variado: distribuyeron alimentos y ropa entre los rebeldes, sostuvieron clínicas de campaña, ocuparon las calles y plazas, mantuvieron puestos de vigilancia, organizaron comités populares, difundieron información a través de nuevos canales de comunicación (blogs, redes sociales) que fueron esenciales para convocar a las masas y mantener el impulso de las revueltas (Johansson-Nogués, 2013). En todos los países desde Túnez a Bahrein, “mujeres de todo tipo exigían democracia, justicia social, libertad, dignidad e igualdad. Mujeres activistas, bloggers y periodistas informaron al mundo lo que estaba sucediendo” (White, 2013, p. 107).

Hay autoras (Córdoba Sánchez, 2016; Keiti, 2015) que se atreven a hablar de una nueva oleada de feminismo en el mundo árabe a partir de la Primavera Árabe, la tercera después del colonialismo y el surgimiento de las independencias¹⁰⁴. Esta nueva etapa está caracterizada por la utilización de internet para la transmisión del mensaje al resto del mundo, habilitando el acceso al nuevo espacio público que

104. Según esta visión, existen tres periodos en la historia de la lucha de las mujeres en el mundo árabe contemporáneo y cada periodo está vinculado con importantes transformaciones políticas que han producido, a su vez, cambios en el estatuto de las mujeres, su lucha y sus reivindicaciones. La primera fase se sitúa en el inicio de la lucha de las mujeres en el siglo XIX y abarca toda la era colonial, la segunda fase empieza con la construcción de los nuevos estados árabes poscoloniales a mediados del siglo veinte y se extiende hasta el inicio de las revueltas árabes (Córdoba Sánchez, 2013).

supone la red. Es paradójico que las mujeres, que siempre se habían sentido limitadas a su espacio doméstico, fueron capaces de formar parte del ámbito público muchas veces desde sus casas a través de internet. Otra particularidad de esta nueva oleada es que está compuesta por muchas mujeres jóvenes que forman parte de la clase media instruida y con acceso a las nuevas tecnologías y conocimiento de ellas (Córdoba Sánchez, 2016). A través de blogs o redes sociales como *Facebook*, *Twitter* o *Instagram*, muchas mujeres han podido mostrar al mundo su situación y a partir de Primavera Árabe el número de seguidores y su repercusión a nivel mundial se ha visto aumentado¹⁰⁵.

Se debe retomar aquí la conceptualización de feminismo islámico realizada en la introducción, ya que es importante comprender que no todos los reclamos feministas que se dieron en el marco de la Primavera Árabe pueden asimilarse dentro de esta corriente. Muchas mujeres, particularmente aquellas jóvenes que se han manifestado a través de las redes sociales han canalizado sus reclamos a través de proclamas más bien laicas, con un tenor crítico hacia los preceptos del Corán. Sin embargo, se debe reconocer que muchas otras no compartían la necesidad de disociar el feminismo de la religión islámica y que entendían el reclamo de sus derechos en clave religiosa, propiciando una ‘relectura’ del Corán en lugar de su abandono.

En lo que a costos personales respecta, las mujeres no solo sufrieron la violencia de los regímenes en sus intentos de reprimir las protestas por la fuerza, como hicieron con sus homólogos masculinos, sino que también fueron un objetivo sistemático por parte de las fuerzas de seguridad que intentaron quebrantar el ánimo de las mujeres mediante ataques a su honor e integridad física (Johansson-Nogués, 2013). En todos

105. Una de las figuras con más repercusión ha sido Razan Ghazzawi, es una bloguera sirio-americana que ha sido detenida en dos ocasiones, ha denunciado los arrestos de activistas y las violaciones de los derechos humanos por parte del gobierno de Bashar Al-Assad.

los países, los manifestantes, tanto hombres como mujeres han sido detenidos, encarcelados, asesinados y torturados por los regímenes. Sin embargo, las mujeres han sido víctimas de otras formas de violencia, incluyendo la violación, las pruebas de virginidad y el secuestro (White, 2013).

Por su presencia y agencia en la Primavera Árabe, las mujeres activistas esperaban tener un papel importante en los procesos de transición, creían que se encontrarían legitimadas para participar en la toma de decisiones políticas y que los derechos por los que habían salido a luchar a la calle serían reconocidos por los nuevos gobiernos. Sin embargo, la realidad distó mucho de esas expectativas. Los procesos de cambio social son lentos y no siempre van acompañados de una evolución en la legislación. Tampoco es garantía que en los lugares en los que se realizaron reformas legales, éstas sean realmente aplicadas (Pando Ballesteros, 2013). El reconocimiento de derechos para las mujeres en algunas ocasiones viene acompañado de una ‘letra pequeña’ que deja la puerta abierta a la ambigüedad en la interpretación y aplicación de la ley (Pando Ballesteros, 2013).

Para ilustrar este punto haremos una breve mención de los casos de Túnez y Egipto. En Túnez, la reforma de la ley electoral exigió paridad en las listas electorales, sin embargo, en las elecciones de octubre de 2011, la gran mayoría de los partidos pusieron a hombres en las cúspides de las listas, privando así a la Asamblea encargada de elaborar la nueva Constitución de una representación equitativa entre hombres y mujeres. Asimismo, en el gobierno establecido tras las mencionadas elecciones, las mujeres ocuparon solo tres puestos dentro del gabinete conformado por 41 miembros: una en el Ministerio de Medio Ambien-

te, una en el Ministerio de Asuntos de la Mujer y la Familia, y una en la Secretaría de Estado de la Vivienda (White, 2013).

En Egipto, aunque las mujeres participaron masivamente en el movimiento revolucionario, no había ni una sola mujer nombrada para la Comisión Constitucional o el Comité de Consulta Civil, conocido como el Consejo de Hombres Sabios. Después de las elecciones parlamentarias, las mujeres pasaron a representar sólo el 2% de los escaños (White, 2013). En ambos casos, observamos que reformas sobre los derechos de la mujer responden más a una estrategia que le permitió al régimen permanecer en el poder que a una aspiración genuina de eliminar las desigualdades de género (Johansson-Nogués, 2013).

Es importante recalcar que la participación de las mujeres en la Primavera Árabe les ha dado una visibilidad sin precedentes, rompiendo con los históricos estereotipos y dejando atrás la imagen de mujer árabe, presentada por los medios de comunicación occidentales como sujeto inactivo, víctima, oprimida y con poca capacidad de acción. No obstante, resta ver si dicha participación se vio traducida en una efectiva mejora en la situación de las mujeres en los distintos escenarios de la región.

A 10 años de la Primavera Árabe: cambios y continuidades

En primer lugar, tal como se ha mencionado previamente, se debe tener en cuenta la diversidad de situaciones que atraviesan las mujeres de la región, que imposibilita la unificación de los reclamos de las mujeres del mundo árabe. El nivel de participación de las mujeres en la economía, en la política o su lugar en la familia, difiere mucho según las leyes existentes, la naturaleza del sistema político, las costumbres culturales, las pautas religiosas y la estructura de cada sociedad,

algo que puede dividir incluso a distintos grupos dentro de un mismo país. En el marco de ese contexto, se intentará desarrollar cuáles han sido, si es que los hubo, los principales cambios de la participación de las mujeres en distintos aspectos de la vida social con posterioridad a la Primavera Árabe.

La participación de las mujeres en la economía

Las diferencias en oportunidades económicas para las mujeres existen, en mayor o menor medida, en todos los países del mundo, pero la situación es particularmente compleja en el caso del Middle East and North Africa (MENA), donde el porcentaje de mujeres que forman parte del mercado laboral es casi la mitad que la media mundial. Si bien es cierto que muchos países de la región atravesaron y atraviesan situaciones de crisis económica que afectan las tasas de desempleo de los jóvenes en general, la brecha entre las tasas de desempleo femeninas y masculinas se han ido acrecentando en los últimos años. No obstante, las economías de la región no son homogéneas, presentándose variaciones entre los diferentes países. Si bien es posible identificar un progreso general y una mejora a lo largo de los años, ésta ha sido lenta, principalmente para algunos Estados que se han visto particularmente afectados por conflictos armados luego de la Primavera Árabe.

De acuerdo con el informe Global Gender Gap 2020 (World Economic Forum, 2020), la región del MENA posee los índices más bajos en el ranking de participación y oportunidades económicas para las mujeres. De los 153 países que presentan información, en los últimos 20 puestos se ubican 17 países de la región, siendo Irak, Siria y Yemen los peor ubicados. Les siguen, en ese orden, Arabia Saudita, Irán, Marruecos, Jordania, Mauritania, Omán, Túnez, Egipto, Líbano, Argelia, Emiratos

Árabes Unidos, Turquía, Bahrein, Qatar. En 10 puestos más arriba se ubica el Emirato de Kuwait, e Israel, el mejor posicionado de la región, es el país número 67 a nivel mundial (World Economic Forum, 2020).

Al momento de analizar la evolución de los números que representan la brecha de género, siendo 1.00 paridad total y 0.00 disparidad, se observa que, si bien los países del MENA han presentado una leve mejora en las condiciones generales de paridad de género entre el 2006 y el 2020, ésta no se condice con la evolución que ha habido a nivel global. Es posible afirmar que todos los países del MENA han avanzado, en mayor o menor medida, hacia una sociedad más igualitaria. En lo que respecta a los países árabes en particular, la evolución ha sido más lenta que en el resto del mundo.

| Posición global respecto a la brecha de género | | | | |
|--|-------------|----------------------|-------------|----------------------|
| País | Índice 2006 | Posición global 2006 | Índice 2020 | Posición global 2020 |
| Arabia Saudita | 0.524 | 114 | 0.599 | 146 |
| Argelia | 0.602 | 97 | 0.634 | 132 |
| Bahréin | 0.589 | 102 | 0.629 | 133 |
| Egipto | 0.579 | 109 | 0.629 | 134 |
| Emiratos Árabes Unidos | 0.592 | 101 | 0.655 | 120 |
| Irán | 0.580 | 108 | 0.584 | 148 |
| Irak | - | - | 0.530 | 152 |
| Jordania | 0.611 | 93 | 0.623 | 138 |
| Israel | 0.689 | 35 | 0.718 | 64 |
| Kuwait | 0.634 | 86 | 0.650 | 122 |
| Líbano | - | - | 0.599 | 145 |
| Marruecos | 0.583 | 107 | 0.605 | 143 |

| | | | | |
|------------|-------|-----|-------|-----|
| Mauritania | 0.583 | 106 | 0.614 | 141 |
| Omán | - | - | 0.602 | 144 |
| Qatar | - | - | 0.629 | 135 |
| Siria | - | - | 0.567 | 150 |
| Túnez | 0.629 | 90 | 0.644 | 124 |
| Turquía | 0.585 | 105 | 0.635 | 130 |
| Yemen | 0.459 | 115 | 0.494 | 153 |

Cuadro de elaboración propia en base a los datos del informe del Global Gender Gap 2020 (World Economic Forum, 2020).

En lo que refiere específicamente a la participación de las mujeres en la economía, la tasa de aquellas que forman parte de la población activa es cercana al 25% en los países del MENA, representando un número muy por debajo de la media mundial, que es del 50%. Al analizar los números que presenta Global Gender Gap (World Economic Forum, 2020), se identifica que muchos países árabes han reducido la paridad de género en esta área. La crisis económica que han debido atravesar la mayoría de los países ha sido probablemente un factor que ha repercutido de manera negativa en la inserción de las mujeres en la economía. Particularmente Jordania, Marruecos y Túnez, presentan bajas en el índice de paridad. Sin embargo, es importante destacar que muchos países de la región no presentaron números para el año 2006, lo que dificulta en gran medida la comparación.

| Posición global respecto a la participación de las mujeres en la economía | | | | |
|---|-------------|----------------------|-------------|----------------------|
| País | Índice 2006 | Posición global 2006 | Índice 2020 | Posición global 2020 |
| Arabia Saudita | 0.240 | 115 | 0.375 | 148 |
| Argelia | 0.443 | 103 | 0.461 | 138 |
| Bahréin | 0.589 | 111 | 0.629 | 133 |

| | | | | |
|------------------------|-------|-----|-------|-----|
| Egipto | 0.416 | 108 | 0.438 | 140 |
| Emiratos Árabes Unidos | 0.403 | 109 | 0.472 | 137 |
| Irán | 0.359 | 113 | 0.381 | 147 |
| Irak | - | - | 0.227 | 153 |
| Jordania | 0.442 | 105 | 0.408 | 145 |
| Israel | 0.641 | 46 | 0.688 | 67 |
| Kuwait | 0.577 | 72 | 0.589 | 120 |
| Líbano | - | - | 0.442 | 139 |
| Marruecos | 0.461 | 102 | 0.405 | 146 |
| Mauritania | 0.499 | 93 | 0.411 | 144 |
| Omán | - | - | 0.431 | 143 |
| Qatar | - | - | 0.512 | 132 |
| Siria | - | - | 0.249 | 152 |
| Túnez | 0.480 | 97 | 0.434 | 142 |
| Turquía | 0.434 | 106 | 0.478 | 136 |
| Yemen | 0.253 | 114 | 0.273 | 151 |

Cuadro de elaboración propia en base a los datos del informe del Global Gender Gap 2020 (World Economic Forum, 2020).

De acuerdo con Mcloughlin (2013), a la hora de explicar ese número tan bajo de participación femenina, es posible recurrir a factores tanto socioeconómicos, como culturales, individuales, institucionales y estructurales.

Una de las principales causas se encuentra en las restricciones en el acceso a educación de calidad, que, si bien ha aumentado en los últimos años, aún presenta barreras para las mujeres. En segundo lugar, podemos ubicar a las demandas de la ‘economía del cuidado’, haciendo referencia al cuidado de niños y ancianos, limpieza y organización del hogar, tareas que por lo general recaen sobre las mujeres de la familia y

que inhabilitan la posibilidad de desarrollarse laboralmente por fuera del hogar. A continuación, se pueden ubicar los desincentivos para trabajar en el sector privado luego del matrimonio, por considerarlo incompatible con sus responsabilidades para con los quehaceres familiares.

En cuarto lugar, se encuentran las percepciones propiamente culturales del rol doméstico de la mujer, lo que se puede identificar en encuestas realizadas a lo largo de la región, en las que las mujeres han demostrado actitudes críticas respecto de aquellas que priorizan el empleo. Otro de los factores para tener en cuenta tiene que ver con la limitada movilidad en el mercado de trabajo, las mujeres concentran su participación en sectores específicos, lo que está determinado también por cuestiones culturales que marcan cuáles son aquellos trabajos más apropiados para las mujeres.

En el caso de la región del MENA, la estructura económica, las normas sociales y las características institucionales de este tipo de países suelen disuadir a las mujeres de participar en el sector laboral formal, el cual tiende a enfocarse en sectores privados poco diversificados que están dominados por los hombres, y por grandes sectores públicos, en el que suelen concentrarse las oportunidades femeninas. Además, gran cantidad de leyes prohíben a las mujeres realizar determinados trabajos por considerarlos demasiado peligrosos, arduos o en detrimento de su salud y su moral.

El quinto factor que se puede identificar es la débil y deficiente aplicación de leyes que protejan los derechos de las mujeres, en una región donde las prácticas habituales son determinantes para impedir que las mujeres emprendan sus propios negocios y puedan ejercer plenamente sus derechos. Otra cuestión para tener en cuenta es el limita-

do acceso a capital y financiamiento, que representa una barrera para aquellas mujeres que buscan emprender sus propios negocios. Conectado con lo anterior, se encuentra el limitado acceso a la información, a redes y a mercados, que implica, entre otras cosas, ausencia de apoyo financiero, falta de conocimiento de oportunidades de colaboración y de negocios y falta de acceso a la tecnología.

Las restricciones a la movilidad y libertad de asociación de las mujeres son, probablemente, los factores más visibilizados, algo que se torna aún más grave en los países atravesados por conflictos. La imposibilidad de transportarse de manera segura y confiable constriñe fuertemente las posibilidades de trabajo femenino, siendo uno de los ejemplos el hecho de que en muchos países aún es necesario contar con el permiso del marido para viajar o para obtener el pasaporte. Por último, cabe mencionar la doble desventaja que enfrentan las mujeres jóvenes, ya sea tanto como mujeres, como por ingresar al mercado laboral.

Teniendo en cuenta los diversos factores identificados, el hecho de que algunos estudios atribuyan las diferencias de género solo al islam se presenta como un análisis un tanto simplista, que ignora la diversidad en las formas de tratar y entender a la mujer de acuerdo con las distintas interpretaciones religiosas en la región del MENA, las cuales varían enormemente según las costumbres, historia, cultura de cada zona en particular, incluso a veces dentro del mismo país.

Un dato significativo es que, a pesar de las preocupantes cifras que se observan en la participación de las mujeres en la economía, de acuerdo con los datos del Global Gender Gap (World Economic Forum, 2020), en los últimos años hubo avances importantes en lo que refiere al acceso a la educación para las mujeres en el MENA.

De acuerdo con McLoughlin (2013), las mujeres de la región optan cada vez más por continuar su educación, retrasando la decisión de casarse, algo que no se ve sin embargo reflejado en la participación en el mercado laboral. Esta situación en la que las inversiones en capital humano no se han visto traducidas aún en una mayor participación de las mujeres en la vida económica, es definida por el Banco Mundial (cit por McLoughlin, 2013) como ‘MENA *paradox*’, presentándose como una de las paradojas que encierra la región.

Para finalizar y en conexión con el apartado siguiente, al momento de considerar las posibles consecuencias de los bajos porcentajes de participación de las mujeres en el mercado laboral, siguiendo a Shalaby y Moghadam (2016), éstas pueden verse reflejadas en la baja tasa de empoderamiento femenino, en el lento crecimiento económico y en la persistencia del autoritarismo en gran parte de los países de la región.

La participación de las mujeres en la esfera política

Algunos autores consideran que la baja representación y participación de las mujeres en política en el MENA es un factor clave para explicar los déficits democráticos de la región, e incluso llegan a concluir que ésta se produce como un reflejo de las creencias religiosas, que incentiva que las mujeres no se involucren en asuntos públicos (Jamal, 2006). Sin embargo, para otros autores, el islam no es la razón principal a la que adjudican la baja participación femenina, sino a la grave y difícil situación de muchas mujeres árabes, a la fuerte hegemonía masculina y la persistencia de autoritarismo en las sociedades.

Retomando las estadísticas de Global Gender Gap (World Economic Forum, 2020) y haciendo hincapié en aquellas que refieren al empoderamiento político de las mujeres, la performance de los países

del MENA es un poco mejor que aquella que refiere a la participación en la economía. Israel es nuevamente el país de la región que posee los mejores porcentajes, ubicándose Túnez apenas dos puestos por debajo en el lugar 67. Mauritania, Emiratos Árabes Unidos y Argelia son los otros tres países que están dentro de los 100 primeros. De los 152 países analizados, hay solo 8 países del MENA dentro de los 20 países que ofrecen los peores números al respecto.

En este caso, si se comparan los números del año 2006 y los del 2020, en todos los países de la región es posible encontrar una mejora en lo que refiere a la paridad de género en la participación política, ya que el promedio en los índices de paridad se ha triplicado desde 2006. Los dos países con los peores índices, en los que las mujeres están casi ausentes de la vida política son Omán y Yemen, en los puestos 150 y 151 respectivamente.

| Posición global respecto a la participación de las mujeres en la política | | | | |
|---|-------------|----------------------|-------------|----------------------|
| País | Índice 2006 | Posición global 2006 | Índice 2020 | Posición global 2020 |
| Arabia Saudita | 0.000 | 115 | 0.077 | 136 |
| Argelia | 0.049 | 98 | 0.145 | 99 |
| Bahréin | 0.024 | 110 | 0.066 | 138 |
| Egipto | 0.022 | 111 | 0.133 | 103 |
| Emiratos Árabes Unidos | 0.015 | 112 | 0.191 | 75 |
| Irán | 0.031 | 109 | 0.037 | 145 |
| Irak | - | - | 0.105 | 118 |
| Jordania | 0.048 | 100 | 0.121 | 113 |
| Israel | 0.150 | 36 | 0.214 | 64 |
| Kuwait | 0.005 | 114 | 0.053 | 142 |

| | | | | |
|------------|-------|-----|-------|-----|
| Líbano | - | - | 0.024 | 149 |
| Marruecos | 0.053 | 92 | 0.095 | 123 |
| Mauritania | 0.037 | 106 | 0.194 | 72 |
| Omán | - | - | 0.021 | 150 |
| Qatar | - | - | 0.052 | 143 |
| Siria | - | - | 0.085 | 130 |
| Túnez | 0.110 | 53 | 0.201 | 67 |
| Turquía | 0.052 | 96 | 0.124 | 109 |
| Yemen | 0.008 | 113 | 0.018 | 151 |

Cuadro de elaboración propia en base a los datos del informe del Global Gender Gap 2020 (World Economic Forum, 2020).

Al momento de analizar esta situación, se observa que aquellos países que tienen elecciones presidenciales y legislativas poseen leyes que reconocen el derecho de las mujeres a votar y a ser candidatas en los cuerpos representativos. Sin embargo, esto muchas veces no se cumple, debido en gran parte a cómo funcionan las instituciones y a cómo se aplican las leyes. De acuerdo con Mcloughlin (2013), uno de los principales problemas es que muchas de esas elecciones se desarrollan en condiciones fraudulentas.

En pos de identificar cómo ha variado la participación de las mujeres en política a partir de la primavera árabe, hay dos experiencias que resultan ilustrativas, son los sucesos ocurridos en Egipto y en Túnez. En ambos países la primavera árabe dio paso a procesos políticos caracterizados por elecciones democráticas por primera vez luego de muchos años y a la redacción de nuevas constituciones, brindando la oportunidad de dejar asentado en las leyes fundamentales del Estado la necesidad de una participación más equitativa de hombres y mujeres en la política.

Sin embargo, más allá de las similitudes entre ambos países del

Magreb, ambos han construido trayectorias diferentes hacia la democracia y a la inclusión de las mujeres en los procesos de decisión políticos. Una de las cuestiones a observar será si las promesas o intenciones reveladas en las asambleas constituyentes, fueron efectivamente incorporadas en una mejora efectiva de la participación femenina en política.

En el caso de Túnez, luego de la caída de Zine El Abidine Ben Ali en enero de 2011, inició el período de transición, en el que el partido Islamista, Ennahda, ganó en las elecciones de octubre de 2011. A este gobierno de transición le fue encargada la tarea de redactar la constitución ‘post-revolucionaria’ del país, así como de disponer las bases para las primeras elecciones presidenciales y legislativas de Túnez. En elecciones con gran cantidad de participación (casi 86% del padrón), 58 mujeres aseguraron sus plazas de un total de 217 (es decir el 27 %).

Una abrumadora mayoría de tunecinos ratificó la primera constitución post-revolucionaria el 26 de enero de 2014. Por primera vez, las fuerzas seculares e islámicas tunecinas colaboraron para producir en conjunto la primera constitución democrática, notable por su carácter inclusivo y énfasis en los derechos políticos de los ciudadanos. A excepción de algunas reservas manifestadas respecto a ciertos artículos, la mayoría de los analistas internacionales celebró el tratamiento de los derechos de las mujeres en la nueva constitución tunecina, en la que se remarcó la necesidad de la igualdad de género, el compromiso que debe asumir el Estado para erradicar todas las formas de violencia contra la mujer y el establecimiento de la paridad de género en todos cuerpos legislativos. En este sentido, uno de los artículos más significativos, el artículo 46, establece no sólo la garantía de paridad de género en el legislativo, sino que también habilita la posibilidad de que las mujeres puedan ser candidatas a presidente (Ahmed Zaki, 2019).

En el caso de Egipto, a pesar de las ponderables contribuciones que hicieron los movimientos feministas durante las revueltas, éstos fueron marginalizados políticamente luego de la salida de Hosni Mubarak. De los 100 miembros elegidos para integrar la Asamblea Constituyente que sería la encargada de redactar la nueva Constitución, 66 pertenecían a los Hermanos Musulmanes, 23 a los salafistas, 5 a los no musulmanes y 6 solo se destinaron a las mujeres de diferentes filiaciones partidarias (Paredes Rodríguez, 2018).

De acuerdo con la autora Ellen McIarney (2015), el problema en el caso de Egipto fue que los arreglos electorales no fueron complementados con mecanismos necesarios para promover el éxito de candidatas mujeres, como la existencia de cupos. Dada la fragmentación de los partidos políticos, el ascenso de la hermandad musulmana, y la falta de confianza en las capacidades y destreza de las mujeres para ejercer el liderazgo, hubo muy pocas mujeres candidatas en las listas, y las pocas que fueron incluidas, fueron posicionadas hacia el final de las listas, lo que reducía aún más sus posibilidades de ser elegidas.

Luego de derrocado el gobierno de Mohamed Morsi, el país realizó un nuevo referéndum para aprobar una Constitución que reemplazaría a la votada en 2012. A diferencia de Túnez donde hubo una intención en asegurar una mayor una mayor participación de las mujeres en la arena política, en el caso egipcio, la cuestión de la participación femenina no fue algo a tener en cuenta en la redacción.

El rol de las mujeres en los escenarios de guerra

Con posterioridad a la Primavera Árabe se evidenció la persistencia de conflictos armados en algunos países de la región del MENA, que dieron lugar al surgimiento de procesos cargados de una gran inestabilidad. En

estos escenarios tan complejos, se ha visto afectada la estructura social en su conjunto, lo que implica también el rol que las mujeres cumplen en ella. Por lo tanto, a modo de ejemplo, mencionaremos brevemente la situación de las mujeres en el conflicto armado en Siria, para visibilizar las alteraciones que allí se han producido.

Siguiendo a Sancha (2017), cerca de “once millones de mujeres han pasado de ser madres, hijas y mujeres a convertirse en refugiadas, desplazadas, viudas, solteras, divorciadas, combatientes o cabezas de familia tras la pérdida del proveedor familiar”. Sin importar la edad, su estado civil o su clase social, tanto aquellas que han decidido permanecer en el país como aquellas que optaron por huir, han visto transformado su papel en la familia y en la sociedad. De los cerca de cinco millones de refugiados registrados ante la ONU, las mujeres de entre 18 y 59 años suman medio millón, y están a cargo de 830.000 menores de 12 años. La realidad de las mujeres en los campos de refugiados es sumamente compleja, siendo el temor al acoso sexual una amenaza constante.

Sin embargo, esta responsabilidad social que adquirieron las mujeres sirias en tiempos de guerra, no se tradujo en una mayor participación en los procesos que buscaban una salida al conflicto y que definieron las líneas que marcarían el futuro del país,

“la transformación que está operando la mujer en la sociedad siria durante la guerra no se traduce, sin embargo, en mayor peso en las esferas de decisión política.”

Sancha, 2017, 138

Es menester mencionar aquí la excepcionalidad que representa el caso de las mujeres kurdas de Rojava. El rol femenino en el Kurdistán varía notablemente según el país del cual se trate, en el caso de Siria en

particular, las milicias armadas de autodefensa denominadas Unidades de Protección de las Mujeres (YPJ) son un caso paradigmático para analizar cómo se ha modificado el papel de las mujeres en algunos escenarios de la región del MENA, con posterioridad de la Primavera Árabe.

Surgidas en el marco de las Fuerzas Democráticas Sirias durante la guerra con el Estado Islámico, las milicianas de Rojava jugaron un papel crucial en el conflicto, que expuso a nivel mundial la lucha de las mujeres kurdas y marcó una fuerte contraposición con el supuesto rol tradicional de la mujer en la región del MENA. El fuerte rol de las mujeres dentro del movimiento kurdo no es algo nuevo, ya que el Partido de los Trabajadores del Kurdistan a través del concepto del Confederalismo Democrático defiende la idea de que la liberación de la mujer debe ser la base del movimiento de liberación social. En este sentido, la inclusión total de la mujer en la esfera pública en Rojava se tradujo también en la creación autónoma de instituciones que buscaban reforzar su papel, como los Consejos de Mujeres y la creación de cooperativas ecológicas femeninas (Alonso Pastor, 2016).

Si bien han manifestado no identificarse con las teorías feministas predominantes por entender que están teñidas de una mirada colonialista hacia la región, es innegable que las mujeres de Rojava han hecho una revolución social en su lucha por la liberación de la mujer. Su participación en las Unidades de Defensa expresó una doble liberación:

“al acceder a la esfera pública a través de la instauración de unidades militares compuestas exclusivamente por mujeres, un espacio que ha estado reservado para los varones a lo largo de la historia. Además, la conformación de estructuras duales mixtas y exclusivas¹⁰⁶ para mujeres permite que las mujeres puedan hacer aportaciones

106. Las comisiones mixtas son elegidas por mujeres y varones, mientras que en la elección de las comisiones de mujeres solo ellas votan.

a los debates de la esfera pública, sin ser relegadas a un segundo plano.”

Alonso Pastor, 2016, p. 27

Consideraciones Finales

A lo largo del presente trabajo se ha realizado un abordaje de cómo se han visto desarrolladas las cuestiones de género durante y después de la llamada Primavera Árabe. En este sentido, se destaca la masiva participación de las mujeres en todo el proceso revolucionario, con reclamos por una mayor igualdad y participación en la economía y la esfera política, que las convirtieron en una pieza central de los movimientos revolucionarios.

Sin embargo, habiendo transcurrido diez años de aquellos sucesos, se vuelve imperioso analizar los cambios y continuidades que efectivamente se produjeron en aquellas sociedades que se vieron sacudidas por las revueltas. En este punto, si bien es posible identificar algunos avances en lo que respecta a la situación de las mujeres en la región, en la mayoría de los países los movimientos de mujeres se vieron apartados de la toma de decisiones, relegando sus reclamos a un segundo plano.

A pesar de ello, los movimientos feministas han demostrado su capacidad de mantenerse organizados y han continuado su lucha a través de la búsqueda de una mayor visibilización. Por lo tanto, será importante prestar atención al futuro de estos movimientos en pos de comprender el devenir de sus reivindicaciones, siempre atendiendo de manera respetuosa a las especificidades de cada caso y contexto, en virtud de que cada uno posee su propia singularidad, con el objetivo de dejar de ser la ‘otra cuestión pendiente’.

Referencias Bibliográficas

- Adlbi Sibai, S. (2017); *“La cárcel del feminismo”*. *Hacia un pensamiento islámico decolonial*. Akal/Inter pares.
- Ahmed Zaki, A. (2019); *“Why Did Women’s Rights Expand in Post-Revolutionary Tunisia?”*, en *Middle East brief*, Brandeis University, 131.
- Alí, Z. (2019); *“Feminismo e islam. Las luchas de las mujeres musulmanas contra el patriarcado”*. Capital intelectual.
- Badran, M. (2011); *“El nuevo feminismo en la revolución egipcia”*, en *Revista Afkar/Ideas*.
- Cooke, M. (2016); *“Women and the Arab Spring: A Transnational, Feminist Revolution”*, en *Women’s Movements in Post-“Arab Spring” North Africa*, pp.31-44.
- Córdoba Sánchez, P. (2016); *“El feminismo en los países árabes. El caso de Marruecos”*, Trabajo presentado en la Universitat Oberta de Catalunya.
- Del Pino, D. (2011); *“La revolución árabe: una transición bajo “parole””*, en *Revista Afkar/Ideas*.
- Enloe, C. (1938) (2014); *“Bananas, beaches and bases: making feminist sense of international politics”*. University of California Press.
- Habib, S. (2018); *“Homosexualidad en el mundo árabe contemporáneo”*, en *Revista Afkar/Ideas*.
- Halliday, F. (1994); *“Rethinking international relations”*. University of British Columbia Press.
- Johansson-Nogués, E. (2013); *“Gendering the Arab Spring? Rights and (in)security of Tunisian, Egyptian and Libyan women”*, en *Security Dialogue*, 44(5-6), pp. 393-409.

- Mclarney, E. (2015); *“Soft Force: Women in Egypt’s Islamic Awakening”*. Princeton Studies in Muslim Politics. Princeton University Press.
- Mir-Hosseini, Z. (2011); *“Feminismo Islámico”*, en *Revista Afkar Ideas*, 29.
- Moghissi, H. (1999); *“Feminism and Islamic Fundamentalism: The Limits of Postmodern Analysis”*. Zed Books.
- Pando Ballesteros, M. (2013); *“El rostro femenino de la Primavera Árabe”*. Universidad de Salamanca.
- Paredes Rodríguez, R. (2018); *“Un análisis constructivista del pensamiento de la Hermandad Musulmana de Egipto y su propuesta identitaria de democracia para el mundo árabe: una amenaza al status quo regional”*, *Cuadernos de Política Exterior Argentina (CUPEA) Nueva Época*, 127, pp.43-62.
- Ruiz-Giménez Arrieta, I. (2000); *“El feminismo y los estudios internacionales”*. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 108, pp.325-360.
- Sancha, Natalia (2017); *“Nuevos espacios y roles para las mujeres sirias”*. *Política Exterior*. 176 (31), pp.136-145.
- Sodupe, K. (2003); *“La teoría de las Relaciones Internacionales a comienzos del Siglo XXI”*. Guipúzcoa, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco.
- Syahirah, S. (2013); *“Woman Political Representation and Participation In Arab Spring: Motivations, Aspirations and Concerns”*, en *Journal of Administrative Science*, 10 (2).
- Shalaby, M. (2016); *“Introduction: Deconstructing Women’s Empowerment in the Middle East and North Africa”*, en Shalaby, M. et al (Comps) *Empowering women after the Arab Spring*. Palgrave Macmillan.

White, W. (2013); “El rol de las mujeres en la primavera árabe: caso Túnez”. *Contra Relatos desde el Sur, Apuntes sobre África y Medio Oriente*, 10, pp. 107-118.

World Economic Forum, (2020); “Global Gender Gap Report 2020”.

Zalewsky, M. (1995); “Well, What is the Feminist Perspective on Bosnia?”, en *International Affairs*, 71 (2), pp. 339-356.

Capítulo 15

Estado Islámico: emergencia, apogeo y ¿derrota?

Verona Fideleff Mammana *

Introducción

En 2011, la Primavera Árabe y el asesinato de Osama Bin Laden, parecieron augurar el comienzo de una nueva era de democracia y libertad en la región del Medio Oriente y Norte de África (MENA, por sus siglas en inglés) y el declive del terrorismo yihadista. Sin embargo, lejos de haberse cumplido aquellas predicciones, diferentes grupos yihadistas habían comenzado a reagruparse y a tomar ventaja de los nuevos conflictos regionales, muchos de ellos presentes en los países que experimentaron levantamientos populares durante 2011. Además, el fracaso de la Primavera Árabe dio lugar al resurgimiento del Islam Político en su versión moderada y radical.

Dentro del Islam Político Radical, la irrupción de Estado Islámico (EI), o *Daesh* por su acrónimo en árabe, acaparó la atención a nivel internacional al declarar en junio de 2014 la instauración de un Califato desde la ciudad siria de Aleppo hasta las afueras de la capital iraquí de Bagdad, desafiando directamente las fronteras establecidas hacía cien años en los Acuerdos Sykes-Picot.

* Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario (UNR), Rosario, Argentina. Máster en Desarrollo y Cooperación Internacional por la Universidad de Chile, Santiago, Chile. Miembro e investigadora en el IREMAI-GEMO. Correo: verona_fideleff@hotmail.com

Esta nueva organización surgió propiciada por el contexto de una región intrínsecamente convulsa. Los orígenes del EI están directamente relacionados con dos acontecimientos que impactaron fuertemente en la región del MENA: por un lado, la invasión estadounidense a Irak en 2003 y la crisis interna que generó, y por el otro lado, la guerra civil en Siria resultante de los efectos de la Primavera Árabe. De este modo, las crisis en Siria e Irak crearon vacíos sociopolíticos que supieron ser aprovechados por el EI.

La emergencia del EI representó una amenaza significativa, especialmente porque fue considerado un fenómeno con características nuevas, difícil de encasillar en las categorías existentes. Fue un grupo yihadista con aspiraciones estatales que combinó el uso de tácticas terroristas y estrategias típicas de un grupo insurgente. Su carácter híbrido quedó plasmado en su lema: ‘permanecer y expandirse’ que fue asociado a acciones y estrategias desplegadas para conseguir consolidarse y sobrevivir.

El objetivo último del EI fue controlar una porción de territorio en el corazón del mundo islámico en el cual establecer un Estado islámico sunita defensivo, y desde allí comenzar la batalla para instaurar un Califato panislámico. Pero sus acciones significaron un desafío directo a Al-Qaeda y su autoridad dentro del movimiento terrorista yihadista. Especialmente fueron las prácticas radicales del EI y su expansión a Siria en 2013, lo que catapultó el divorcio entre ambas organizaciones.

Tanto EI como Al-Qaeda pueden ser entendidos como dos grupos u organizaciones que forman parte de un mismo movimiento social: el terrorismo yihadista. Según *The Blackwell Companion to Social Movements*, los movimientos sociales se caracterizan por ser un colectivo

o acción conjunta; poseer objetivos o reclamos orientados al cambio; cierto nivel de organización; algún tipo de acción conjunta no institucional; y cierto nivel de continuidad temporal (Snow, Soule y Kriesi, 2004). En el caso del terrorismo yihadista estas características son claras: es un colectivo numeroso que tiene como objetivo común la vuelta a la pureza del Islam en su expresión más rigorista; el predominio de la *Sharia* (ley islámica) y la reinstauración del Califato; existe un alto nivel organizativo de estructura jerarquizada que actúa conjunta y coordinadamente por canales no institucionales; y ha tenido continuidad temporal desde su consolidación a principios de los noventa hasta la actualidad gracias a su gran capacidad de adaptación y sólida articulación organizativa.

Como indica Donatella Della Porta (2013), los movimientos sociales están a su vez conformados por grupos u organizaciones que comparten valores e ideologías comunes. En este sentido, el EI y Al-Qaeda, como grupos que forman parte del movimiento terrorista yihadista, comparten su fundamento en el salafismo yihadista¹⁰⁷ como ideología revolucionaria política moderna que promueve el uso de la violencia para defender una particular y muy estrecha interpretación del islamismo sunita (Neumann, 2014). En consecuencia, si bien Della Porta (2013) reconoce que las organizaciones al interior de un movimiento son aliados naturales, también destaca que en ciertas instancias pueden terminar percibiéndose mutuamente como competidores, como ocurrió entre el EI y Al-Qaeda desde abril de 2013, y más formalmente desde febrero de 2014.

107. El salafismo es un llamado por el retorno a las creencias y prácticas del Islam temprano, ya que creen que siglos de interpretación humana han corrompido su esencia y han llevado al declive del mundo musulmán (Stern y Berger, 2015). Aunque hay un consenso entre los salafistas sobre la forma de entender al Islam, existen desacuerdos sobre el uso de la violencia. Quintan Wiktorowicz (2005) ha diferenciado tres olas dentro del Salafismo moderno: el Salafismo No Político, el Salafismo Político y el Salafismo Yihadista. El término 'yihadismo' ha sido polémico desde que comenzó a utilizarse ampliamente en los noventa ya que se tiende a asociar el término religioso 'yihad' con actos de terrorismo y extrema violencia. Es importante distinguir entre 'yihadismo' –ideología revolucionaria moderna– y 'yihad' –concepto islámico que refiere a cualquier tipo de esfuerzo que los musulmanes deben realizar para que la ley divina reine en la Tierra, pudiendo ser estos esfuerzos no exclusivamente militares sino también espirituales, personales o políticos–.

Paralelamente a la competencia con Al-Qaeda, el EI desplegó una estrategia rápida y eficaz de conquistas de territorios donde además instauró un sistema de gobernanza. La creciente amenaza que representó motivó la conformación de una coalición internacional liderada por los Estados Unidos que para 2019 logró recuperar la totalidad de los territorios que el EI había conquistado.

Si bien hubo quienes dieron por eliminada la amenaza de EI—luego de su despojo territorial— muchos analistas advirtieron que su acción mutaría y pasaría a la clandestinidad hasta poder contar nuevamente con escenarios críticos donde poder operar como lo había hecho en el pasado. A un año del fin del Califato, el EI volvió a ser titular de los medios de comunicación del mundo que reportaban nuevos atentados del grupo terrorista en el marco de la crisis internacional generada por la pandemia del COVID-19.

En virtud de lo antes dicho, este capítulo tiene por objetivo describir y analizar los motivos que permitieron la emergencia de EI, sus principales características, y las perspectivas futuras luego de que la organización perdiera el territorio que controlaba.

Para ello, el capítulo se organiza de la siguiente manera. Primero se describirá la influencia de la crisis en Irak en los orígenes y consolidación del EI. En segundo lugar, se detallará el rol que tuvo la Primavera Árabe en Siria, y su consecuente guerra civil, en propiciar la expansión del EI fuera de las fronteras de Irak y su separación de Al-Qaeda. En tercera instancia, se analizarán las características principales del EI como grupo terrorista *sui generis* que se guio por el lema ‘permanecer y expandirse’. En cuarto lugar, se describirá la disolución del Califato, las perspectivas futuras del EI y la incidencia que ha tenido

el COVID-19 en su accionar actual.

Crisis en Irak: orígenes y consolidación de Estado Islámico

El EI comenzó a acaparar los titulares de la prensa internacional desde inicios de la segunda década del 2000. Sin embargo, su historia puede remontarse varios años antes cuando el jordano Abu Musab Al-Zarqawi fundó a finales de los años 90, el grupo yihadista sunita *Jund Al-Sham* (Soldados del Levante) en Afganistán.

La hostilidad de la *Global War on Terror* desplegada por la administración de George W. Bush forzó a Al-Zarqawi a trasladarse a Irak donde fundó en 2004 un nuevo grupo: *Yama'at Al-Tawhid wa Al-Yihad* (Organización del Monoteísmo y la Yihad). En términos de organización e ideología este grupo puede considerarse el primer antecedente de lo que luego se conocería como el EI.

Paradójicamente, tras la invasión estadounidense a Irak el terrorismo en el país creció estrepitosamente (Stern y Berger, 2015) y reforzó los reclamos yihadistas contra la hegemonía estadounidense en la región, trayendo bonanza para el reclutamiento en el momento en que los yihadistas más lo necesitaban (Vittar, 2016).

Anteriormente, bajo el mando de Saddam Hussein –musulmán sunita– la mayoría chiita de Irak había sido perseguida y excluida de la vida política. Pero la ocupación estadounidense y la instauración de un sistema democrático en Irak llevó a los chiitas al poder, mientras que la ‘desbaa-zificación’ dejó a miles de sunitas privados de sus anteriores privilegios.

Ante la opresión sunita, Al-Zarqawi decidió declarar *bayah* (jura de fidelidad) a Osama Bin Laden en septiembre de 2004 y renombrar su

grupo como *Tanzim Qaedat al Yihad fi Bilad al Rafidayn*, o *Al-Qaeda* en la Tierra de los Dos Ríos, comúnmente conocido como Al-Qaeda en Irak (AQI). Los líderes de Al-Qaeda cuestionaban los métodos radicales de Al-Zarqawi por lo que el juramento obedeció a puro oportunismo político por ambos lados, un “matrimonio por conveniencia” (Zelin, 2014, p. 2). “Al-Qaeda quería tener presencia en Irak y Al-Zarqawi deseaba atraer voluntarios y financiación adoptando la marca más valorada por aquel entonces en los entornos islamistas radicales” (Jordán, 2015, p. 113). No obstante, este matrimonio nunca fue fácil, y desde 2005 en adelante Ayman Al-Zawahiri¹⁰⁸ criticó la enorme brutalidad de la filial iraquí (sobre todo a partir de los videos de decapitaciones que circulaban en la red), y por su encono contra la comunidad chiita.

En enero de 2006, la organización de Al-Zarqawi anunció su unión con otros cinco grupos insurgentes de mayoría iraquí¹⁰⁹ en lo que se denominó *Majlis Shura al-Muyahidin* (MSM), o Consejo de la Shura de los Muyahidin. Desde ese año, las prácticas violentas de Al-Zarqawi marcaron fuertemente a Irak desencadenándose una guerra civil que se cobró cerca de un millar de vidas solo durante el primer día (Knickmeyer, 2010). Finalmente, un ataque aéreo a cargo de la Agencia Central de Inteligencia de los Estados Unidos (CIA, por sus siglas en inglés) terminó con la vida de Al-Zarqawi, con la esperanza de que la estrategia de ‘decapitación’ –asesinato a miembros de la cúpula de una organización– haría colapsar el grupo, aliviando la crisis (Stern y Berger, 2015).

Sin embargo, esto no ocurrió. Por el contrario, pocos días después, se anunció la creación de *Al-Dawla al-Islamiya fi Irak* o el Estado Islámico en Irak (EII), que contó con un gabinete bien estructurado

108. Ayman Al-Zawahiri fue el segundo al mando de Al-Qaeda Central durante el liderazgo de Osama Bin Laden. Una vez que este fue asesinado por las fuerzas especiales estadounidenses en 2011, Al-Zawahiri asumió el mando de la organización terrorista.

109. Los cinco grupos que se fusionaron fueron: Jaysh al-Ta'ifa al-Mansura, Saraya Ansar al Twhid, Saraya al-Yihad al-Islami, Saraya al-Ghuraba, y Kataib al-Ahwal (Lister, 2014).

y comprendía seis provincias sunitas. Sería presidido por un nuevo líder: Abu Omar Al-Baghdadi.

A pesar de que la instauración del EII sorprendió —y no gratamente— a los líderes de Al-Qaeda, públicamente decidieron mostrar un frente unido extendiendo su apoyo. Esta pantalla servía tanto para Al-Qaeda, a quien no lo beneficiaba mostrar públicamente que su autoridad había sido desafiada, como para el EII que continuaba siendo respaldado por Al-Qaeda Central.

La relación del EII con la base social iraquí sunita tampoco fue precisamente amigable. Por un lado, debido al elevado componente extranjero de los voluntarios que se unieron a sus filas¹¹⁰. Y por el otro, porque el EII impuso su autoridad y visión extremista de la *Sharia* en una sociedad que no estaba acostumbrada, asesinando a quienes no respetaban su autoridad.

La retirada de las tropas estadounidenses en 2009 y el sectarismo desplegado desde entonces por Primer Ministro iraquí chiita Nuri Al-Maliki, favoreció al proyecto yihadista del EII. En lugar de intentar reducir los sentimientos de despojo de los sunitas, Al-Maliki comenzó a purgarlos del gobierno, incrementando aún más la tensión sectaria. Los árabes sunitas fueron despojados de sus derechos y no vislumbraron otra opción que apoyar la insurgencia. Patrick Cockburn, declaró que:

“Mr. Maliki is not to blame for everything that has gone wrong in Iraq, but he played a central role in pushing the Sunni community into the arms of ISIS, something it may come to regret.”

Cockburn, 2014, p. 32

110. “Combating Terrorism Center de West Point analizó 606 fichas y publicó los resultados en un documento titulado The Sinjar Records. Según dicho informe, la gran mayoría de los voluntarios procedían de Arabia Saudita (41%), seguido de Libia (18,8%), Siria (8,2%), Yemen (8,1%), Argelia (7,2%) y Marruecos (6,1%), más una minoría proveniente de Túnez, Jordania y otros países” (Jordán, 2015, p. 115).

El asesinato de Abu Omar Al-Baghdadi el 18 de abril de 2010 fue sin duda uno de los golpes más duros de la larga lista de acciones de la estrategia de decapitación del EII. No obstante, mostrando nuevamente gran capacidad de respuesta y adaptación, se nombró un nuevo líder que operó bajo el nombre de Abu Bakr Al-Baghdadi¹¹¹.

La prioridad de Bakr Al-Baghdadi fue dar un nuevo impulso al EII. Partió por reclutar aliados confiables, muchos de los cuales había conocido en Camp Bucca¹¹². A su vez, aumentó la visibilidad de la organización escalando sus niveles de violencia y sumiendo a Irak en una nueva ola de incertidumbre (Barret, 2014). De esa forma, Al-Baghdadi convirtió a una organización que se encontraba cerca de la derrota total en una virulenta amenaza yihadista.

Crisis en Siria: expansión del Estado Islámico, divorcio con Al-Qaeda y proclamación del Califato

Así como EII supo aprovechar el vacío sociopolítico generado por la crisis en Irak para su consolidación, la crisis en Siria se visualizó como la oportunidad para expandir la organización fuera de las fronteras iraquíes y materializar el objetivo de reinstaurar el Califato.

El régimen de Bashar Al-Assad en Siria había demostrado en años anteriores su falta de interés en aplicar reformas, por lo que muchos pensaron que el Levante escaparía a la Primavera Árabe sin un rasguño. Sin embargo, lo que comenzó como movimientos populares pacíficos evolucionó en una cruenta guerra civil. El movimiento yihadista global prestó

111. Estudió en la Universidad Islámica de Bagdad y se doctoró en Cultura Islámica y Sharia. Varias biografías de Al-Baghdadi coinciden en que llevó una vida tranquila hasta la invasión norteamericana a Irak en 2003, cuando se cree que comenzó a involucrarse en el camino de la yihad (Stern y Berger, 2015).

112. Camp Bucca fue un centro de detención clandestino de prisioneros de Estados Unidos ubicado en Um Kasar a las afueras de la ciudad de Basora aislado en el desierto en el sur de Irak. En esta cárcel coincidieron algunos de los principales líderes islamistas y militares del ejército de Saddam Hussein (Stern y Berger, 2015).

inmediata atención a los eventos que se desarrollaban en Siria donde no vieron simplemente una protesta en favor de los derechos sociales y políticos, sino más bien una manifestación del deseo de un modelo alternativo de gobernanza que ellos podían ofrecer (Lister, 2014).

Fue en ese contexto que Al-Baghdadi envió a Siria a su jefe de operaciones en Ninawa, Abu Muhammad Al-Joulani para que estableciera un frente del EII en Siria. Desde allí, Al-Joulani comenzó a establecer conexiones con células yihadistas locales y creó el grupo *Jabhat Al-Nusra* (Frente Al-Nusra). Poco a poco este grupo se convirtió en una de las más formidables insurgencias anti-Assad de la guerra civil. Además, su relativa moderación —observable en su compromiso con comunidades locales—, le ayudó a ganarse el respeto y aprobación incluso de los no islamistas (Weiss y Hassan, 2016).

Sin embargo, un giro inesperado tuvo lugar en abril de 2013 cuando Al-Baghdadi emitió un comunicado confirmando —por primera vez— que Al-Nusra era una extensión del EII, y que desde ese momento ambos grupos se fusionaban en una empresa regional yihadista con el nombre de Estado Islámico en Irak y Siria (EIIS).

La repercusión fue inmediata. Fue el mismo Al-Joulani quien anunció públicamente su rechazo a la fusión de ambos grupos y, si bien no negó la relación que existía con la organización de Al-Baghdadi, dejó en claro que su lealtad descansaba con Ayman Al-Zawahiri al que volvió a jurarle fidelidad. Ante esto, el emir de Al-Qaeda decidió intervenir concediendo el monopolio yihadista en Siria a Al-Nusra, instando a Al-Baghdadi a confinar sus actividades a Irak y reconocer a Al-Nusra como rama exclusiva de Al-Qaeda en Siria (Katz y Raisman, 2013).

A pesar de esa orden explícita, Al-Baghdadi desoyó a Al-Zawahi-

ri y continuó sus operaciones en Siria. Esto llevó a que en junio de 2013 el emir de Al-Qaeda condenara esta desobediencia desvinculando al EIIS de la red de Al-Qaeda. Estos hechos, lejos de mermar las aspiraciones del EIIS, fueron el impulso para que en julio de 2014 Al-Baghdadi anunciara la formación del Estado Islámico y proclamara la reinstauración del Califato en los territorios de Irak y Siria.

Estos anuncios fueron el resultado de una intensa y efectiva campaña militar que el EIIS llevó a cabo durante la primera mitad de 2014. En Siria, logró apoderarse de Raqqa, estableciendo allí su capital, y controlar la ciudad siria de Deir ez Zour como asentamiento crucial en términos políticos y logísticos, cerca de la frontera con Irak (Lister, 2014).

Para afianzar y extender sus posesiones en Irak, el EIIS se concentró en la región sunita de Al-Anbar, ocupando Fallujah y parte de Ramadi. Luego, con apenas 5.000 hombres capturó Mosul y Tikrit. (Barret, 2014). Finalmente lanzó una ofensiva contra el Kurdistán iraquí que resultó en la toma de Sinjar generando la huida de la población yazidí.

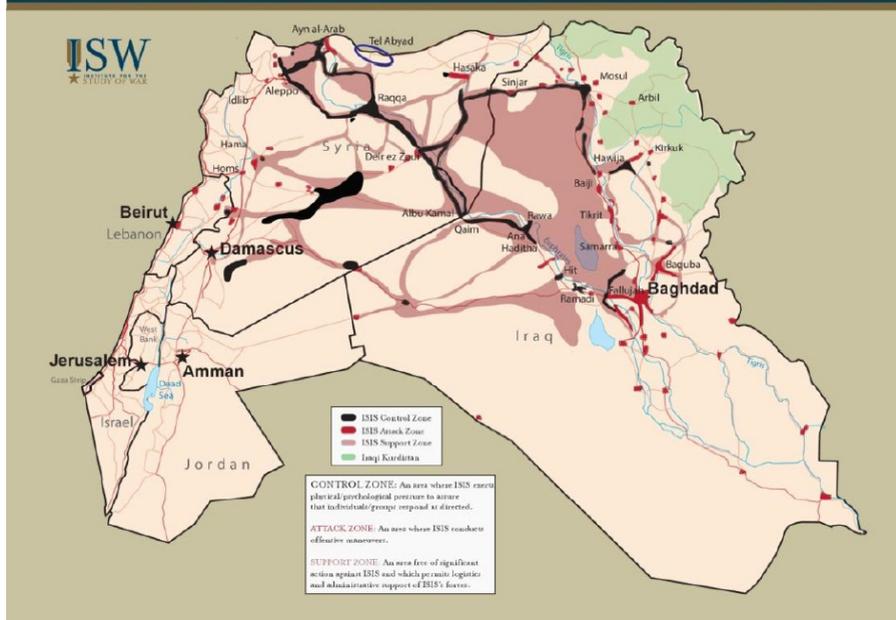
Para publicitar sus victorias y atraer más seguidores, el EIIS lanzó una serie de anuncios coordinados al comienzo del Ramadán. El más significativo fue emitido el 29 de junio por Al-Adnani –portavoz de la organización– donde anunciaba la restauración del Califato. Ese mismo día, el grupo publicó dos videos: Rompiendo las Fronteras y El Fin de Sykes-Picot, en los cuales se mostró la destrucción física de los puestos fronterizos de Al-Qaim y Tal Afar que demarcaban la línea divisoria entre Irak y Siria (Lister, 2014).

El 4 de julio, Bakr Al-Baghdadi hizo su primera aparición pública. Se lo anunció como el nuevo Califa Ibrahim en la gran mezquita de Mosul, donde dio un sermón y proclamó que bajo su guía el mundo

islámico recobraría su dignidad, poder y derechos. El nuevo Califato sería simplemente conocido como Estado Islámico (EI) o *Daesh*, dejando de lado ‘Irak y Siria’, para reflejar su reclamo de dominio global. El anuncio demandaba la lealtad de todos los musulmanes del mundo y específicamente de otros grupos yihadistas. Fue recibido con entusiasmo por los seguidores del EIIS y con una mezcla de hostilidad e incredulidad por casi todos los demás (Stern y Berger, 2015).

Al principio, la falta de apoyo puede haber hecho parecer a Abu Bakr como un hazmerreír en algunas partes del mundo árabe, pero su dramática aparición en la mezquita de Mosul y la absoluta determinación de sus soldados en el campo de batalla, atrajeron poco a poco el interés y la admiración entre los yihadistas de todo el mundo.

Una vez fijados los límites territoriales, que experimentaron pérdidas y ganancias puntuales, el panorama resultante en 2015 fue que el EI se encontraba presente en un amplio espacio en el noroeste de Siria (cerca de la mitad del país) y el norte de Irak (una tercera parte del país), como puede observarse en el mapa que se incluye a continuación. Esta presencia que no siempre significó control efectivo, pero involucró a más de seis millones de personas que vivían en esos territorios.



Mapa: Posesiones territoriales y zonas de influencia del Estado Islámico (al 19 de junio de 2015) – Fuente: *Institute for the Study of War*.

Estado Islámico: la nueva cara del terrorismo yihadista internacional

El EI se convirtió rápidamente en una amenaza regional e internacional particularmente desafiante para los hacedores de políticas y estrategias militares, debido a la dificultad que encontraron para encasillarlo en las categorías existentes. Los académicos definieron al EI de diversas maneras. Sin embargo, coincidieron en que fue un fenómeno aparentemente nuevo, un actor *sui generis*, y que podría catalogarse como un ‘proto-estado’. No obstante, EI como grupo yihadista era sin dudas un actor no estatal con elementos terroristas, insurgentes y de guerrilla, pero

que supo combinarlos con pretensiones estatales. En tal sentido, Priego Moreno definió al EI como: “(...) un grupo no estatal, con estructura paraestatal, y con vocación trasnacional” (Priego Moreno, 2014, p. 491).

Asimismo, EI puede presentarse como la evolución cualitativa del modelo de Al-Qaeda. No sólo su estrategia paramilitar fue implementada y diseñada de manera más profesional que la de este último, sino que además incorporó un modelo práctico de gobernanza social, que demostró ser sorprendentemente efectivo en contextos de inestabilidad. Por tal motivo, las perspectivas de largo plazo de este ‘pseudo Estado’ dependieron de que pudiese sostener y explotar los contextos de crisis.

Tal como lo señala Rubén Paredes Rodríguez, el lema del EI fue “permanecer y expandirse” (Paredes Rodríguez, 2016, p. 136). En torno a este lema, el EI estructuró una serie de estrategias que se describirán a continuación con el objetivo de entender las principales características y la lógica de funcionamiento de este grupo yihadista *sui generis*.

La permanencia

La permanencia a la que aspiraba el EI puede explicarse por dos tipos de factores: factores internos, que fueron los que le permitieron consolidarse y constituirse como una amenaza con características nuevas; y los factores externos, que ayudaron en su supervivencia.

Los factores internos podemos identificarlos en tres estrategias puntuales: la estrategia paramilitar, la estrategia política y económica, y la estrategia ideológica. La particularidad fue que ninguna de las tres podía ser completamente exitosa sin la otra, es decir, fueron interdependientes unas de otras.

a. Factores Internos

Estrategia paramilitar

En cuanto a la estrategia paramilitar, el EI demostró gran habilidad para diseñar e implementar operaciones multinivel con el objetivo de engendrar un caótico vacío de poder en el cual insertarse. Combinó estrategias de desgaste típicas de insurgencia, con la extrema brutalidad de un grupo terrorista (autos bomba, atentados suicidas, asesinatos en masa, decapitaciones, secuestros, torturas, esclavitud sexual, entre otros) que buscaban infundir miedo y provocar políticas reactivas. Ambas formas se combinaron para conquistar territorios seleccionados cuidadosamente según su posición estratégica y los recursos que poseían y que eran necesarios para sostener su modelo.

En gran medida el éxito en la estrategia paramilitar puede atribuírse a la decisión de Al-Baghdadi de incorporar a los oficiales del antiguo ejército de Sadam Hussein que aportaron experiencia táctica y militar que anteriormente el grupo no poseía. Además, con los años, solo los combatientes más duros habían sobrevivido, una suerte de experiencia darwiniana que filtró a los más capaces y endurecidos (Jordán, 2015). Esta combinación convirtió al EI en una organización altamente competente que además había sabido almacenar cantidades no menores de armamento de guerra de todo tipo.

El EI no sólo se preocupó de contar con un gran número de combatientes, sino que además estos debían pasar por una fase de entrenamiento militar y religioso con el objetivo de profesionalizar y adoctrinar a sus cuadros. Para ello, se instalaron campos de entrenamiento que crecieron exponencialmente desde 2013, donde los aspirantes eran preparados durante varias semanas antes de unirse en el campo de batalla (Lister, 2014).

Estrategia política y económica

La fortaleza paramilitar se combinó con una estrategia política minuciosamente diseñada para administrar los territorios que formaban parte del Califato. Su proyecto se fundamentó la concepción moderna de Estado ya que reclamó para sí el monopolio de la violencia legítima y no aceptó soberanías independientes en su seno; combinado con una ideología totalitaria que lo asemejó a los regímenes fascistas y comunistas (Jordán, 2015).

La lógica que creó el EI estuvo basada en la vieja teoría de ‘zanahorias y garrotos’, es decir, un sistema de incentivos que se combinaron con estrictos castigos. Estos últimos estuvieron relacionados con la implementación rigorista de la ley islámica: la imposición del *hudud* (castigos según la *Sharia*); la asistencia obligatoria a los cinco rezos diarios; la prohibición de drogas, alcohol y tabaco; controlar la apariencia personal y vestimenta; la ilegalidad de las apuestas y música no islámica, entre otras reglas que fueron controladas por la policía de la *hisba* (vigilancia de las costumbres).

Sin embargo, no todo se trató de justicia disciplinaria, sino que también existieron importantes incentivos para las poblaciones. Se proveyeron servicios básicos como agua, luz y gas, se subsidiaron productos de primera necesidad como el pan, se establecieron precios máximos para la renta de vivienda y se puso a disposición transporte público gratuito. Se repararon líneas eléctricas, se hicieron trabajos de repavimentación y se invirtió en otros tipos de infraestructura crítica. Se estableció un servicio de correo, asistencia médica y vacunación gratuita a niños; se ofrecieron préstamos y se construyeron escuelas con orientación islámica para niños y niñas.

Si bien la lógica de castigos fue brutal –ejecuciones por crucifixiones o lapidación, amputaciones de extremidades como castigo por asesinato, adulterio y robo– la prestación de servicios sociales, posicionó al EI como una alternativa de Estado viable en contextos de conflicto donde era más probable que los civiles aceptaran las normas hostiles.

Sin embargo, con el tiempo su proyecto político se convirtió en una de sus mayores vulnerabilidades porque dependía enormemente de su estrategia económica. El EI contó con un Consejo de Finanzas que administraba los ingresos del grupo. Estos ingresos se componían de una mixtura entre el cobro de impuestos –asemejándose a un Estado– y actividades delictivas –pareciéndose a un grupo de crimen organizado– (redes de extorción, venta de petróleo en el mercado negro, botines de guerra, saqueos, venta ilegal de restos arqueológicos y cobro de rescates por secuestros).

Eventualmente, los gastos que tuvo que afrontar superaron con creces sus ingresos y tal desequilibrio debilitó la puesta en práctica de su estrategia política, así como la mantención de sus conquistas territoriales. Se estipula que desde el año 2014 los ingresos anuales del EI fueron disminuyendo significativamente: su ingreso en 2014 fue de \$1.9 billones de dólares, mientras que en 2016 de \$870 millones (Al Jazeera, 2017).

Estrategia ideológica

Por último, la estrategia ideológica se articuló de manera poderosa por encima de todo lo demás. El EI utilizó la ideología como herramienta, poniéndola al servicio de sus objetivos y adaptándola pragmáticamente como justificativo. Y para operacionalizarla utilizó el adoctrinamiento y la propaganda.

b. Factores Externos

Las estrategias descritas, como aspectos internos a la organización, podrían no haber tenido el éxito esperado de no haber sido por factores externos preexistentes. Estos factores pueden resumirse en las divisiones sectarias propias de la región del MENA, la condena de muchos musulmanes frente a la coalición anti-EI vista como otra forma de Occidente de penetrar en la región, la poca predisposición de los líderes políticos de generar reformas en aras del bienestar social, y el atraso cultural y educativo de muchas de las sociedades de la región. Todo ello, propició que el EI haya podido gozar inicialmente de mayores márgenes de maniobra y que se presentara como una alternativa válida.

La expansión

La segunda parte del lema del EI apuntó a la expansión y el aumento de influencia transnacional. Esta se manifestó mediante tres líneas claras de actuación: la propaganda, la perpetración de atentados en Occidente y los juramentos de lealtad de parte de grupos e individuos del movimiento yihadista a escala global.

La propaganda

En primer lugar, se hizo un uso extensivo de su bien aceiteada maquinaria propagandística. Esta descansaba principalmente en el uso de Internet y las redes sociales en particular, que se convirtieron en instrumentos idóneos para tres fines: difundir el su mensaje, hacer un llamamiento mundial a potenciales reclutas para que migren al territorio del Califato, e infundir miedo tanto en las poblaciones que controlaba como en sus enemigos.

Así las batallas no sólo se libraron en el campo de batalla, sino también en las redes sociales como *Twitter*. Existió un Consejo de Propaganda que elaboraba y distribuía de manera oficial los videos, comunicaciones y fotos del grupo. Pero luego la difusión se realizaba de forma descentralizada a través de cuentas oficiales y no oficiales en las redes sociales y los mensajes eran a su vez reenviados desde cuentas personales de miembros del EI y por activistas y simpatizantes de otros países. Al mismo tiempo, estos usuarios de base difundían los productos mediáticos a través de foros yihadistas acreditados (Milton, 2014). Emulando la descentralización de las redes, el EI utilizó la táctica contradictoria de maximizar la difusión de sus mensajes cediendo el control de su entrega; esto fue en gran medida lo que hizo difícil su censura.

A diferencia de Al-Qaeda, y otros grupos yihadistas, la propaganda del EI era atractiva por la inclusión de testimonios de sus miembros, el uso de imágenes y producciones audiovisuales de gran calidad gráfica. En este sentido, el reclutamiento de jóvenes fue un éxito ya que el mensaje religioso se mezclaba con promesa de aventura, emociones fuertes y compañerismo, idealizando al Califato (Jordán, 2015).

Atentados terroristas en suelo occidental

Una segunda línea de acción fueron los atentados contra Occidente que tomaron la forma clásica de ataques terroristas planificados y a gran escala. Fue desde 2015 que el EI contó con los medios para ejecutar “atentados múltiples, complejos, planeados de modo centralizado y potencialmente muy letales” (Reinares, 2015).

Ejemplos de este tipo de atentados fueron el ataque contra el

semanario *Charlie Hebdo* en París el 7 de enero de 2015; los ataques simultáneos en París del 13 de noviembre de 2015 en los alrededores del Estadio de Francia, el restaurante *Le Petit Cambodge*, el local *Belle Équipe*, el bar *Le Carillon*, el *Boulevard Fontaine*, y la sala de espectáculos *Bataclan*; en Bruselas, los dos atentados del 22 de marzo de 2016 en el aeropuerto y la red de metro; en Orlando, el tiroteo que resultó en una masacre en la discoteca gay Pulse el 12 de junio de 2016; los festejos del 14 de julio en Niza en 2016 donde un camión arrolló a la multitud que asistía a la celebración en *Promenade des Anglais*; y la embestida de otro camión en el mercado navideño de *Breitscheidplatz* de Berlín el 19 de diciembre de 2016. Estos ataques mostraron la verdadera capacidad que poseía el EI como organización terrorista con vocación internacional, y lograron infundir el miedo y la inseguridad en todo el mundo, especialmente en Europa.

No obstante, el EI también llevó a cabo otro tipo de atentados a través de los llamados ‘lobos solitarios’. Esta forma de atentar de carácter simple, económico y difícil de ser detectada por los servicios de inteligencia se tradujo en una innovación que causó gran incertidumbre en Occidente. Los lobos solitarios fueron individuos que por distintos motivos no viajaron a Siria o Irak pero que hicieron eco del llamamiento de Al-Adnani de que tomaran acción por cuenta propia desde sus países de residencia, con los medios que tuvieran a su alcance y tanto contra militares como contra civiles (Al-Adnani, 2014).

Pactos de vasallaje: la batalla por bayah

La tercera y última línea de acción refiere a la intensión del EI de ampliar su área de influencia a través de un audaz pedido a que grupos e individuos del movimiento yihadista a escala global le juraran lealtad

(*bayah*)¹¹³. Esto generó una alteración de la estructura al interior del movimiento yihadista al entrar en cortocircuito con el liderazgo que ejercía Al-Qaeda. La competición que tuvo lugar entre ambos grupos terminó por dividir al movimiento en dos matrices con proyección internacional.

Para Della Porta (2013), cuando se genera competencia entre grupos de un mismo movimiento, ocurre una ‘escalada competitiva’ que refiere a la creciente radicalización en el uso de la violencia producto de que la misma competición genera cambios en los comportamientos de los grupos. En la literatura sobre terrorismo, el concepto de ‘*outbidding*’¹¹⁴ se asemeja al de ‘escalada competitiva’ de Della Porta. De hecho, el primero ha servido a la teoría dominante para explicar los efectos de la competición entre grupos terroristas y su comportamiento.

No obstante, en el caso de la competencia que tuvo lugar entre el EI y Al-Qaeda, esto no se cumplió. No se generó una escalada competitiva o *outbidding*, sino que la escalada de violencia fue únicamente unilateral, de parte del EI. Si bien la propia emergencia del EI implicó una escalada de violencia al introducir nuevas tácticas radicales, esto no provocó a Al-Qaeda quien no intensificó sus niveles de violencia ni el uso del *takfir*¹¹⁵.

En cambio, la competencia entre ambos se materializó en los juramentos de lealtad que cada uno recibió por parte de distintos grupos

113. El juramento de lealtad, conocido como *bayah*, crea un lazo directamente vinculante donde se agrega una relación religiosa. Este juramento de fidelidad únicamente se realiza de líder a líder. Por ende, cuando los líderes de las organizaciones cambian, la *bayah* debe ser renovada o de lo contrario, las organizaciones ya no estarán vinculadas. Los grupos terroristas mantuvieron por años vínculos informales unos con los otros. Sin embargo, luego del 11-S las dinámicas comenzaron a cambiar. Si bien las relaciones informales continuaron existiendo, los líderes de algunos grupos comenzaron a jurar lealtad al emir de Al-Qaeda, Osama Bin Laden, y subsecuentemente a su sucesor Ayman Al-Zawahiri. La *bayah* fue el principal mecanismo de control de la red de Al-Qaeda.

114. La lógica de ‘*outbidding*’ es demostrar las capacidades, compromiso e intenciones de un grupo en relación con otro.

115. Según el Oxford Dictionary of Islam, *takfir* significa: “Pronouncement that someone is an unbeliever (kafir) and no longer Muslim” (Esposito, 2004). En la tradición islámica, excomulgar a una persona, tildándolo de infiel es un acto de gran significación.

yihadistas, una ‘batalla por *bayah*’. De esta forma, la verdadera competencia fue por el liderazgo del movimiento terrorista yihadista que anteriormente detentaba Al-Qaeda y que el EI desafió.

Lo que sucedió fue que algunos grupos que eran leales a Al-Zawahiri cambiaron su lealtad declarando *bayah* a Al-Baghdadi; otros grupos que actuaban de forma independiente se declararon leales a uno u otro; y, por último, se crearon nuevos grupos que pasaron a formar parte del entramado del EI o de Al-Qaeda.

Esta reestructuración significó que el EI consiguió emular la estructura en red que Al-Qaeda había generado luego de los atentados del 11-S cuando fue obligado a descentralizarse¹¹⁶. Por un lado, en lugar de ‘ramas territoriales’ como las de Al-Qaeda, el EI creó provincias o *wilayat* además de las existentes en Siria e Irak. Estas se crearon en Egipto, Libia, Argelia, Arabia Saudita, Yemen, Nigeria y en la frontera de Afganistán y Pakistán. Por otro lado, hubo clérigos y organizaciones como *Ansar Al-Sharia* (Túnez), *Abu Sayyaf* (Filipinas), y los grupos de habla inglesa como *Authentic Tauheed* y *Al-Muhajiroun*, que declararon *bayah* al EI, a los que no se les dio el status de provincia, sino que se las ubicó en una categoría similar a lo que Al-Qaeda llamaba ‘grupos asociados’. Por último, tal como en el caso de Al-Qaeda, existió un elenco de individuos y células independientes, inspirados por la ideología y las directrices de Al-Baghdadi.

116. Desde los atentados del 11-S, y hasta la creación del EI en 2014, tres grandes componentes interrelacionados fueron configurando la urdimbre mundial del movimiento yihadista, que giraron en torno a la declaración de *bayah*, o pacto religioso de vasallaje, que implementó Al-Qaeda Central. Primero, se encontraba Al-Qaeda en tanto que estructura terrorista global, incluyendo su núcleo en Pakistán (Al-Qaeda Central) y sus ‘ramas territoriales’: Al-Qaeda en la Península Arábiga (AQPA), Al-Qaeda en la Tierra de los Dos Ríos (desde 2006 conocida como el Estado Islámico en Irak -EI-), que dejó de existir cuando Al-Qaeda lo desafilió en 2014 y pasó a resurgir como el EI), y por último Al-Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI). Posterior a la muerte de Bin Laden, se sumaron Al-Shabab en Somalia y la creación del Frente Al-Nusra en Siria. En segundo lugar, estaban los ‘grupos asociados’ como Yemaa Islamiya (YI) y Therik e Taliban Pakistan (TTP), Emirato del Cáucaso (EC) y Boko Haram. Por último, existía un elenco de individuos y células independientes, inspirados por la ideología y las directrices de Bin Laden.

En esta competencia por lealtades, la urdimbre que había tejido Al-Qaeda como matriz única que lideraba el movimiento yihadista, se vio trastocada. Sin embargo, no todas fueron pérdidas para Al-Qaeda ya que mantuvo el núcleo central de su red y recibió declaraciones de *bayah* espontáneas de grupos como *Al-Murabitun*, Emirato del Cáucaso y *Harakat Shabab Al-Mujahedin*. Además, mantuvo una fuerte presencia en Yemen —a pesar de que el EI fundó allí dos nuevas provincias— y profundizó las actividades de sus filiales en África. De todas maneras, su mayor logro en la lucha por influencias contra EI fue la creación de una nueva rama territorial en el Subcontinente Indio. Si bien en un comienzo, esta nueva rama territorial pareció contrarrestar las percepciones de que Al-Qaeda se encontraba debilitada por el accionar del EI, la independización del Frente Al-Nusra y la jura de fidelidad de *Therik e Taliban Pakistan* (TTP) y *Boko Haram* a EI, revalidaron aquellas impresiones.

Más allá de si la balanza se inclinó en favor de Al-Baghdadi o de Al-Zawahiri, la competencia por lealtades produjo una escisión dentro del movimiento yihadista en dos entramados de proyección internacional con sus respectivas matrices: Al-Qaeda y el EI. Esta división desató la pugna por la hegemonía en el yihadismo global entre dos organizaciones que por muchos años fueron parte de un mismo proyecto.

¿El fin del Califato?

La amenaza que representó el EI llevó a que los Estados Unidos formaran una coalición internacional para combatirlo en septiembre de 2014. Si bien al principio los progresos de esta coalición anti-EI fueron lentos por diferencias entre sus miembros y las tácticas de ataques aéreos utilizadas, para octubre de 2016 se evidenció una mayor coordinación y un efectivo escalamiento de las operaciones militares (Al-Bayati, 2017).

Así, las acciones de la coalición fueron las que permitieron que entre 2016 y 2019 las poblaciones de Irak y Siria gobernadas por el EI fueran liberadas y los respectivos gobiernos recuperaran el control territorial. La supervivencia del Califato se vio profundamente afectada tras la caída de sus principales bastiones en la ciudad de Mosul y Al-Raqqa a mediados de 2017. Como consecuencia, en diciembre de 2017 el gobierno iraquí declaró la victoria sobre el EI cuando la totalidad del territorio iraquí volvió a manos del gobierno y la lucha pasó a concentrarse exclusivamente en Siria donde el EI logró seguir operando con base territorial.

Fue a finales de marzo de 2019 que el EI perdió su último bastión, la pequeña localidad de Baghouz al este de Siria, donde se habían atrincherado sus militantes. Los líderes políticos del mundo anunciaron el fin del Califato, y meses después, en octubre de 2019, la derrota definitiva del grupo terrorista se anunció con el asesinato de su líder, Abu Bakr Al-Baghdadi, en la provincia de Idlib en Siria.

El problema fue que la pérdida de los territorios y asesinato de su líder no significó el fin definitivo del EI ni su ideología, sino más bien el comienzo de un período de transición y readaptación, tal como lo habían hecho otros grupos yihadistas en el pasado. En este sentido, es muy probable que el EI repita la experiencia de Al-Qaeda, que sobrevivió a pesar de los múltiples reveses sufridos desde los atentados de 2001 y el asesinato de Osama Bin Laden en 2011. Además, si bien el EI perdió los terrenos que conformaban el Califato, su bandera negra todavía era ondeada por seguidores en otros rincones del mundo, incluyendo Nigeria, Libia, la península del Sinaí en Egipto, Afganistán y Filipinas.

Tomando esto en consideración, el escenario más probable para

el futuro del EI es que se adapte para enfrentar nuevos desafíos tanto en Siria e Irak, fortalezca su expansión geográfica en otros países árabes y no árabes, desarrolle cambios en su estrategia y métodos terroristas, y se mantenga en la clandestinidad. Dado que ya no cuenta con control sobre territorios específicos, se espera que el grupo se concentre menos en la gobernanza y más en atentados por parte de los lobos solitarios y en acciones de guerrilla. Y en ese sentido, el éxito es innegable. *Combating Terrorism Center* de West Point contabilizó más de 1.200 ataques en los primeros diez meses de 2018 tan sólo en Irak, a menos de un año de que el primer ministro iraquí Haidar Al-Abadi proclamase la victoria sobre el grupo en ese país (Iriarte, 2018).

Existen argumentos que permiten sustentar la afirmación de que el EI no ha dejado de ser una amenaza y que podría incluso esperarse su resurgimiento en un futuro no muy lejano. En primer lugar, a pesar de que la muerte de Al-Baghdadi fue un golpe duro para la organización, ha mostrado gran facilidad para reemplazar a sus líderes anunciando a solo pocos días de su asesinato la designación de Abu Ibrahim Al-Hashimi como sucesor. A su vez, habiendo creado una amplia red de afiliados, células durmientes y seguidores alrededor del mundo, esta estructura no centralizada hace posible que la organización siga operando ante la eventual pérdida de nuevos líderes. Tanto en el pasado como en la actualidad, la estrategia de decapitación se ha mostrado inefectiva.

En segundo lugar, es muy probable que el EI vuelva a operar en Irak y Siria ya que las crisis internas de ambos países, que favorecieron su surgimiento, no han sido resueltas. En el caso de Siria, las complejidades políticas asociadas a la guerra civil en curso son altas, por lo que no se augura una solución política en el corto plazo. En cuanto a Irak,

sus sucesivos gobiernos han fallado en poner fin a las divisiones sectarias, no se llevaron a cabo políticas para alcanzar una reconciliación nacional comprensiva, ni tampoco reformas para mejorar los estándares de vida de sus ciudadanos (Hassanein, 2020). En consecuencia, que Siria continúe siendo un ‘Estado fallido’ e Irak un Estado débil, sigue significando que representan ambientes propicios en el cual el EI puede volver a prosperar.

En tercer lugar, no todos los combatientes del EI han sido capturados ya que muchos escaparon durante las campañas militares de 2017-2018 dispersándose entre la población local, a la espera de que el EI tenga la oportunidad de reagruparse y reconstruir sus capacidades (Hassanein, 2020). Según estimaciones del propio Departamento de Defensa de Estados Unidos de 2018, la organización contaba aún con entre 20.000 y 30.000 combatientes, más de 14.000 sólo en Siria; cifras similares a las que se presentaron en otros dos informes de Naciones Unidas y el Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales de Washington (Iriarte, 2018).

Por último, otro factor puede favorecer el accionar del EI es el precipitado retiro de las tropas estadounidense de Siria que comenzó en diciembre de 2018 y finalizó en octubre de 2019. La decisión, incluso cuestionada por el comandante estadounidense que lideró la guerra contra el EI, tomó también por sorpresa a los demás miembros de la coalición internacional peligrando su continuidad (Said-Moorhouse y Wedeman, 2019).

Ahora bien, un escenario que sin dudas excedió cualquier pronóstico fue la emergencia en 2020 de la crisis global producto de la pandemia del COVID-19. Esta inesperada coyuntura, que afectó fuertemente

a la región del MENA, supo ser rápidamente aprovechada por el EI confirmando muchas de las advertencias de los analistas que pronosticaron el resurgimiento a corto plazo del yihadismo, y del EI en particular.

El portavoz del grupo, Al-Qurashi, señaló que el COVID-19 fue un castigo divino contra los apóstatas, y en especial contra Estados Unidos y Europa por luchar contra el Islam y sus protectores. La realidad es que la pandemia forzó a las fuerzas de seguridad y a los dirigentes políticos a focalizarse en aplicar medidas paliativas contra el virus y sus efectos económicos y sociales, dejando de lado la lucha antiterrorista. En este marco, tanto el EI como Al-Qaeda movilizaron su maquinaria de propaganda para hacer un llamamiento a nuevos combatientes (Télam, 2020).

Como resultado, la primera mitad de 2020 estuvo marcada por nuevos episodios terroristas a manos del EI. Si bien es cierto que la gravedad de los ataques no se puede equiparar con aquellos perpetrados en los años de apogeo del Califato, sí se observó un claro aumento de ataques aislados dirigidos principalmente hacia las fuerzas de seguridad en Irak y miembros de la coalición internacional que permanecen en el país.

Principalmente el recrudecimiento del yihadismo se manifestó durante el mes sagrado del Ramadán, donde al menos 320 personas fueron asesinadas (Chaya, 2020). Esto demostró que, sin perjuicio de la disminución de la capacidad militar del EI a gran escala sobre el terreno, sigue siendo una amenaza latente en Irak y Siria, y que ante escenarios de inestabilidad –como la generada el COVID-19–, tiene a su alcance los medios para reagruparse y operar.

Consideraciones finales

El EI surgió propiciado por una región intrínsecamente convulsa. Específicamente, el grupo liderado por Al-Baghdadi supo identificar y profundizar las tensiones existentes en Irak y Siria para posicionarse en ambos países como una alternativa de cambio y un modelo viable de gobernanza. La invasión estadounidense en Irak y el recrudecimiento del sectarismo en el país generaron un ambiente propicio para que este grupo se insertara y se consolidara. Luego, fueron las consecuencias de la Primavera Árabe en Siria lo que alimentaron su afán de expansión fuera de las fronteras de Irak permitiéndole ampliar sus posesiones territoriales, divorciarse de Al-Qaeda y reinstaurar el Califato en el corazón del mundo islámico en los territorios de Siria e Irak.

Prontamente el mundo entero dirigió la atención hacia este nuevo grupo por la atrocidad de sus actos que difundían en imágenes y videos de gran calidad audiovisual, y por sus características innovadoras que hacían difícil encasillarlo en las categorías existentes. Los analistas coincidieron en que era un fenómeno aparentemente nuevo, un actor *sui generis*, y que podría catalogarse como un ‘proto-estado’. No obstante, el EI como grupo parte del movimiento terrorista yihadista fue un actor no estatal pero que combinó elementos terroristas, insurgentes y de guerrilla, con pretensiones estatales.

En función de su lema ‘permanecer y expandirse’ el EI supo desplegar sus estrategias –militares, políticas, económicas e ideológicas– de forma de consolidarse en territorios inestables donde era más plausible que su estricta aplicación de la *Sharia* fuera aceptada a cambio de mejoras en la calidad de vida de las poblaciones. Paralelamente, mediante su bien aceiteada maquinaria propagandística, los

atentados perpetrados contra Occidente y los juramentos de lealtad que le otorgaron distintos grupos yihadistas de la región y el mundo, logró proyectarse a escala internacional erigiéndose como una nueva matriz dentro del movimiento terrorista yihadista que compitió con Al-Qaeda por su liderazgo.

La rapidez con que el EI logró fundar y expandir su Califato puede equipararse con su precoz destrucción. La coalición internacional que se formó para combatirlo batalló contra el grupo de Al-Baghdadi y para 2019 logró despojarlo de la totalidad de sus posesiones territoriales y asesinar a su líder. A pesar de que muchos celebraron su derrota, los analistas a nivel internacional advirtieron que la amenaza no había sido erradicada. Por el contrario, habiendo perdido su base territorial el EI comenzó a transitar un período de readaptación desde la clandestinidad. La maquinaria antes construida y su aparato ideológico eran difíciles de desmantelar y miles de combatientes en todo el mundo estaban dispuestos a esperar para ser reagrupados cuando el momento fuera indicado.

La emergencia de la crisis generada por el COVID-19 demostró que el EI seguía siendo un grupo altamente capaz de perpetrar atentados a gran escala. Y si bien por el momento no ha logrado recuperar los territorios que antes gobernaba, los motivos que permitieron su emergencia no han desaparecido. Sino se generan cambios que recojan los reclamos de las sociedades en el MENA y una estrategia antiterrorista coordinada y a largo plazo, el resurgimiento del EI podría ser inminente e incluso con más fuerza que antes.

Referencias Bibliográficas

- AlJazeera (2017);** “*The Rise and fall of ISIL explained*”. Disponible en: <https://www.aljazeera.com/indepth/features/2017/06/rise-fall-isil-explained-170607085701484.html>
- Al-Adnani A. M. (2014);** “*Indeed your lord is ever watchful*”. Disponible en: <https://scholarship.tricolib.brynmawr.edu/bitstream/handle/10066/16495/ADN20140922.pdf>
- Al-Bayati, T. H. (2017);** “*A New counterterrorism strategy: Why the world failed to stop Al Qaeda and ISIS/ISIL*”, and how to defeat terrorists. ABC-CLIO.
- Barrett, R. (2014);** “*The Islamic State*”. The Soufan Group.
- Chaya, G. (2020);** “*El coronavirus no impidió ataques terroristas durante Ramadán*”, Infobae. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/mundo/2020/05/23/el-coronavirus-no-impidio-ataques-terroristas-durante-ramadan/>
- Cockburn, P. (2014);** “*The Jihadis return: ISIS and the new sunni uprising*”. or Books.
- Della Porta, D. (2013);** “*Clandestine political violence*”. Cambridge University Press.
- Esposito, J. L. (Ed.); (2004);** “*The Oxford dictionary of Islam*”. Oxford University Press.
- Hassanein, A. (2020);** “*The rise and fall of Islamic State: Current challenges and future prospects*”, en *Asian Affairs*. <https://doi.org/10.1080/03068374.2019.1706940>

- Iriarte, D. (2018);** *“No, el Estado Islámico no ha sido derrotado. Estos son los territorios donde opera”*, El Confidencial. Disponible en: https://www.elconfidencial.com/mundo/2018-12-20/estado-islamico-no-ha-sido-derrotado-territorios-operaciones_1719126/
- Jordán, J. (2015);** *“La Internacional yihadista”*, en *Cuadernos de Estrategia-Instituto Español de Estudios Estratégicos, (173)*. Disponible en: https://www.academia.edu/16790401/El_EI
- Katz, R., & Raisman, A. (2013);** *“Special report on the power struggle between al-Qaeda branches and leadership”*, *Terrorism and Extremism Blog*. Disponible en: <http://news.siteintelgroup.com/blog/index.php/about-us/21-jihad/3195-special-report-on-the-power-struggle-between-al-qaeda-branches-and-leadership-al-qaeda-in-iraq-vs-al-nusra-front-and-zawahiri>
- Knickmeyer, E. (2010);** *“Blood on our Hands”*, en *Foreign Policy*. Disponible en: <http://foreignpolicy.com/2010/10/25/blood-on-our-hands/>
- Lister, C. (2014);** *“Profiling the Islamic State”*, *Brookings Doha Center-Foreign Policy, (13)*. Disponible en: <https://www.brookings.edu/research/profiling-the-islamic-state/>
- Milton, D. (2014);** *“The Group that calls itself a State. The Islamic State: An adaptive organization facing increasing challenges”*. Combating Terrorism Center at West Point. <https://www.jstor.org/stable/pdf/resrep05618.7.pdf?acceptTC=true&coverpage=false>

- Neumann, P. R. (2014);** *“The New jihadism: A global snapshot”*, en *The International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence Report*. Disponible en: <http://www.icsr.info/wp-content/uploads/2014/12/ICSR-REPORT-The-New-Jihadism-A-Global-Snapshot.pdf>
- Paredes Rodríguez, R. (2016);** *“El Estado Islámico, una amenaza real que vino para quedarse”*, *Voces en el Fenix*, 7(56). Disponible en: http://www.vocesenelfenix.com/sites/default/files/numero_pdf/fenix%2056%20baja.pdf
- Priego Moreno, A. (2014);** *“El Estado Islámico. ¿Segunda parte de Al-Qaeda o algo nuevo?”*, en *Razón y Fe* (1393). Disponible en: https://www.academia.edu/9050207/El_Estado_Isl%C3%A1mico_Segunda_parte_de_AlQaeda_o_algo_nuevo
- Reinares, F. (2015);** *“El Estado Islámico no ha cambiado de estrategia”*, *El País*. https://elpais.com/internacional/2015/11/19/actualidad/1447948899_184222.html
- Said-Moorhouse, L., & Wedeman, B. (2019);** *“ISIS pierde su último bastión en Siria, según las Fuerzas Democráticas Sirias”*, CNN. Disponible en: <https://cnnespanol.cnn.com/2019/03/23/isis-pierde-su-ultimo-bastion-en-siria-segun-las-fuerzas-democraticas-sirias/>
- Snow, D., Soule, S. & Kriesi, H. (2004);** *“Mapping the terrain en The Blackwell Companion to Social Movements”*. Blackwell Publishing.

- Stern, J., & Berger, J.M. (2015);** *“Isis the State of terror”*, Harper Collins Publishers.
- Télam. (2020);** *“El ISIS describe el coronavirus como un “tormento” divino contra los “cruzados” en Occidente”*, TELAM. Disponible en: <https://www.telam.com.ar/notas/202005/469578-el-isis-describe-el-coronavirus-como-un-tormento-divino-contra-los-cruzados-en-occidente.html>
- Vittar, D. (2016);** *“De la invasión al horror del ISIS”*, en Clarín. Disponible en: http://www.clarin.com/mundo/invasion-horror-ISIS_0_1609039198.html
- Weiss, M., & Hassan, H. (2016);** *“ISIS: Inside the army of terror (updated edition)”*. Simon and Schuster.
- Wiktorowicz, Q. (2005);** *“A Genealogy of radical islam. Routledge Taylor & Francis Group”*, (28). Disponible en: <http://insct.syr.edu/wp-content/uploads/2013/03/Wicktorovitz.2005.Genealogy-of-Radical-Islam.pdf>
- Zelin, A.Y. (2014);** *“The War between ISIS and al-Qaeda for supremacy of the global jihadist movement”*, *The Washington Institute for Near East Policy* (20). Disponible en: <http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/the-war-between-isis-and-al-qaeda-for-supremacy-of-the-global-jihadist>

Capítulo 16

Los relegados de la Primavera Árabe: la cuestión de los refugiados sirios

Abril Manali Muñoz y Diamela Cortina*

Introducción

El fenómeno de la Primavera árabe en el Medio Oriente y Norte de África (MENA por su acrónimo en inglés), y más específicamente, la guerra civil siria resultante de este proceso, han generado un nuevo problema que interpela a toda la comunidad internacional: un incesante flujo de civiles que huyen de su país de origen en búsqueda de mejores oportunidades, quienes son susceptibles a adquirir el estatus de ‘refugiados’.

Este capítulo se centrará fundamentalmente en los refugiados provenientes de la República Árabe Siria. Si bien reconocemos que el proceso de la Primavera Árabe ocasionó una movilización de refugiados originarios de distintos países de la región, decidimos centrarnos en los refugiados sirios ya que, tras nueve años de conflicto armado ininterrumpido, éstos se erigen como una de las mayores crisis de refugiados a nivel mundial en los últimos 25 años al alcanzar la cifra de 5.6 millones de personas, tomando como referencia los datos brindados por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en agosto de 2020.

* Integrantes del Grupo de Jóvenes Investigadores del IREMAI-GEMO de la Universidad Nacional de Rosario (UNR) y la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Rosario-Argentina. Correos: abrilmanalim@gmail.com y diamela.cortina@gmail.com

El objetivo general de este capítulo será analizar cómo el flujo de refugiados impactó en la comunidad internacional y en los países de la región, fundamentalmente en El Líbano, Turquía y Jordania al ser considerados los principales países de acogida. Es menester destacar que Turquía alberga más de 3,6 millones de refugiados, es decir al 65%, lo que lo convierte en el principal país de acogida en el mundo. Estos datos se desprenden del propio gobierno turco en tanto los organismos de Naciones Unidas (ONU) no tienen acceso a la información que el gobierno debería brindar. Por su parte, Líbano acoge a más de 880 mil refugiados y Jordania a 659 mil, siendo el 15% y el 11,9% respectivamente (ACNUR., 2020).

Con relación a los objetivos específicos, nos concentraremos, por un lado, en describir el rol de ACNUR en la cuestión de los refugiados y por el otro, en analizar y comprender cuales son los factores principales que han impulsado ciertas modificaciones en las estrategias políticas aplicadas por los gobiernos nacionales de los países de acogida con relación a estos. Finalmente, analizaremos el impacto que la pandemia de COVID-19 no solo en las condiciones de vida de los refugiados, sino incluso en la manera en la que los gobiernos locales responden frente a esta problemática sistémica.

El capítulo se estructura en 4 apartados. El primero de ellos es el metodológico en el cual se definirá el concepto clave de refugiados, con sus correspondientes derechos y obligaciones en el país de acogida, basados todos ellos en la Convención de Ginebra de 1951 y su posterior Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967. Adicionalmente, explicaremos el rol de ACNUR como organismo encargado de la aplicación y cumplimiento de los mencionados instrumentos jurídicos.

En el segundo apartado nos explayaremos sobre la respuesta que ha brindado ACNUR frente a la crisis humanitaria, tanto al interior de Siria como de los países de acogida. El tercero, se basará en examinar las políticas que han establecido dichos países y la manera en la que éstas comienzan a modificarse frente al notable aumento de la crisis de refugiados. Por último, concluimos el capítulo considerando la particular situación a la que deben enfrentarse los países de acogida, el surgimiento y expansión de una pandemia que ha empeorado los vectores que forman parte de la cuestión, mencionando las propuestas de ACNUR y los grados de aplicabilidad y viabilidad que éstas poseen.

Precisiones conceptuales y metodológicas

Para iniciar con este capítulo resulta imperioso definir una serie de conceptos que serán utilizados en el análisis. En este sentido, es importante iniciar recordando que el derecho al asilo fue recogido como un derecho humano en el artículo 14 de la Declaración de los Derechos Humanos de 1948, erigida luego de las devastadoras consecuencias de la Segunda Guerra Mundial. Luego, en la Convención de Ginebra de 1951, en su artículo 1.A (2), se definirá el concepto de refugiado, entendido éste como una persona que:

“Debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de su país; o que careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él” (Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, 1951).

La convención no solo define el concepto normativo de refugiados, sino que también precisa cuáles son sus derechos y obligaciones en el país de acogida. Las personas refugiadas tienen obligaciones vinculadas al acatamiento de leyes, reglamentos y medidas que se adopten para el mantenimiento del orden público. Asimismo, tienen derecho a recibir ayuda básica, a no ser discriminados, a la libertad de religión, al acceso a un tribunal de justicia imparcial y, sobre todo, a no ser devueltos, siendo este último el principio basal de la Convención de 1951. Las personas refugiadas gozan de los mismos derechos que cualquier otro extranjero que sea residente legal en tanto tienen derechos civiles básicos, incluyendo la libertad de pensamiento, de movimiento, y el derecho al respeto como persona.

Con respecto a las obligaciones de los países de acogida, éstos no deben sancionar ni penalizar a las personas que, de manera ilegal, arriban a sus fronteras. Adicionalmente, y siguiendo a Hendrik Cremer (2010), los Estados se encuentran obligados a respetar el principio de prohibición de rechazo en la frontera y el principio de no expulsión de las personas a otros Estados en los cuales su vida corra peligro.

Si bien la Convención de 1951 es el instrumento jurídico internacional por excelencia para garantizar los derechos de los refugiados ya que está basado fundamentalmente en la solidaridad internacional, éste sólo era válido para las personas provenientes de Europa que devenían en refugiados. Por ello, la Convención fue complementada con el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967, que logró ampliar geográfica y temporalmente la protección de las personas que fueran perseguidas en sus propios países. Es decir, la convención es válida para todos los seres humanos independientemente del motivo por el cual sean refugiados y de su lugar de origen.

Asimismo, la noción de refugiado debe ser distinguida del concepto de desplazado interno, lo que es fundamental a la hora de entender la situación derivada del conflicto sirio. El desplazado interno es definido como una persona o grupos de personas forzadas a huir de su lugar de residencia habitual, debido a un conflicto armado, violencia generalizada, violaciones de los derechos humanos, catástrofes naturales, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.

El organismo encargado de velar por la correcta aplicación y cumplimiento, tanto de las disposiciones de la Convención como de las del Protocolo, es ACNUR. Además, los Estados que son parte de estas deben cooperar con dicho organismo no solo en el ejercicio de sus funciones, sino también en tareas de vigilancia, en la suministra- ción de información y datos estadísticos asociados a las condiciones de vida de los refugiados, y en la aplicación de las normas de la Conven- ción (Mariño Menéndez, 2010).

El rol de ACNUR

El ACNUR es un órgano subsidiario de la Asamblea General de ONU creado en 1951 con el objetivo principal de brindar protec- ción internacional a los refugiados y, asimismo, encontrar soluciones a largo plazo para los afectados mediante la repatriación voluntaria, la integración en los países en los que solicitaron asilo por primera vez o el reasentamiento en un tercer país (ONU, 2012). Asimismo, a la fecha ACNUR es el principal catalizador de la mayoría de las iniciativas de la comunidad internacional en su conjunto para hacer frente a la pro- blemática de los refugiados.

Según diversos informes de la institución, y pasado el fragor de los sucesos de la Primavera Árabe, la crisis de refugiados sirios devino en el mayor problema humanitario al que se debe frente. Ante esta situación, ACNUR ha lanzado diversos planes de acción a fin de proveer la protección y la asistencia esencial a los civiles sirios afectados por la guerra civil al interior de su país.

Al inicio del conflicto, y a raíz de la gravedad de la situación humanitaria de los ciudadanos sirios dentro de su país, se ideó un Plan de Respuesta Estratégica para Siria que estaría a cargo del gobierno de Bashar Al Assad en coordinación con ACNUR. Dicho plan buscaba abordar las necesidades humanitarias más urgentes en el interior de Siria, ofreciendo protección, asistencia vital y apoyo a la generación de medios de vida; lo que incluía asistencia económica para personas consideradas vulnerables al conflicto, atención médica, apoyo destinado a que los niños y niñas sirios para que regresaran a la escuela, entre otras ayudas (ACNUR, 2016).

No obstante, la situación fue empeorando y el flujo de refugiados hacia los países de acogida aumentó drásticamente a partir de 2012. Según datos de la misma agencia de febrero de ese año, más de 20 mil sirios huyeron del territorio y aproximadamente 7 mil solicitudes de asilo fueron presentadas en países de Europa Occidental por parte de nacionales sirios. Ante ese escenario, la comunidad internacional reaccionó generosamente a partir de la creación, en marzo de 2012, del Plan de Respuesta Regional del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados donde se instaba a Estados Unidos, a los países árabes, a la comunidad árabe en Estados Unidos y la Unión Europea, a brindar asistencia, fundamentalmente económica, a los civiles que huían de Siria hacia Jordania, El Líbano, Turquía e Iraq.

Si bien este plan de respuesta humanitaria, asistido por 55 organizaciones internacionales, buscó brindar ayuda económica, insumos básicos y sanitarios a los países antes mencionados para hacer frente a la llegada de los refugiados, al poco tiempo quedó caduco. Ello se debió al incesante flujo de civiles que requerían ayuda que en vez de cesar fue en un marcado aumento.

Cabe destacar que ambos planes fueron modificados y actualizados año tras año en un intento de mermar la crisis migratoria, pero la misma no hizo más que acrecentarse tras el recrudecimiento del conflicto y la falta de condiciones para que los sirios retornen a sus hogares. A esto se le sumó el hecho que la ayuda humanitaria, financiera y sanitaria otorgada por los mismos Estados y por los donantes particulares fue disminuyendo con los años una vez que la situación de los refugiados fue perdiendo visibilidad en los medios de comunicación.

Es necesario entender, además, que la función de ACNUR en tanto protección de los refugiados es complementaria a la de los Estados. Dicho órgano no puede reemplazar la voluntad o decisión de un Estado de otorgar o no la protección a los refugiados. Entonces, nos encontramos ante situaciones donde, si bien la comunidad internacional, mediada por la acción de ACNUR presta ayuda hacia los civiles sirios, la asistencia se encuentra mediada por el Estado receptor y muchas veces llega de forma distorsionada o no es suficiente. Al tiempo que la gran afluencia de personas necesitadas de asistencia se tornó demasiado alta, al punto que empezó a ser un problema de seguridad al interior de cada Estado, muchos de sus derechos comenzaron a ser vulnerados y las condiciones básicas para su subsistencia ya no pudieron ser garantizados pese a la salvaguardia que podía ejercer el

Alto Comisionado. Fue así como, en realidad, el accionar de ACNUR ha encontrado su límite en la voluntad de los propios Estados ya sean estos receptores o simples donantes.

Principales países de acogida

En marzo de 2011 comenzaron en Siria una serie de protestas pacíficas, en el marco del proceso transnacional de la Primavera Árabe que se desarrolló en la región del MENA. No obstante, tras la represión del gobierno de Bashar Al Assad, la denominada oposición se fue radicalizando hasta culminar en una guerra civil que abarcaría grandes zonas del país y perduraría 10 años.

Es interesante considerar que, antes de 2011, Siria se presentaba como un país receptor de refugiados, sobre todo de palestinos, pero a partir de diciembre de 2011 esta categoría comenzó a revertirse. El enfrentamiento armado no solo ha dejado millones de muertos, sino que, además, ha provocado el desplazamiento forzoso de más de 6 millones de personas al interior del territorio y otras 5.5 millones que han huido a otros países, principalmente Turquía, El Líbano y Jordania, según cifras de ACNUR a febrero de 2020. Esta situación puede ser considerada como la mayor emergencia humanitaria desde la segunda guerra mundial (García Sicard y Ghotme, 2016), ocasionando graves consecuencias internacionales, y afectando la estabilidad interna de los Estados receptores, en tanto éstos deben poder cubrir y satisfacer las necesidades básicas de vivienda, educación y salud de los refugiados, siendo países con recursos logísticos, económicos y humanitarios escasos y que, paralelamente, poseen instituciones políticas que lejos están de definirse como democráticas y transparentes.

Turquía, Jordania y El Líbano cuentan con limitados márgenes de maniobra para articular el arribo de millones de personas al interior de sus fronteras, sin embargo y a pesar de no estar obligados por la Convención de 1951 ni por su Protocolo de 1967, al inicio han abierto sus fronteras para que los refugiados ingresen a sus comunidades locales.

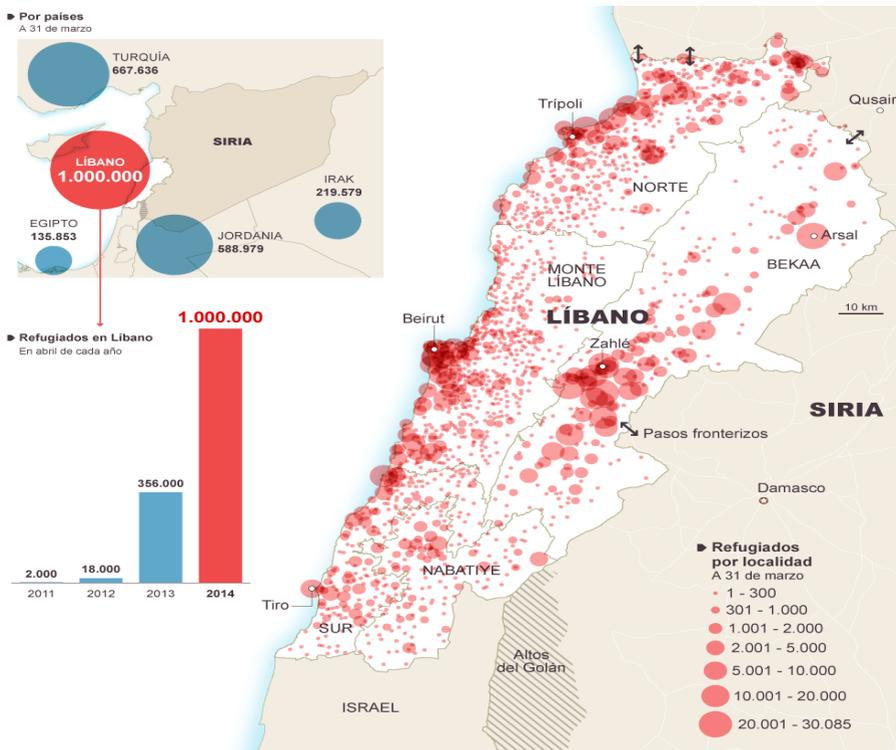
El Líbano

Tradicionalmente, la República Libanesa fue el país que mayor número de refugiados tuvo por habitantes en tanto limita con Israel y por ende recibe las olas de refugiados derivadas del conflicto israelí-palestino que se dirigían por su cercanía. Pese a que la cuestión de los refugiados está presente en la agenda diaria del Estado libanés, éste nunca ha firmado la Convención de 1951 ni su Protocolo de 1967, lo que implica la carencia de un marco jurídico a nivel nacional o global que sea apropiado para tratar el asunto de los refugiados. Como resultado, adolece de una política de asilo que sea clara y consistente con relación a estos (Trad, 2014), por tanto, cuando los refugiados sirios arriban al Líbano sólo se les otorga un permiso de residencia que debe ser solicitado por ellos mismos. Pero los altos costos, la falta de información, la lejanía de los puestos de registro, la preocupación de no poseer la documentación legal adecuada –y el consecuente temor a ser deportado o arrestado– disminuyen considerablemente la predisposición de los refugiados para registrarse (ONU, 2015).

Resulta conveniente no perder de vista que entre los sirios y los libaneses existen antiguas tensiones no resueltas debido a que Siria mantuvo una postura de insistente injerencia en El Líbano desde su guerra civil en 1975. En 2005, dichas tensiones recrudecieron luego

del asesinato del ex primer ministro libanés, Rafik Hariri, cuya posición era contraria a la presencia de las tropas sirias en el país. La indignación generalizada de los libaneses derivó en la Revolución de los Cedros, y en la consecuente retirada de Siria del Líbano. Estos hechos poco amistosos generan mayores grados de resistencia frente a la llegada de refugiados sirios, sobre todo por el temor a que los conflictos sociales entre ambas comunidades se agraven.

Pese a estas rispideces, El Líbano se caracterizó por tener en un primer momento una política de fronteras abiertas basada en sus fuertes vínculos históricos, dada su proximidad geográfica, su anterior pertenencia al Imperio Otomano y la existencia de fuertes lazos socioeconómicos entre sus poblaciones. Pero, con el fin de evitar mayores tensiones sociales, el gobierno local no abrió alojamientos o campos de refugiados para los sirios, política que incluso fue apoyada por ACNUR. Sin embargo, esta situación derivó en la creación de asentamientos ilegales y en un esparcimiento de refugiados a lo largo del país (ver mapa), especialmente en las zonas empobrecidas en donde las condiciones de salubridad, higiene y seguridad eran escasas y en donde los servicios esenciales, vinculados a la educación, vivienda y salud, se encontraban saturados.



Mapa 1: Refugiados sirios en El Líbano en 2014 – Fuente: Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y Reuters (2014).

Esta distribución generalizada de los refugiados sirios a lo largo de El Líbano produjo una alteración de su equilibrio sociodemográfico, en tanto los sirios representan más del 20% de la población del país, según los datos de ACNUR. En este sentido, los problemas económicos comenzaron a surgir debido a que existía una concepción generalizada de que los sirios ocupaban los puestos de trabajo de los libaneses por menor salario por las mayores necesidades que éstos sufrían. Efectivamente, frente a las nuevas oleadas de refugiados, los salarios locales comenzaron a disminuir y el desempleo ha aumentado, junto

con el precio de los productos de primera necesidad, los alquileres y el combustible (ACNUR, 2014). Con el objetivo de reducir los conflictos sociales que ocasionaba la competencia por una oferta de trabajo limitado, en el 2014 el gobierno libanés aplicó una serie de políticas restrictivas para los sirios en el mercado laboral, lo cual restringió su capacidad para vivir dignamente (ONU, 2015).

Así, la política de fronteras abiertas comenzó lentamente a desdibujarse, y no solo hay que considerar las tensiones no resueltas, los cambios demográficos y los conflictos socioeconómicos recientemente mencionados, sino que también es necesario sopesar dos variables más: la política-religiosa y la de seguridad.

Por un lado, tanto a las autoridades como a la población libanesa les preocupa que su propia estructura política-religiosa se resquebraje. Luego de la guerra civil en 1975, el país logró construir un equilibrio endeble entre sus cuatro principales etnias: sunníes, shíies, cristianos y drusos. Sin embargo esta “armonía” puede encontrarse severamente afectada por la guerra civil siria y por la crisis de refugiados, creando nuevos factores de inestabilidad interna debido a que mientras los shíies aglutinados en Hezbolá apoyan al presidente sirio Bashar Al-Assad, los musulmanes sunníes simpatizan con los combatientes rebeldes que intentan derrocar a dicho presidente (García Sicard y Ghotme, 2016).

Por otro lado, los factores de seguridad tienen un poder explicativo fundamental para entender el cierre paulatino de las fronteras. El Líbano planteó importantes restricciones luego de que el Daesh logró el control de la localidad fronteriza de Arsal entre 2015 y 2016. Así, mientras las olas de refugiados aumentaban por las atrocidades cometidas por los grupos terroristas dentro de Siria, el gobierno libanés

desplegó sus fuerzas de seguridad en la frontera y colocó una serie de condiciones para el ingreso vinculados a la obtención de visados especiales. Si bien el número de ingresos diarios disminuyó, la porosidad de la frontera y la dificultad de proteger los 330 kilómetros que unen a ambos países produjo que muchos sirios continúen arribando al Líbano, pero ahora de manera ilegal (González-Úbeda Alférez, 2017).

En conjunto, todos estos factores aminoraron la capacidad del Estado Libanés, para hacer frente a la endeble situación vinculada a los refugiados sirios. La solución de la República fue intentar restringir la llegada de los refugiados, sin embargo, el éxito de dicha política podría decirse que fue nulo.

Turquía

La República de Turquía alberga al 65% de los refugiados sirios, siendo el segundo país de mayor acogida, y con un organismo principal encargado de gestionar la cuestión de los refugiados, el Prime Ministry Disaster and Emergency Management Authority (AFAD, por sus siglas en inglés).

A diferencia de El Líbano y de Jordania, Turquía si ha firmado y posteriormente ratificado la Convención de 1951 y su protocolo de 1967, sin embargo, ha colocado ciertas “limitaciones geográficas” que le permiten al gobierno no ofrecer protección internacional a aquellas personas que no provienen de países europeos (Levitan, 2009).

Durante las primeras olas de refugiados en el 2011, la República de Turquía ha construido una política de fronteras abiertas y ha recibido diariamente grandes flujos de refugiados sirios, de esa manera, las “limitaciones geográficas” que el Estado había colocado comenzaron

progresivamente a diluirse. En octubre de 2011, el gobierno nacional declaró un régimen de Protección Temporal para todos los sirios, asegurando el principio de no devolución forzosa y estableciendo una estadía limitada en el país (ACNUR, 2014). En el 2013 se promulgó la primera ley de asilo denominada Ley de Extranjeros y Protección Internacional, ésta funcionaría como un instrumento necesario para extender la vigencia del régimen de Protección Temporal de 2011. Pese a los avances en la conformación de una normativa jurídica más amplia e integral, Turquía no concedió a las personas refugiadas la categoría misma de refugiados evitando verse obligado a otorgar mayores derechos sociales y asistencia estatal.

El año 2015 resultó clave por dos motivos, el primero de ellos se debió al inicio de las tratativas de la cuestión de refugiados con la Unión Europea (UE) que desembocaría en 2016 en la firma del Tratado de Refugiados entre ambos actores internacionales. El segundo, ha sido la modificación de Ankara de sus políticas de fronteras abiertas.

Respecto al primer motivo, el Acuerdo firmado entre la UE y Turquía, surgió con motivo de la imposibilidad de Europa de dar respuesta a la enorme cantidad de refugiados que llegaban a sus costas, lo cual externalizó la gestión del control migratorio en Turquía.

El objetivo del acuerdo era reducir la cantidad de refugiados que arribaban hacia Europa, para ello, Turquía se comprometía a readmitir a toda persona llegada irregularmente a las costas griegas. A cambio, los Estados Miembros de la UE aceptaban reasentar un ciudadano sirio por cada sirio retornado a Turquía. Además, prometían acelerar el proceso de liberalización de visados para los ciudadanos turcos e incrementar la ayuda financiera para la acogida de refugiados en Ankara,

pasando de 3.000 a 6.000 millones de euros. El mensaje era claro: los que intentaran llegar a Grecia serían retornados, mientras que los que esperaran en Turquía tendrían la posibilidad de entrar en su lugar (Garcés-Mascareñas y Sánchez Montijano, 2017).

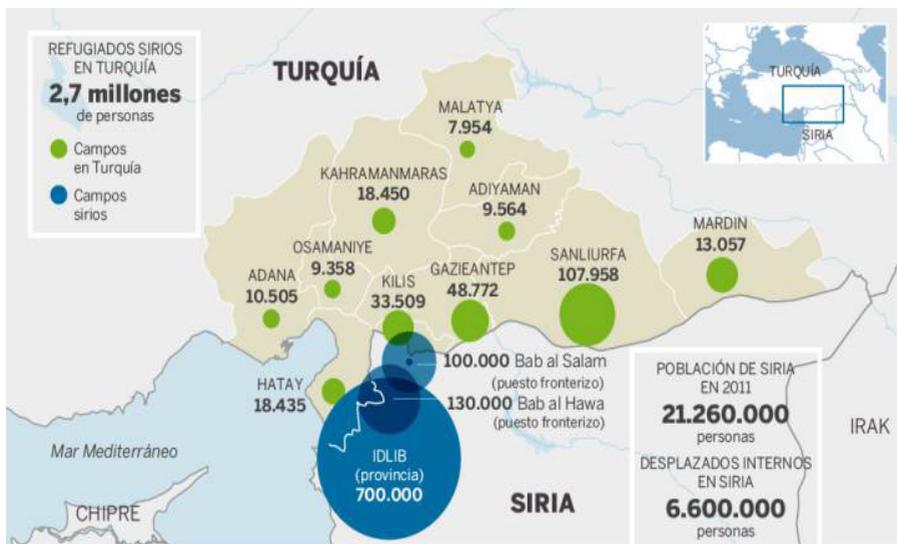
En un primer momento, el Acuerdo logró sellar la frontera oriental de la UE en tanto el número de refugiados que llegaban a Grecia se redujo considerablemente, sin embargo no fue cumplido en su totalidad. Ankara criticó la falta de cumplimiento por parte de la UE de algunos de los puntos claves que se habían acordado: el dinero desembolsado no fue suficiente; los requisitos de visados no disminuyeron y no se han abierto vías legales para que los refugiados de Turquía se dirijan a la UE de manera segura. Es importante mencionar que el Acuerdo entre ambos actores está siendo revisado luego de que las tensiones entre los países aumentaran debido a la acción europea de brindar menor financiamiento del estipulado y a la respuesta turca de abrir parcialmente sus fronteras para que los refugiados se dirijan a Europa.

La segunda cuestión para tratar fue la política de fronteras abiertas. Ésta comenzó a modificarse debido a cuestiones vinculadas a la seguridad nacional del propio país y a las recurrentes críticas que recibía Ankara por parte de sus socios occidentales.

El gobierno de Turquía aplicó la política de fronteras abiertas como una estrategia que les permitía aumentar su credibilidad, extender sus intereses a la región y presentarse ante la comunidad internacional como una nación organizada que, en medio del caos que atravesaba la región de Medio Oriente, trabajaba con cuestiones sensibles para el colectivo en general. Ghotme y Sicard sostienen que la política de fronteras abiertas le otorgaba a Ankara la capacidad para debilitar a

Siria a través del apoyo logístico, armamentístico y de inteligencia brindado a los rebeldes sirios que se encontraban en la frontera y que luchaban contra el presidente de Siria. Asimismo, y a través de estas operaciones, Turquía lograba contener la expansión de Irán, mantener la estabilidad y el equilibrio tanto interno como regional.

Sin embargo, a partir de 2015 y 2016 el Daesh emprendió una serie de graves ataques que facilitaban la filtración tanto de refugiados como de combatientes a través de las porosas fronteras turcas, lo que le implicó serias críticas por parte de sus aliados occidentales. Asimismo, la enorme cantidad de refugiados (ver mapa) implicó para Turquía grandes costos económicos y financieros que se acentuaron en tanto el país no recibía los fondos necesarios ni de las organizaciones internacionales ni de los países donantes. La respuesta del gobierno fue la construcción de una serie de muros a lo largo de su frontera que dificultaban el acceso de todas las personas que buscaban movilizarse, no sólo combatientes y refugiados, incluso también médicos y asistentes humanitarios y el reforzamiento de los controles fronterizos (Nizzo, 2016).



Fuente: Autoridad Turca para la Gestión de Desastres y Emergencias y ACNUR. EL PAÍS

Mapa 2: Refugiados sirios en Turquía en 2016 – Fuente: *El País* (2016).

Así, el gobierno turco limitó el principio de “puertas abiertas” y su responsabilidad inicial con la protección temporal de los refugiados y con sus derechos al no retorno, poniendo en entredicho su compromiso con los refugiados sirios.

Jordania

El Reino Hachemita de Jordania ha sido el tercer país receptor de refugiados sirios, albergando a abril de 2020 a un aproximado de 656.000 refugiados registrados por ACNUR; además de poseer el campamento de refugiados sirios más grande del mundo, Za’atari (ver mapa). Si bien este país tampoco ratificó la Convención de 1951 ni su Protocolo de 1967, al inicio del conflicto sirio, mantuvo una política de puertas abiertas para los civiles sirios que cruzaban su frontera. A los recién llegados se les otorgaba el estatus de refugiados, tal y como se

reconoce en la Convención, aunque no les concedía todos los derechos amparados en la misma; principalmente debido a la escasez de recursos económicos al interior del territorio jordano.



Mapa 3 Campos de refugiados sirios en Jordania – Fuente: *El País* (2016).

Así, las personas que llegaban desde Siria, ya sea a través de pasos fronterizos legales o de forma irregular, eran atendidos por ACNUR en alguno de los campos establecidos. No se les exigía ningún visado para entrar y eran considerados como refugiados de forma automática. Al registrarse se les otorgaba una tarjeta de identificación del Ministerio del Interior, conocida como “tarjeta de servicio” que regían para la provincia en las que fueron emitidas. A partir de las mismas, los refugiados podían acceder a ciertos derechos, como por ejemplo, utilizar gratuitamente el servicio público de salud primaria, secundaria y terciaria.

La ONU vio con buenos ojos la inicial generosidad de Jordania

de abrir sus puertas a los refugiados sirios, a pesar de la seria situación socioeconómica y de seguridad que atravesaba el país (ACNUR, 2016). No obstante, es necesario entender que las políticas humanitarias jordanas tenían una estrecha relación con la estrategia de seguridad de los Estados Unidos en la región (García Sicard y Ghotme, 2016).

En un primer momento, el Estado jordano pudo hacer frente a las primeras oleadas de refugiados gracias a la ayuda internacional, especialmente la de Estados Unidos. Así, con el fin de preservar su influencia en la región, la ayuda se dio en el marco de la “guerra global contra el terrorismo”, donde Jordania desempeñaba un rol geoestratégico destacado, como aliado de Washington.

Sin embargo, a mediados de 2013, siguiendo esta misma lógica de “lucha contra el terrorismo”, Jordania empezó a poner restricciones en el paso por sus fronteras. Hasta ese momento, se permitía la entrada de refugiados a través de todos sus pasos, incluso los informales, tanto en el Oeste como en el Este de la demarcación sur siria; pero una vez que el Reino Hachemí se unió oficialmente a la coalición internacional las restricciones de acceso al territorio fueron aumentando paulatinamente debido al temor de que los campos de refugiados pudieran servir como base para posibles centros terroristas o como centros de reclutamiento de grupos armados.

En 2016, tras la toma de territorio fronterizo por parte de grupos terroristas y de los atentados en territorio jordano en junio, el gobierno decidió que “el país no puede tolerar la carga de más refugiados y sólo se permitirá la entrada por motivos humanitarios” ya que la seguridad nacional estaba en juego (González-Úbeda Alférez, 2017). Dicha situación se mantuvo a lo largo de esos años, y a pesar de que se prome-

tió internacionalmente que se seguiría prestando ayuda a civiles sirios dentro de su país, se puede observar que realmente se han deteriorado las condiciones de vida de estos individuos.

Es así como la política amistosa de puertas abiertas se fue deteriorando con los años. Se establecieron controles más estrictos a la hora de pasar por las fronteras y se empezaron a denegar tarjetas de identificación del Ministerio del Interior. Esas medidas restringían las posibilidades de los sirios de conseguir un trabajo o educación para sus hijos, a la vez que hubo una disminución de las cantidades de atenciones médicas que se brindaban anteriormente.

Lo cierto es que la economía, el mercado laboral, los servicios públicos y las estructuras administrativas de Jordania se vieron sometidas a una tensión extrema debido al éxodo masivo de los refugiados que llegaron a su territorio; lo que explica el cambio de las políticas del Reino Hachemí. De ese modo, se puso en evidencia una competencia por recursos limitados entre los refugiados y sus anfitriones, potenciado por la disminución de la ayuda financiera internacional, que podría derivar en un mayor riesgo de tensión (e incluso violencia) entre ambas partes, cuestión adicional que afectaba a la seguridad nacional.

Para concluir con el análisis sobre el rol de los países de acogida, podemos sostener que, en términos generales, al inicio del conflicto en Siria, los países de acogida de refugiados mantenían políticas de fronteras abiertas para recibir a las personas e incorporarlas en sus comunidades locales. No obstante, cuando el problema de los refugiados escaló y aumentó exponencialmente debido principalmente a las atrocidades cometidas en Siria, tanto por el gobierno como por los grupos armados, las olas de refugiados aumentaron, produciendo que los países de

acogida comiencen a saturarse, aumentando sus debilidades internas preexistentes, dejando de lado la funcionalidad de acogida, y por tanto, modificando las políticas iniciales de prestación de ayuda humanitaria.

Consideraciones Finales

La comunidad internacional en su conjunto se enfrenta a una situación particular, la existencia de una pandemia en un mundo fuertemente interconectado. La situación general fue el desbordamiento de los sistemas sanitarios, la rápida propagación del virus COVID-19 y la endeble capacidad de respuesta de los gobiernos nacionales para erigir políticas eficientes frente a dicho contagio.

La crítica situación se ve gravemente reforzada en aquellos países que, además de atender a sus nacionales, deben responder frente a los miles de refugiados que ingresaron en sus fronteras. Entendemos que las personas refugiadas viven en condiciones que bordan el límite de la insalubridad, con viviendas improvisadas en campos, hacinamiento y limitado o nulo acceso a los alimentos, el agua potable y a los servicios médicos de calidad. Por tanto, las medidas que recomiendan los organismos internacionales, como la Organización Mundial de la Salud (OMS), se vuelven impracticables en esas condiciones, siendo su consecuencia lógica el aumento del riesgo de propagación e infección del virus. En este panorama poco esperanzador, la capacidad de respuesta de los países de acogida fue diversa.

En el Líbano, según informes de ACNUR, la capacidad de la comunidad local y de los refugiados sirios de apoyarse mutuamente está llegando a un punto de quiebre debido a la crisis económica ya existente el interior del país; la cual se ha visto acrecentada aún más por la pandemia de COVID-19. El gobierno libanes ha aplicado estrictas regulaciones de

movimientos dentro de los asentamientos de refugiados; las cuales son firmemente acatadas debido a que la preocupación por el contagio tiene paralizada a la población en dichos campos. Desde esta perspectiva, si un individuo se viese afectado por la enfermedad, no tendría medios para el aislamiento y no podría permitirse ir al médico ni comprar medicamentos; al tiempo que expandiría la enfermedad al resto de la comunidad debido a las condiciones de hacinamiento en las que viven.

No obstante, la situación de confinamiento también ha acarreado aún más dificultades económicas para los civiles sirios. Según la evaluación más reciente realizada por ACNUR, nueve de cada diez familias de refugiados sirios en el Líbano estaban endeudadas incluso antes de que la COVID-19 exacerbara la situación (ACNUR, 2020). Ahora, la mayoría de los refugiados ya no tiene acceso a sus medios de subsistencia por lo que han tenido que recurrir a asistencia alimentaria; pero esto es apenas suficiente porque el valor de los insumos ha llegado a duplicarse debido a la crisis. Estas situaciones implican una reducción de los derechos de los refugiados vinculados al bienestar y a garantizar su seguridad, lo que redonda en una mayor vulnerabilidad de estos.

En lo que refiere a Turquía, si bien varias organizaciones no gubernamentales han denunciado el cierre de las fronteras turcas para los refugiados que provienen de la vecina Siria, no existen datos concretos, certeros y transparentes acerca de las políticas que ha aplicado Ankara. No solo porque el fenómeno de la COVID-19 es reciente y pueden aún no estar sistematizados los datos, sino fundamentalmente porque el gobierno nacional concentra sus acciones en el AFAD y no posee con ACNUR una relación de cordialidad a partir de la cual intercambiar información y brindar apoyo y soporte.

Finalmente, el Reino Hachemita de Jordania se encuentra en una situación parecida a la de El Líbano. Los informes de ACNUR aseguran que el toque de queda y las medidas de aislamiento establecidas por el gobierno nacional se cumplen en buena medida en los campamentos de refugiados; a la vez que los niños reciben educación a través de un canal de televisión y se encuentran bien provistos de alimentos. No obstante, desde antes de la pandemia, Jordania atravesaba una difícil situación económica con altas cifras de paro, que afectaba las capacidades de obtener ingresos tanto a los refugiados como a los mismos jordanos. Ahora, la crisis económica se ve agravada también por la caída de una de sus mayores fuentes de riqueza del país, el turismo; lo que redundaría en una mayor vulnerabilidad del bienestar económico de los nacionales sirios al interior de dicho territorio.

Adicionalmente, debemos considerar que en los primeros días de septiembre del 2020 se han detectado los primeros casos de COVID-19 en el Azraq, el segundo campamento de refugiados más grande de toda Jordania. En dicho lugar habitan unos 40.000 refugiados sirios, por lo que la propagación del virus podría tener efectos nefastos ya que las instalaciones sanitarias siguen siendo muy precarias como para hacer frente a esta situación.

Podemos concluir que a casi diez años del inicio de la Primavera árabe en el MENA y de la consiguiente crisis de los refugiados, la situación de los civiles sirios sigue igual o incluso peor que al principio. Parece ser que el objetivo de ACNUR de buscar “soluciones permanentes” al problema de los refugiados a partir de la integración con las comunidades locales y/o el reasentamiento o la repatriación voluntaria se encuentran cada vez más alejado por dos razones particulares.

Primero, según ACNUR, los Estados receptores poseen la responsabilidad internacional no solo de proteger la salud pública para los refugiados, sino también de no cerrar sus fronteras nacionales y por ende de no devolver a los refugiados a un lugar en el cual su propia vida y seguridad corran riesgos. Esta obligación se desprende del derecho consuetudinario, siendo el principio de no devolución una práctica internacional fuertemente arraigada. No obstante, hemos observado que cuando la situación interna se vuelve adversa, los países optan por dejar de lado sus obligaciones internacionales y cerrar sus fronteras o bien emprender políticas de control aún más estrictas que siempre redundan en una quita de derechos para los nacionales sirios; impidiendo que estos puedan rehacer su vida de forma permanente en otro lugar.

Segundo, la idea de una repatriación voluntaria es impensable en este contexto. Según Kaya y Orchard (2019), los refugiados estuvieron expuestos a tanta violencia en estos últimos años que solo buscarán volver a su país una vez que se les garantice condiciones de estabilidad y seguridad para rehacer su vida; situación que está lejos de poder ser alcanzado en un país como la República Árabe Siria. Entonces, podemos percibir que todas estas soluciones propuestas para la problemática de los refugiados se presentan como más inalcanzables frente a una coyuntura que demanda esfuerzos inconmensurables por parte de los Estados y de la comunidad internacional toda para con la cuestión. Los fondos siguen siendo insuficientes y las perspectivas de una solución se encuentran lejanas frente a un mundo que, actualmente, se encuentra paralizado por una pandemia.

Referencias Bibliográficas

- Abu Sa'Da, C y Serafini, M. (2013);** *“Los retos humanitarios y médicos de asistir a los nuevos refugiados en el Líbano e Irak”*, en *Review MF*, N° 44. Disponible en: https://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/es/detencion/ab_usada-serafini.pdf
- Akour, O. (2020);** *“ONU: 2 casos de coronavirus en campo de refugiados sirios”*, AP News. Disponible en: <https://apnews.com/de52387c916196aafab601103fb7470f>
- Al-Jawahiry, W. y Saleh, W. (2020);** *“La miseria económica envuelve a los refugiados sirios y a las comunidades que les acogen”*, Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados. Disponible en: <https://www.acnur.org/noticias/historia/2020/6/5efa5a354/la-miseria-economica-envuelve-a-los-refugiados-sirios-y-a-las-comunidades.html>
- Asper, A. (2016);** *“60 años de la Convención de Ginebra: el reto de los refugiados”*, DW. Disponible en: <https://www.dw.com/es/60-a%C3%B1os-de-la-convenci%C3%B3n-de-ginebra-el-reto-de-los-refugiados/a-19430809>
- Banco Mundial (2013);** *“El Líbano soporta la peor parte de los efectos secundarios económicos y sociales del conflicto sirio”*. Disponible en: <http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2013/09/24/lebanon-bears-the-brunt-55-of-the-economic-and-social-spillovers-of-the-syrian-conflict>.
- Cherri, R. y Dunmore, C. (2020);** *“Los refugiados sirios se adaptan a la vida en aislamiento en los campamentos de Jordania por el coronavirus”*, Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados. Disponible en: <https://www.acnur.org/noticias/historia/2020/4/5e863d4e4/los-refugiados-sirios-se-adaptan-a-la-vida-bajo-el-confinamiento-por-el.html>

- Chiriatti, A. (2017); *“European and Turkish Humanitarian Response during the Syrian Crisis”*, en *Asian Journal of Middle Eastern and Islamic Studies*. 11:2, pp. 40-54. DOI: 10.1080/25765949.2017.12023300
- Garcés-Mascareñas, B y Sánchez-Montijano, E. (2014); *“El acuerdo UE-Turquía, un año después. Mucho más que externalización”*, CIDOB. Disponible en: https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/opinion/europa/el_acuerdo_ue_turquia_un_año_después_mucho_mas_que_externalizacion
- García Sicard, N. y Ghotme, R. (2016); *“Los refugiados sirios como “problema” de seguridad regional”*, en *Estud. Asia Afr.*, Vol.51, N° 2, Ciudad de México. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2448-654X2016000200365
- González-Úbeda Alférez, María. (2017); *“Refugiados sirios en Líbano y Jordania: la solidaridad y sus límites”*, en *ARI*, Real Instituto Elcano, N° 35/2017. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/demografia+y+poblacion/ari35-2017-gonzalezubedaalferez-refugiados-sirios-libano-jordania-solidaridad-limites
- Grisgraber, D. y Crisp, J. (2014); *“Beyond emergency assistance: syrian refugees in Jordan and northern Iraq”*, en *Field Report*, International Refugees. https://static1.squarespace.com/static/506c8ea1e4b01d9450dd53f5/t/561e5f17e4b06fe5135cd1ee/1444830999182/020414_Syrian_Refugees_Beyond+Emergency+letterhead.pdf
- Hipatia Parodi, L. (2019); *“Crisis de refugiados en medio oriente: puntos de inflexión en el conflicto sirio y su impacto en las oleadas migratorias”*, en *Anuario del PROEHA*, Programa de Estudios Históricos y Antropológicos Americanos, vol. 4.

- Kaya, S y Orchard, P. (2019); “Prospects of Return: The Case of Syrian Refugees in Germany”, en *Journal of Immigrant & Refugee Studies*. DOI: 10.1080/15562948.2019.1570579**
- Levitan, R. (2009); “La protección al refugiado en Turquía”, Migraciones Forzadas – Apátridas, 32, pp. 56-57. Disponible en: <http://www.fmreview.org/es/apatridas.html>.**
- Mangana, S. (2014); “Cambio de paradigma en la cooperación uruguaya: la crisis humanitaria en Siria y el Programa de Reasentamiento de refugiados sirios en Uruguay”, Conferencia dictada en el marco del VII Congreso del IRI / I Congreso del CoFEI / II Congreso de la FLAEI (La Plata, 2014). Disponible en: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/44662>**
- Mariño Menéndez, F. (2008); “La convención de ginebra sobre los estatutos de los refugiados”, en REcorDIP. Disponible en: <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/recordip/article/view/10>**
- Molina, E. (2020); “Los bombardeos en siria no fueron tan aterradores como la covid-19”, Ethic. Disponible en: <https://ethic.es/2020/06/refugiados-sirios-libano-covid/>**
- Mourenza, A. (2016); “Merkel visita una Turquía convertida en el guardián de la frontera de la UE”, El País. Disponible en https://elpais.com/internacional/2016/04/23/actualidad/1461425787_492655.html**
- Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (2014); 2014 “Syria Regional Response Plan – Lebanon”. Disponible en: <http://www.unhcr.org/syriarrp6/docs/syria-rrp6-lebanon-response-plan.pdf#A>.**
- Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados. (2014); “2014 Syria Regional Response Plan – Turkey”. Disponible en: <https://www.unhcr.org/syriarrp6/docs/syria-rrp6-turkey-response-plan.pdf#A>.**

- Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (2020); “Plataforma interactiva Covid-19”.** Disponible en: https://im.unhcr.org/covid19_platform/?lang=esp
- Organización de Naciones Unidas. (2015); “ACNUR, UNICEF y PMA. Vulnerability Assessment of Syrian Refugees (VASyR) in Lebanon”.** Disponible en: <http://reliefweb.int/report/lebanon/vulnerability-assessment-syrian-refugees-vasyrlebanon>
- Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General. (1951); “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados”,** United Nations, Treaty Series, vol. 189, p. 137. Disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/47160e532.html>
- Saatçioğlu, B. (2019); “The European Union’s refugee crisis and rising functionalism in EU-Turkey relations”,** en *Turkish Studies*, DOI: 10.1080/14683849.2019.1586542
- Sanz, J. C. (2016); “La cara oculta de la tragedia de los refugiados sirios en Jordania”,** El País. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2016/09/22/actualidad/1474540058_918219.html
- Trad, S. (2014); “Una oportunidad para cambiar la política de asilo del Líbano”,** en *Migraciones Forzadas – Crisis*, vol. 45, N° 87. Disponible en: <http://www.fmreview.org/es/crisis/trad.html>.
- Vázquez, E. (2020); “La lucha contra el coronavirus, la batalla más difícil en el campamento de refugiados de Zaatari”.** RTVE. Disponible en: <https://www.rtve.es/noticias/20200407/lucha-contra-coronavirus-batalla-mas-dificil-campamento-refugiados-zaatari/2011620.shtml>

Capítulo 17

A 10 años de la Primavera Árabe: Estados Unidos, Rusia y China en la región MENA

Jonatán Carné*

Introducción

A lo largo de los 10 años posteriores al inicio de la Primavera Árabe es posible percibir efectos que trascienden la línea geográfica de la región de Medio Oriente y el Norte de África (MENA) y que influyeron en el devenir de la agenda internacional. Estos hechos devolvieron a la geopolítica un rol central en el orden internacional, modificando incluso el tablero de poder regional. “La región [...] tiene la costumbre de generar movimientos y conflictos que captan la atención global y atraen a poderes externos [...]” (Greenstock, 2017, p. 420). En virtud de su importancia geoestratégica para la comunidad internacional, por su producción y reservas en recursos naturales, por conectar distintos continentes, y porque cada uno de los temas de la agenda internacional de esta década tienen un vínculo claro con la región, entre ellos el terrorismo, las migraciones y las armas de destrucción masiva.

La Primavera Árabe alteró el juego ‘macro’ de la geopolítica¹¹⁷ im-

* Integrante del Grupo de Jóvenes investigadores del IREMAI-GEMO de la Universidad Nacional de Rosario (UNR) y la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Rosario-Argentina, y joven investigador del Centro de Estudios Políticos e Internacionales (CEPI). Correo: jonicarne@hotmail.com

117. Tres círculos concéntricos interdependientes de geopolítica. El círculo externo denominado MACRO relacionado a las potencias globales o actores que afectan el orden internacional, el círculo medio MESO relacionado al alcance regional, y el círculo interno denominado MICRO específicamente en terreno.

poniendo el imperativo del *'poder de estar presente'*¹¹⁸ para todo actor que ostente o desee un rol relevante en la comunidad internacional. Rusia y China robustecieron su presencia, sumándose a las de Estados Unidos (EE.UU.) y la Unión Europea (UE), cada uno con sus propios intereses.

El presente análisis se enfoca en las políticas exteriores e intereses estratégicos de tres de los actores con mayor peso en el orden internacional y que determinan el contexto regional: EE. UU., Rusia y China. La decisión de no incluir a la UE se debe a que el vínculo UE-MENA tiene bases diferentes a las del resto de los actores mencionados.

Estados Unidos: ¿repliegue relativo o liderazgo por otros medios?

La posición hegemónica de EE.UU. en la región se fue desdibujando hacia finales de la primera década del siglo XXI, se debió, en gran medida, a las políticas unilaterales de la administración de George W. Bush. En la carrera presidencial Barack Obama resaltó la necesidad de una nueva política exterior estadounidense para la región del MENA. Ya como presidente, en su discurso histórico en El Cairo en 2009, prometió la llegada de un *'new beginning'* que apostaba a un cambio de imagen del país por medio del multilateralismo. Mientras anunciaba el viraje hacia Asia-Pacífico, pareció relegar a la región MENA a segundo plano. Como condición previa, era necesario cerrar la etapa anterior. En mayo de 2011 Osama bin Laden, responsable de los atentados del 11-S, fue abatido por la Operación Lanza de Neptuno de las fuerzas especiales estadounidenses en Pakistán. Este hecho “impactó aún más el imaginario colectivo. [...] cerraba el ciclo histórico abierto por los ataques del 11 de septiembre” (Mahler, 2016),

118. 'Poder estar presente' es la norma de comportamiento por la que las grandes potencias se obligan a estar presente, en terreno o diplomáticamente, en las regiones y escenarios conflictivos que marcan la agenda internacional. Así el status de potencia se mantiene vigente.

y así, EE.UU. declaraba la victoria frente a Al Qaeda. Ese mismo año cumplió la promesa de campaña de retirar las tropas de Irak.

Reacciones a la Primavera Árabe

La política de EE.UU. sobre la experiencia de la Primavera Árabe “[...] exhibió una variación considerable del apoyo activo a las protestas en algunos casos a la aquiescencia a las represiones gubernamentales en otros” (Haas, 2014, p. 6). Aparece un antagonismo en la política exterior entre defender los valores democráticos o defender los intereses geoestratégicos en la región. La reacción de la administración Obama podría explicarse a través de lo que Mark L. Haas (2014) describe como la ausencia de un *‘one size fits all’*, es decir, la falta de una respuesta única que pueda comprender la totalidad de las revueltas. EE.UU. apoyó a los manifestantes –en función de ampliar el alcance de valores liberales estadounidenses– y el cambio de régimen en aquellos países que consideraba hostiles, inversamente a la prudente reacción con sus aliados regionales.

Frente al caso tunecino, la reacción de la administración Obama fue sumamente prudente ya que Ben Ali era un aliado en la lucha contra el terrorismo. Túnez que era el detonante generaba incertidumbre sobre el alcance de la propagación y las posibilidades de triunfo de los movimientos opositores. Mientras la Secretaria de Estado, Hillary Clinton, aclaró que EE.UU. no estaba tomando posición, el presidente resaltaba el coraje del pueblo tunecino llamando a elecciones libres y justas para lo que realizó una transferencia de 32 millones de dólares (Hamid, 2011).

La política frente al caso egipcio fue más activa. Obama apoyó abiertamente la transición política, aunque el régimen de Hosni Mubarak era un aliado de suma importancia. Se envió a Frank Wisner, antiguo

embajador estadounidense, para prevenir a Mubarak. Las elecciones dieron un giro en el escenario, Mohamed Morsi al frente de la Hermandad Musulmana obtuvo la presidencia en 2012. Hecho que desafió a la política exterior estadounidense que debía reconocer como legítimos los resultados de una elección promovida por el presidente Obama o continuar con el aislamiento a los partidos islamistas de la administración Bush, finalmente primó el emblema de un nuevo comienzo.

La situación fue más complicada en Libia. “La respuesta de la administración Obama a las manifestaciones en Libia fue la más contundente” (Haas, 2014, p. 8). El régimen de Muamar el Gadafi reprimió brutalmente a los manifestantes engendrando la atmósfera de una guerra civil. *‘Leading from behind’* fueron las palabras con las que un asesor de Obama definió la estrategia en Libia. A las claras era evidente que había trabajo por hacer, pero EE.UU. no debería hacerlo de forma unilateral (Lizza, 2011). Obama consiguió que Francia, Reino Unido y Líbano propongieran al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas una resolución que daría la victoria diplomática y legitimaría futuras acciones. Las negociaciones lograron la abstención de Rusia y China, bajo las presidencias de Dimitri Medvedev y Hu Jintao respectivamente, al igual que los miembros no permanentes Brasil, India y Alemania –que rompió con la posición europea al no votar a favor–. La resolución llamaba a adoptar “todas las medidas necesarias [...] para proteger a los civiles y las zonas pobladas [...] que estén bajo amenaza de ataque” y crea una zona de exclusión aérea (Naciones Unidas, 2011, p. 3). La resolución 1973 del Consejo de Seguridad aprobada el 11 de marzo de 2011 constituyó un punto de inflexión en la historia del país y en el devenir geopolítico en la región MENA, modificando los esquemas de relación entre los actores extra-regionales. La Organización del Tratado del Atlántico Norte

(OTAN) interpretó la resolución como la posibilidad de bombardear para replegar a los militares libios, los que causó la indignación rusa y china, generando desconfianza entre los actores externos. En octubre de ese año Muamar el Gadafi fue capturado y ejecutado en manos de los rebeldes.

En Bahreín es donde se encuentra ubicada la base de la Quinta Flota de EE.UU. Lo que explica el cambio retórico que tuvo Obama frente a las manifestaciones, apoyando al régimen gobernante y llamando al diálogo. Enviados de EE.UU. recomendaron fuertes reformas democráticas. Se posicionó del lado opuesto a lo sucedido en otros países, entre tímidas críticas, recomendaciones y la continuación del suministro de armas.

Sobre el régimen sirio, Obama declaró que al-Assad era incapaz de mantener el poder y negoció con la UE la imposición de sanciones. La relevancia de que éstas sean impuestas por la UE se debe al importante vínculo comercial con el país. Para aislar al régimen se suministró armas a los opositores a través de Turquía, Arabia Saudita y Qatar. Sin embargo, esta guerra tuvo resultados inesperados para la relación EE.UU.-Turquía que se tensó al apoyar a distintas facciones opositoras. Por un lado, EE.UU. daba poder a las milicias kurdas y por el otro, Turquía aprovechaba la situación para luchas en contra de ellas. El acercamiento turco con Rusia e Irán en el proceso de Astaná fue otra muestra de este viraje. Rusia tomó el caso sirio como una oportunidad geopolítica.

Delineando alianzas en el nuevo contexto

En el discurso de 2013 ante la Asamblea General de Naciones Unidas, Obama describió su política para la región MENA, en la cual EE.UU. estaba preparado para usar todo el poder, incluso militar, para asegurar sus intereses vitales y el libre flujo de energía que proviene

de la región; dismantelar las redes terroristas y mantener la intolerancia al desarrollo o uso de armas de destrucción masiva. Siguiendo la línea de la Estrategia de Seguridad Nacional de 2010, conservada en la estrategia de 2015, se fijó como objetivo el mantenimiento de la superioridad militar para resguardar la seguridad del país. La Doctrina Obama “[...] está libre de los clichés de la retórica política como ‘difundir la democracia’, ‘defender la libertad’, y frases similares” (Prifti, 2017, p. 120). Buscaba proteger los recursos vitales estadounidenses, mantenerlos en papel y sólo movilizarlos cuando esté directamente amenazada la seguridad estadounidense. La estrategia de *‘leading from behind’* que utilizó en Libia “puede ser vista como una política estándar que hace una clara distinción entre la política exterior de EE.UU. que persigue intereses estratégicos de una política que persigue intereses no estratégicos” (Prifti, 2017, p. 117).

Según la Estrategia de Seguridad Nacional de 2015 “ninguna amenaza representa un peligro tan grave para nuestra seguridad y bienestar como el uso potencial de armas y materiales nucleares por parte de Estados irresponsables o terroristas” (Estrategia de Seguridad Nacional; 2015, p. 11). Se interpretó al Plan de Acción Integral Conjunto (JCPOA, por sus siglas en inglés: *Joint Comprehensive Plan of Action*), o denominado comúnmente como ‘Acuerdo Nuclear’, como un acercamiento de las partes para reinsertar a Irán en sus obligaciones internacionales y lograr una solución pacífica para la paz y seguridad internacionales.

La cuestión iraní atravesó toda la gestión Obama, característica que comparte también su sucesor. Obama llegó a la Casa Blanca tras promesas de cooperar con Irán en la búsqueda de una solución pacífica. El acuerdo firmado en 2015 entre la República Islámica de Irán y

el P5+1 conformado por los cinco miembros permanentes de Naciones Unidas –EE.UU., Reino Unido, China, Rusia y Francia– más Alemania y la UE, representó para la comunidad internacional la posibilidad de cerrar el capítulo de la amenaza iraní. Para este país representaba una panacea el reconocimiento de su status de potencia regional y la salida del aislamiento a su estrangulada economía nacional.

Las motivaciones de EE.UU. estuvieron bajo la lógica de cooperación, el país “ha estado viendo a Irán como un aliado secreto en su búsqueda por disuadir y contener amenazas regionales y mantener el equilibrio de poder a favor de EE.UU.” (Prifti, 2017, p.125). Obama buscó limitar a Irán en los regímenes internacionales, y, además, comprometer al país a ser parte de la resolución de los conflictos en la región. Irán pasó de conformar el ‘*eje del mal*’ en la era Bush a ser reconocida como potencia regional en la era Obama. La metamorfosis se debe a que “la cuestión nuclear potencialmente podría facilitar negociaciones en otros asuntos y a largo plazo abrir el camino para una especie de equilibrio entre Irán y Arabia Saudita” (Echagüe, 2015, p.182). Se “han desbloqueado los canales diplomáticos de una forma significativa” (Slaughter, 2016, p.18), el intercambio de prisioneros o la resolución de diez marinos estadounidenses detenidos, permitió una relación más estrecha entre los cancilleres, Javad Zarif y John Kerry. Sin embargo, un efecto no deseado del acuerdo fue generar interés por el potencial nuclear en países como Arabia Saudita y Turquía, situación que rompería la hegemonía nuclear israelí en la región.

La idea de equilibrar a los poderes regionales se debe al enfoque de percibir a los países ya no únicamente como aliados. Según Douglas Ollivant (2016), EE.UU. comienza a interpretar a los países de la región desde la lógica de ‘*frenemies*’, una combinación entre *friend* y *enemy*,

actores que pueden personificar ambos roles. Durante la gestión Obama, Arabia Saudita no gozó de las mejores relaciones aun siendo un aliado de peso de EE.UU. por el acuerdo de 1945. Relación herida por del acuerdo con Irán, que sumó otro golpe. La tecnología del *fracking* –extracción de gas y petróleo por fracturación hidráulica– que dio a EE.UU. autonomía energética, disminuyó la dependencia de las importaciones desde Arabia Saudita, perjudicando a su economía y desafiando el futuro de la alianza. El reino saudí tomo esta situación para definir su Visión 2030, diversificar su economía y sus socios comerciales.

En el caso de Israel las relaciones se deterioraron. Benjamín Netanyahu entendía que el acuerdo con Irán aumentaba la amenaza al reconocer implícitamente su status de potencia regional y no desmantelar el programa nuclear (Bassets y Sanz, 2016). Como consecuencia de las continuas construcciones de asentamientos israelíes en el territorio palestino de Cisjordania, que imposibilitaban el diálogo, la delegación de EE.UU. en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas renunció a la posición histórica de vetar toda resolución que condene las acciones de Israel, absteniéndose por primera vez. Decisión reprochada por su sucesor, el presidente electo Donald Trump. La Resolución 2334 condenó los asentamientos israelíes en Palestina por violar el derecho internacional. En Israel la lectura fue “EE.UU. ha abandonado a su único amigo en Oriente Próximo” (Bassets y Sanz, 2016).

Revocando el legado Obama

La llegada a la presidencia de Donald Trump con su slogan de campaña “*Make America Great Again*” llenó de incertidumbres a la comunidad internacional. Su lectura fue en términos economicistas de la política exterior para Trump, de allí que sostenía que “Washington hace

demasiado y sus aliados demasiado poco, que EE. UU. los protege y ellos ‘no pagan’ y ‘timan’ a los estadounidenses” (Hernández-Echevarría, 2019, p. 29). Sus promesas de campaña, retirarse del Acuerdo Nuclear y reparar las relaciones con Israel, conformaban una dura crítica al legado Obama. Como bien expresa Álvarez-Ossorio: “Trump hereda una situación explosiva en Oriente Próximo provocada, entre otras razones, por la errática política exterior de su predecesor” (Álvarez-Ossorio, 2016).

El Acuerdo con Irán fue calificado como el “peor acuerdo jamás hecho”. El ex asesor de Seguridad Nacional, John Bolton, argumentó que:

“El acuerdo estaba mal concebido, abominablemente negociado y redactado, y era totalmente ventajoso para el Irán: no se podía aplicar, no era verificable y su duración y alcance eran inadecuados [...] exacerbó la amenaza creando la apariencia de una solución [...] al tiempo que permitía a Teherán proceder esencialmente sin obstáculos.”

Bolton, 2020, p. 22

Se consideró a la República Islámica como financista del terrorismo internacional por sus lazos con Hezbollah y Hamas, además de la preocupación por la presencia de la Fuerza Quds de la Guardia Revolucionaria en situaciones de inestabilidad como Siria, Yemen, Líbano e Irak.

Según Trump, el acuerdo sólo daba beneficios a Irán, el levantamiento de sanciones que posibilitaban el recupero económico, el descongelamiento de más de 150.000 millones de dólares en activos en el exterior, y la suspensión del programa nuclear. No había unanimidad en el gabinete, el ala liderada por los entonces Secretario de Estado, Rex Tillerson, y el Secretario de Defensa, Jim Mattis, consideraba que

para trabajar las deficiencias EE.UU. debía mantenerse en el acuerdo. Trump adelantó a los aliados occidentales la inminente salida. Macron, May y Merkel vanamente intentaron contenerlo. En 2018 EE.UU. se retiró imponiendo nuevamente sanciones. Pero, lo que más preocupó a Irán y a los países europeos, fue la decisión de aplicar sanciones a terceros que tengan relación con la economía iraní, perjudicando especialmente las inversiones europeas en la República Islámica.

En enero de 2020 la tensión entre EE.UU.-Irán mantuvo en vilo a la comunidad internacional. El 3 de enero el general iraní Qasem Soleimani falleció por un ataque aéreo estadounidense con drones en Bagdad, la capital de Irak. Soleimani era el líder de la Fuerza Quds –el grupo de élite de la Guardia Revolucionaria– y el arquitecto del arco de influencia iraní en la región, una figura altamente popular y carismática. Su desaparición física era una victoria estratégica para EE.UU., y redundaba en un relativo deterioro del poder iraní. Decisión tomada por Trump bajo el argumento de evitar un ataque inminente contra objetivos estadounidenses, y de represalia al intento de asalto a la embajada de EE.UU. en Bagdad en diciembre del 2019.

Trump buscó recomponer las relaciones con sus aliados tradicionales, Arabia Saudita e Israel. En 2017 visitó Arabia Saudita y presentó la Alianza Estratégica de Oriente Medio, Trump “se preocupó de dejar claro [...] que ya no podían esperar que Washington estuviera dispuesto a seguir cubriéndoles las espaldas en cualquier circunstancia” (Núñez Villaverde, 2019), cediendo margen a los países del Golfo como garantes de la estabilidad, liderados por Arabia Saudita. Ante la muerte del periodista Jamal Khashoggi en el consulado saudí en Estambul, Trump consideró creíble la investigación oficial saudí y limpió la imagen del príncipe Mohamed bin Salman. Mantuvo a las fuerzas

militares en Yemen apoyando a las fuerzas saudíes. La relación con Arabia Saudita volvió a tener momentos de estrecha afinidad mientras se remendó la relación con Israel. Trump mudó la embajada de Tel Aviv a Jerusalén en 2018¹¹⁹, cumpliendo otra promesa de campaña. También retiró a EE.UU. de distintos organismos internacionales como la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en 2017 o el Consejo de Derechos Humanos de la ONU en 2018 manifestando el destrato continuo al Estado de Israel. Jared Kushner, judío ortodoxo, yerno del mandatario estadounidense y con vínculos personales con el primer ministro israelí devenido Consejero Superior del presidente de los EE.UU., y encargado de lograr un acuerdo de paz en la región entre Israel y los países árabes.

En enero del 2020, se presentó como una solución realista el plan de paz para Medio Oriente para resolver el conflicto palestino-israelí en una conferencia conjunta entre Netanyahu y Trump. El plan considerado como el ‘Acuerdo del Siglo’ se acercaba a la posición israelí: aceptar la anexión de Israel de los asentamientos y el valle de Jordán; reclamar la destitución de Hamas de la Franja de Gaza; plantear la creación de un Estado palestino desmilitarizado; negar el derecho de retorno de los descendientes de refugiados palestinos; plantear el reconocimiento de los países árabes al Estado de Israel y Jerusalén permanecería como la capital indivisible de Israel. A cambio, Palestina recibiría 50.000 millones de dólares en 10 años en concepto de inversión, la garantía del acceso al comercio marítimo en puertos israelíes y un acuerdo de libre comercio. Mahmoud Abbas, presidente

119. A pesar de que en la historia hubo otros países que tuvieron embajadas en Jerusalén no fue el caso de Estados Unidos y desde 2006 la ciudad no alojó a ninguna embajada. En 1989 Estados Unidos arrendó a 1 dólar por año por 99 años una parcela para construir su sede diplomática y en 1995 el Congreso aprobó una ley para mover su representación diplomática a Jerusalén. Clinton, Bush y Obama se negaron a través de la exención presidencial alegando problemas de seguridad nacional. Trump declaró respetar la ley del Congreso estadounidense y la elección del pueblo israelí de seleccionar su capital.

de la Autoridad Palestina, rechazó tajantemente el plan ya que Palestina no aceptará un Estado sin Jerusalén como su capital, posición que fue acompañada por Hamas.

En agosto de 2020 Donald Trump presentó los Acuerdos de Abraham o acuerdos de normalización de relaciones de Israel con Emiratos Árabes Unidos y Bahréin. El acuerdo normaliza las relaciones dando reconocimiento al Estado de Israel, quien se comprometió de forma tibia a suspender sus planes de anexión de los territorios ocupados en Cisjordania. Hasta el momento Israel sólo tenía firmados acuerdos de paz con Egipto (1979) y Jordania (1994). Como se puede ver, Trump se propuso acercar a otros países árabes al acuerdo, perjudicando a Palestina y a Irán.

Tanto la administración Obama como la administración Trump tuvieron un objetivo claro en la región, evitar el surgimiento de una potencia que desafíe abiertamente a EE.UU. Bajo esta estrategia cobró mayor relevancia el accionar de los aliados de EE.UU. Luego de la salida de Bush, EE.UU. en la región permaneció sin ser desafiada directamente por ningún poder regional o global (Fawcett, 2013). Las agendas de ambos presidentes fueron disímiles, Obama mantuvo una agenda más amplia con objetivos integrales, mientras que Trump se enfocó en lograr sus promesas de campaña con acciones concretas.

Federación Rusa: el gran retorno

La presencia rusa en la región no es nueva, pero el colapso de la Unión Soviética obligó al país a enfocarse en su vecindario inmediato, aunque manteniendo vínculos con Siria, Irak e Irán (Greenstock, 2017, p. 420).

Ampliando el vecindario

Una confluencia de factores permitió a Vladimir Putin tomar la decisión de ingresar en la región del MENA, persiguiendo las ambiciones de la gran potencia rusa (Reshetnikov, 2018, p. 1). El estallido de la Primavera Árabe y el apoyo occidental a los manifestantes y grupos rebeldes en países como Libia, alertó a Rusia. La inestabilidad en países aliados reduciría sus vínculos político-comerciales. Interpretando las acciones de EE.UU. en Libia, Siria e Irak bajo la idea de que “estas ‘revoluciones de color’ [...] (podrían) incitar a los rusos contra el régimen de Putin” (Unnikrishnan y Purushothaman, 2017, p. 254) alterando directa o indirectamente su influencia. La falta de coordinación occidental los desmoralizó, obteniendo Rusia la posibilidad de re-ingresar en la región evitando el enfrentamiento directo con EE.UU.

“Medio Oriente se presenta [...] a los rusos como una esfera de influencia potencial alternativa, en su búsqueda de campos en los que reafirmar su deseada estatura global y ampliar su alcance comercial” (Greenstock, 2017, p. 420). La importancia de la región se basa en sus recursos, en la estrecha cercanía, y en el vínculo con el mar Mediterráneo y el Norte de África. Además, cada vez más musulmanes viven en Rusia convirtiendo a las ideas del islam político radical en una amenaza latente.

Según Stephen J. Blank (2014) son tres los instrumentos políticos utilizados por Rusia: una diplomacia tenaz, acuerdos energéticos y acuerdos de venta de armas. Estos instrumentos tienen fundamento en un objetivo mucho más amplio, salvaguardar el sistema de poder interno de Rusia. Así, y siguiendo a Póti, “los intereses estatales centrales de Rusia, o *raisons d'état*, contienen tradicionalmente dos di-

menciones principales que se correlacionan estrechamente y dependen mutuamente: garantizar su propia seguridad y promover la prosperidad económica del país” (Póti, 2018, p. 2), siendo la segunda dimensión una herramienta para alcanzar la primera.

El primer llamado a la reflexión de la diplomacia rusa fue la situación en Libia, donde inicialmente Moscú se mantuvo como espectador pasivo, no obstante, tras la votación de la Resolución 1973, Rusia profundizó la desconfianza hacia Occidente. “Una intervención militar bajo el eslogan del humanitarismo podría convertirse en un instrumento universal para combatir regímenes indeseables. Esto también atenta con trasladar la situación libia a Siria” (Vasiliev, 2018, p. 435). Putin desarrolló su propia estrategia regional para evitar consentir acciones que perjudiquen tanto a Rusia como a sus aliados.

Siria es más que Siria

Rusia interviene en Siria en septiembre de 2015, para defender al régimen de Bashar al-Assad. La intervención rusa evidencia la delicada situación en la que el régimen sirio sólo mantenía el control del 25% de su territorio, mientras que los rebeldes y el EI obtenían cada vez más victorias (Álvarez-Ossorio, 2015). Al entrar en Siria buscaba más que sólo preservar el régimen de Bashar al-Assad, aliado histórico. Rusia tenía objetivos más imponentes.

Había objetivos geopolíticos como la defensa de la base naval de Tartus y la base aérea de Latakia, ambas de vital importancia para la salida al Mediterráneo. La lucha genuina contra el EI y Al-Qaeda, yacía en el temor a la difusión del terrorismo hacia otros países incluso a Rusia, debido el alto porcentaje de rusos parlantes que integraba –por ejemplo– las filas del Califato.

Los objetivos político-diplomáticos se enfocaron en presentar una Rusia global. En la Estrategia de Seguridad Nacional de 2015 se propone restaurar a Rusia la categoría de ‘*velikaya derzhava*’, un gran poder¹²⁰. Para esto se debía crear un nuevo escenario que desvíe la atención tras la intervención en Ucrania y la anexión de Crimea, Rusia buscaría en el nuevo tablero proyectar la imagen de un actor racional imprescindible en la mesa chica de las negociaciones, donde ninguna decisión podría tomarse sin su presencia. Finalmente, intentaría conformar una alianza que sea una alternativa creíble y vigorosa a la liderada por EE.UU.

De ese modo, Moscú buscaba preservar el comercio involucrándose en el devenir de la región. Las exportaciones de armas y de reactores nucleares tiene como destino a gran parte a los países del MENA. Siendo el segundo exportador mundial de armas, cultiva su influencia global a través de éstas, manteniendo así a flote su industria bélica.

Las ventas de armas rusas al MENA durante 2000-2017 representó el 18% del total. Argelia ha sido el principal cliente en la región, seguido por Irán, Irak, Siria, Egipto y Yemen (Campos, 2018). A ello se ha sumado el esfuerzo por penetrar mercados dominados por Occidente, como Turquía, Marruecos y los países del Golfo. La preferencia por armas rusas se relacionada a la capacidad de adaptarse a la región, son más económicas, son de calidad y más robustas (Borshchevskaya, 2018). Rusia es el líder indiscutido en exportaciones de reactores nucleares. Rosatom, la compañía de energía nuclear estatal comenzó a enfocarse en lo que denominaron ‘*great grand middle*’, países que balancean sus relaciones con Rusia y Estados Unidos sin generar alianzas excluyentes, como por ejemplo Turquía, donde construye su primera planta nuclear por 20.000 millones de dólares

120. El concepto de ‘*Velikaya derzhava*’ se traduce como gran potencia o gran poder. La palabra *derzhava* sólo se utiliza a nivel estatal cuando es realmente fuerte e independiente, una potencia o una potencia en ascenso. Un equivalente en inglés sería ‘*Great power*’.

(The Economist, 2018), firmando además contratos con Irán, Egipto, Jordania y Arabia Saudita.

De acuerdo con Póti, “los estrategias de política exterior del Kremlin no aplican un enfoque bien definido, unificado o estandarizado a la región MENA en su conjunto; más bien, tienden a tratar a cada país por separado y de acuerdo con sus características individuales e importancia para Rusia” (Póti, 2018, p. 2).

La relación especial con Irán se ha sustentado en el actuar conjunto en Siria, pero también integrando las negociaciones multilaterales que lograron el Acuerdo Nuclear. Desde ese momento, el rol ruso con respecto a Teherán se configuró en dos facetas. Según Blank, “Moscú funciona simultáneamente como fiscal y abogado defensor de Irán (Blank, 2014, p 10). Por un lado debió controlar el desarrollo nuclear del país, y por el otro, amparar sus acciones pese a no estar siempre de acuerdo con los intereses que Irán perseguía.

En ese escenario, Turquía devino en un nuevo aliado, a pesar de las problemáticas relaciones sostenidas en Siria, cuando se produjo por ejemplo el derribo del avión ruso. Sin embargo, junto con Irán y Turquía, presentaron el Proceso de Astaná-Sochi, como un intento diplomático complementario al Proceso de Ginebra de Naciones Unidas. Dichas negociaciones representaron la oportunidad rusa de aumentar su influencia al menor costo, alcanzado una complementariedad entre *hard power* y *soft power* que permite un proceso diplomático.

“La construcción de una reputación como mediador puede traer un prestigio incomparable, lo que fácilmente podría traducirse en una mayor influencia en los asuntos globales.”

Kostelyanets, 2019, p. 5

La cercanía a Irán podría generar la falsa impresión de que Rusia entra en la disputa hegemónica entre sunitas y chiitas. Sin embargo, Rusia se acercó a Arabia Saudita y al resto de los países del Golfo para neutralizar sus movimientos, especialmente atrayendo inversiones árabes y logrando acuerdos sobre los precios del petróleo. Con Israel el contacto fue *in crescendo*, en virtud de que el 20% de la población es ruso parlante, se eliminaron visados favoreciendo el turismo y se selló un acuerdo técnico militar.

En ese sentido, “Rusia claramente quiere diversificar sus relaciones en Medio Oriente y fortalecer los vínculos con la región, lo que indica que tiene la intención de jugar un juego largo allí” (Unnikrishnan y Purushothaman, 2017, p.255). El Kremlin ha sabido explotar las divisiones para mejorar su posicionamiento a expensas de Occidente. El escenario de lucha hegemónica o instrumentalización del sectarismo propia de la región benefició a los intereses rusos, especialmente en términos económico-políticos (Russell, 2018). Pero, sin lugar a duda, Siria representó la puerta de entrada para una prolongada presencia rusa en la región MENA.

China: primero el comercio, luego la política

El acelerado y mantenido crecimiento económico de China, condujo al país a encontrarse en la encrucijada de conseguir los recursos necesarios, entre ellos materias primas y recursos energéticos, para asegurar su interés estratégico, el crecimiento económico. Así, el gigante asiático buscó proyectar una mayor presencia en regiones que antes estaban relegadas o pertenecían a esferas de influencia de otras potencias, aunque sin desafiar abiertamente esas hegemonías (Sánchez Tapia, 2019).

La política exterior china, pese a sus últimas innovaciones, se basa en el sustento de los cinco principios de coexistencia pacífica que el primer ministro Zhou Enlai le imprimió en 1954: el respeto por la soberanía e integridad territorial; la no agresión mutua; la no interferencia en los asuntos internos de otros países; la igualdad y el beneficio mutuo; y la coexistencia pacífica. Desde entonces, y con los cambios acaecidos, China se ha diferenciado de las potencias tradicionales al promover el crecimiento sostenible con base en el desarrollo mutuo, convirtiendo a las relaciones comerciales en la salvaguarda de sus intereses vitales. Precisamente bajo esa perspectiva, el MENA ha adquirido en los últimos años una importancia destacada en la agenda de la República Popular.

Una potencia amistosa

El vínculo entre China y la región MENA se ha sustentado en el respeto de los principios mencionados *ut supra*, y guiados por dos dimensiones fuertemente vinculadas: la cooperación económico-comercial y las relaciones político-diplomáticas que sirven de instrumento de la primera. “China ha mantenido un perfil diplomático bajo en los conflictos de Oriente Medio” (Teksum Isbrekken, 2019). Los eventos de las Primavera Árabe que generaron inestabilidad en la región podían perjudicar fuertemente los planes chinos, sin embargo, las primeras reacciones fueron en línea con los principios de política exterior. China llamó a las partes a resolver las disputas por sí mismas, y propuso su rol como mediador, bajo la modalidad denominada *cuasi-mediación*¹²¹, proceso que se distancia de las mediaciones occidentales al buscar una solución comunitaria (Sun y Zoubir, 2017).

121. La cuasi-mediación –quasi-madiation– es un concepto que se refiere en al rol que desempeña un Estado mediador para defender sus intereses comerciales, políticos y diplomáticos. Este Estado no busca dominar ni liderar, sino participar. El actor central no arriesga a perder en términos estratégicos ni de seguridad, a través de cuatro estrategias: intervención multifacética, participación proactiva, intercesión limitada y participación indirecta.

En el caso libio, China evacuó a sus nacionales, siendo el mayor esfuerzo de ultramar desde 1949. Así, decidió mantenerse neutral en el conflicto, pero la decisión de abstenerse en la resolución del Consejo de Seguridad generó incomodidad al ver las consecuencias. Luego de la caída de Gadafi, China llamó a las partes al diálogo y buscó lograr oportunidades comerciales. En 2014 la Corporación Estatal de Ingeniería de la Construcción de China volvió a trabajar para construir 20.000 casas en Bengasi como parte del programa de reconstrucción, pero dadas las condiciones altamente riesgosas, decidió retirarse.

Beijing se acercó a la posición rusa en el caso sirio, bajo la decisión política de no generar una nueva Libia, al ejercer el derecho a veto en el Consejo de Seguridad, lo cual fue fuertemente criticado por Occidente y por la Liga Árabe (LA). La amenaza del EI en Siria e Irak estaba cada vez más cerca de China, con el llamamiento de la organización terrorista a la etnia uigur de la provincia china de Xinjiang a la acción. ante esta situación, se produjo un quiebre respecto a los cinco principios mencionados.

El presidente Xi Jinping estableció el compromiso de terminar con los *'tres males'*: el terrorismo, el extremismo y el separatismo, manifestando su apoyo a los gobiernos de Siria e Irak por compartir dichos principios. “La preferencia de China no fue tomar un papel activo en la paliza al EI, sino más bien apoyar los esfuerzos entre bastidores, a través de asistencia, capacitación y apoyo logístico, junto con asistencia humanitaria” (Burton, 2019, p. 9). Mientras China legitimaba la presencia rusa en Siria por responder a un pedido expreso del gobierno de Al-Assad, criticaba a EE.UU. por operar violando los principios de Naciones Unidas.

Expandiendo los lazos comerciales

En 2013 Xi Jinping presentó la iniciativa de la Nueva ruta de la Seda (*Belt and Road Initiative*, BRI), cuyo primer objetivo era desarrollar la integración y el desarrollo de infraestructura de corredores económicos marítimos y terrestres siendo un gran instrumento geopolítico para conectar distintos continentes y más de 60 países. Dentro de las motivaciones las económicas estaba la necesidad de reducir los costos de transporte de mercancías y la posibilidad de internacionalizar el *renminbi*.

A pesar de la negativa a definir al proyecto como geopolítico, sin dudas los efectos políticos si existen, dado que ha buscado China fortalecer su posicionamiento al financiar e invertir en todos estos países (Tzogopoulos, 2017). La iniciativa BRI posibilita la concreción del ‘*Zhong Guo*’ (中国) concepto con el que los chinos definen a su país, como el ‘*reino del centro*’. El Corredor Económico China-Pakistán ha sido considerado como el pilar del proyecto, al reducir los costos del transporte, obteniendo salida al mar por el puerto de aguas profundas de Gwadar, conectando Pakistán con el Mar Árabe y el Medio Oriente. Con respecto al desarrollo marítimo y a la estrategia del collar de perlas, se instaló la primera base militar de China en el extranjero ubicada en Yibuti en el Cuerno de África, próxima a la península arábiga. Aproximando de ese modo a China a la región MENA.

El gobierno chino apuntó a un elemento emocional en su expansión internacional, apelando al sentimiento de dominación que el expansionismo occidental imperialista acompañó con sentimientos de superioridad. China presentó así su crecimiento desde el desarrollo mutuo “con independencia de los alineamientos estratégicos existentes” (Sánchez Tapia, 2019, p.7), buscando aumentar la comunicación política, la conectividad y la circulación, diferenciándose de los países occidentales.

Por tal motivo, China se acercó al MENA adoptando el modelo de cooperación “1+2+3” al considerar la cooperación energética como central, permitir la construcción de infraestructura y facilitar el comercio y la inversión. Todos los países de Medio Oriente han firmado acuerdos en el marco del BRI y casi todos forman parte del Banco Asiático de Inversión de Infraestructura. El 43% del petróleo que importa China proviene de Medio Oriente, al igual que el 11% del gas. Más del 50% de las inversiones chinas en el MENA estuvieron vinculadas a la energía durante el período de 2013 a 2019, representando 75,3 mil millones de dólares.

China tiene cinco principales socios en Medio Oriente. Arabia Saudita, devino en el socio comercial más grande en Medio Oriente, y China en su socio comercial más grande a nivel mundial. Las empresas constructoras chinas han desempeñado un rol central en el desarrollo de la infraestructura del reino, mientras el régimen saudí se constituyó en el principal proveedor de hidrocarburo, planeando construir petroquímicas en suelo chino.

Los Emiratos Árabes Unidos (EAU) han tenido a China como su mayor socio comercial, siendo además el puerto de Dubái el centro logístico vital para los flujos de las exportaciones chinas. Egipto recibió miles de millones de dólares de China, sus empresas están construyendo una nueva capital administrativa en el desierto a las afuera de El Cairo y desarrollan un puerto y una zona industrial en Ain Sukhna, para lo cual el Canal de Suez adquiere un interés fundamental. Las relaciones con Israel se desarrollaron de forma rápida especialmente en términos de innovación tecnológica, en tan sólo un año de 2016 a 2017 las inversiones chinas en Israel se multiplicaron 10 veces. Irán, uno de sus proveedores de petróleo, representó para China la oportunidad de tener

un aliado estratégico sumado a que se convierte en un paso comercial que no puede ser interrumpido por Occidente, al ser un polo contrario a los intereses de EE.UU.

“La estrategia de China para el Medio Oriente [...] no es tanto una estrategia regional única como una cartera de inversiones.”

Alterman, 2019, p. 2

En 2020 el mundo se vio paralizado por la pandemia de COVID-19 que tuvo su caso cero en la ciudad china de Wuhan. Luego de controlar la situación al interior del país, China se esforzó en lavar su imagen a través de la *‘diplomacia de las mascarillas’*, mixtura entre un estilo *soft* de enfoque cultural, simbólico y discursivo, y otro *hard* al suministrar al resto de la comunidad internacional insumos y delegaciones médicas (Wong, 2019). Tras la pandemia, Beijing vio una oportunidad única de aumentar su expansión geopolítica. En un principio la mayoría de los países del MENA enviaron asistencia a Wuhan, por lo que cuando la asistencia provino desde China, la reacción fue completamente positiva entendiendo la filosofía china de ‘mutua colaboración’. China ganó posiciones frente a EE.UU., cuyo mandatario culpó al gigante asiático por el virus y retiró al país de la Organización Mundial de la Salud (OMS). China utilizó los *‘wolf warriors’*, diplomáticos de carrera que realizan declaraciones de impacto contra agravios al país, siendo una política más agresiva para confrontar los intentos de difamación.

De ese modo, “la autoconcepción china se basa en una auto-declarada flexibilidad, informalidad y pragmatismo basado en el consenso” (Gurol, 2020, p. 8) su rol en la región MENA es altamente pragmático, aprendiendo de los errores de otras potencias, evitando

atarse a declaraciones de principios más allá de los de coexistencia pacífica. Así, el romance chino con los países de Oriente Medio es idílico por ser ésta la región más turbulenta del mundo” (Borràs i Arumí, 2017). Esta situación se vio posibilitada porque todos los países islámicos han evitado discutir la situación de los ciudadanos islámicos chinos de la provincia de Xinjiang. Tal vez, en algún momento, esta situación le genere inconvenientes y le sea difícil al gigante asiático mantener la neutralidad en una región intrínsecamente convulsa donde la seguridad deviene en un requisito para sostener los intereses económicos.

Consideraciones Finales

A 10 años de la Primavera Árabe el tablero geopolítico cambió sustancialmente. Estados Unidos, Rusia y China afianzaron sus esfuerzos en la defensa de sus respectivos intereses estratégicos.

“En términos de geopolítica, hemos pasado de una era de orden a una era de entropía” (Schweller, 2014) ya no hay un actor hegemónico en la región –ni en el orden internacional– sino una multiplicidad de actores luchando por el logro de sus propios intereses. Estados Unidos, a pesar de continuar manteniendo un papel central, vio diluir su status hegemónico en la región, por decisiones voluntarias y también por efectos involuntarios. Rusia pone a prueba en la región su estrategia de re-posicionamiento. China se enfoca en asegurar el cumplimiento de su prioridad estratégica, el crecimiento y desarrollo sostenible.

Por tal motivo, “Las grandes potencias de hoy parecen decididas a hacer dos cosas más que cualquier otra cosa: enriquecerse y evitar contiendas militares catastróficas” (Drezner, Krebs y Schweller, 2020, p. 109). Los países buscan asegurar sus intereses comerciales sin arriesgarse. La iniciativa china del BRI puede interpretarse como la única

gran estrategia en la actualidad, aun así no está exenta de desafíos. En el caso de EE. UU. la estrategia de mantener su tradicional hegemonía devino en una quimera, la estrategia rusa resultó impredecible al estar ceñida al estilo de liderazgo de su presidente Putin.

En otras palabras, luego de la Primavera Árabe, los países del MENA han intentado alcanzar un mayor margen de maniobra en sus relaciones exteriores para no depender de una única potencia. Pese a ello, la región continúa siendo un *'sistema penetrado'*, en donde los conflictos regionales permanecen abiertos, poniendo a prueba inclusive las estrategias de los actores extra-regionales a los que sólo les importa el *'poder de estar presente'*.

Referencias Bibliográficas

- Alterman, J. (2019);** *“China’s Middle East model”*, en *CSIS Middle East Notes and Comment*, Washington DC.
- Álvarez-Ossorio, I. (2015);** *“El pretexto de Rusia”*, El País. Disponible en: https://elpais.com/elpais/2015/10/06/opinion/1444155660_772239.html
- Álvarez-Ossorio, I. (2016);** *“Trumpy Oriente Próximo”*, El País. Disponible en: https://elpais.com/elpais/2016/11/18/opinion/1479480829_952315.html
- Bassets, M. y Sanz, J. (2016);** *“El gobierno de Obama se abstiene en una resolución de la ONU contra Israel”*, El País. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2016/12/23/actualidad/1482521393_251439.html
- Blank, S. (2014);** *“Russian strategy and policy in the Middle East”*, en *Israel Journal of Foreign Affairs*, Taylor & Francis Group.
- Bolton, J. (2020);** *“The room where it happened: a White House memoir”*, Simon & Schuster, Nueva York.

- Borràs i Arumí, J. (2017);** “*China, el amigo de todos en Oriente Medio*”, *EsGlobal*, FRIDE. Disponible en: <https://www.esglobal.org/china-amigo-todos-oriente-medio/>
- Borshchevskaya, A. (2017);** “*The tactical side of Russia’s arms sales to the Middle East*”, The Jamestown Foundation. Disponible en: https://jamestown.org/program/tactical-side-russias-arms-sales-middle-east/?mc_cid=bf42c88f21&mc_eid=5abf120691
- Burton, G. (2019);** “*Chinese conflict management in Libya, Syria and Yemen after the Arab Uprisings*”, en *Asian Journal of Middle Eastern and Islamic Studies*, Taylor & Francis Group.
- Campos, M. (2018);** “*La industria de defensa de Rusia*”, en Análisis GESI 25/2018, Grupo de Estudios en Seguridad Internacional GESI. Disponible en: <https://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/la-industria-de-defensa-de-rusia>
- Csicsmann, L., Rózsa E. y Szalai, M. (2017);** “*The MENA region in the global order: actors, contentious issues and integration dynamics*”, en *MENARA*, Methodology and Concept papers, No. 4.
- Drezner, D., Krebs R. y Schweller, R. (2020);** “*The End of Grand Strategy*”, en *Foreign Affairs*, May/June.
- Echagüe, A. (2015);** “*The United States: redefining engagement?*”, en Kristina Kausch (Ed.) *Geopolitics and Democracy in the Middle East*, FRIDE, Madrid.
- Fawcett, L. (2013);** “*The Iraq war ten years on: Assessing the fallout*”, en *International Affairs*, Oxford, Vol. 89, No. 2.
- Greenstock, S. J. (2017);** “*Is this Russia’s moment in the Middle East?*”, en *Asian Affairs*, Cambridge, Vol. XLVIII, No. III.
- Gurol, J. (2020);** “*The role of the EU and China in the security architecture of the Middle East*”, en *Asian Journal of Middle Eastern and Islamic Studies*, Taylor & Francis Group.

- Haas, M. (2014);** *“The United States and the Arab Spring: threats and opportunities in a revolutionary era”*, Routledge, Nueva York.
- Hamid, S. (2011);** *“Tunisia: Birthplace of the Revolution”*, en Kenneth M. Pollack (Ed.) *The Arab Awakening: America and the Transformation of the Middle East*, Brookings Institution Press, Washington DC.
- Hernández-Echevarría, C. (2019);** *“El papel regional de Estados Unidos: ¿desenganche o continuidad por otros medios?”*, en *Realineamientos estratégicos en el Oriente Medio*, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), Madrid, Documento de Trabajo 03/2019.
- Kostelyanets, S. (2019);** *“Russia’s peace initiatives in the MENA region: evaluation and prospects”*, en *Asian Journal of Middle Eastern and Islamic Studies*, Taylor & Francis Group.
- Lizza, R. (2011);** *“Leading from behind”*, The New Yorker. Disponible en: <https://www.newyorker.com/news/news-desk/leading-from-behind>
- Mahler, J. (2015);** *“What do we really know about Osama bin Laden’s death?”*, The New York Times. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2015/10/18/magazine/what-do-we-really-know-about-osama-bin-ladens-death.html>
- Naciones Unidas, (2011);** *“Resolución 1973 (2011)”*, Nueva York.
- Núñez Villaverde, J. (2019);** *“Alianza Estratégica de Oriente Medio: una ensoñación sin fundamento”*, en *EsGlobal*, FRIDE. Disponible en: <https://www.esglobal.org/alianza-estrategica-de-oriente-medio-una-ensonacion-sin-fundamento/>
- Póti, L. (2018);** *“Russian policies towards the MENA region”*, en *MENARA*, Working papers, No. 9.
- Prifti, B. (2017);** *“US foreign policy in the Middle East: the case for continuity”*, Palgrave Macmillan, Florida.

- Ollivant, D. (2016); *“Middle East truth in labelling - Identifying our Frenemies”*, New America. Disponible en: <https://www.newamerica.org/weekly/middle-east-truth-in-labellingidentifying-our-frenemies/>
- Reshetnikov, A. (2018); *“What Does Russia Mean When It Talks Greatness?”*, E-International Relations. Disponible en: <https://www.e-ir.info/2018/05/20/what-does-russia-mean-when-it-talks-greatness/>
- Russell, M. (2018); *“Russia in the Middle East: from sidelines to center stage”*, European Parliamentary Research Service EPRS, PE 630.293.
- Sánchez Tapia, F. (2019); *“El dragón y la media luna: una aproximación a la presencia de China en Oriente Medio”*, en *Documento de Análisis*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 16/2019.
- Schweller, R. (2014); *“The Age of Entropy”*, Foreign Affairs. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2014-06-16/age-entropy>
- Slaughter, A. (2016); *“Complejidad global: en la intersección del tablero de ajedrez y la red”*, en *Anuario Internacional CIDOB 2015*, CIDOB, Barcelona.
- Sun, D. y Zoubir, Y. (2017); *“China’s Participation in Conflict Resolution in the Middle East and North Africa: A Case of Quasi-Mediation Diplomacy?”*, *Journal of Contemporary China*.
- The Economist, (2018); *“Russia leads the world at nuclear-reactor exports”*. Disponible en: <https://www.economist.com/graphic-detail/2018/08/07/russia-leads-the-world-at-nuclear-reactor-exports>
- The White House, (2015); *“National Security Strategy”*, Washington DC.
- Teksum Isbrekken, A. (2019); *“What does China really want in the Middle East?”*, Norwegian Institute of International Affairs NUPI. Disponible en: https://www.nupi.no/nupi_eng/News/What-does-China-really-want-in-the-Middle-East

- Tzogopoulos, G. (2017); “Greece, Israel, and China’s “Belt and Road” Initiative”, en Begin-Sadat Center for Strategic Studies.**
- Unnikrishnan, N. y Purushothaman, U. (2017); “Russia in Middle East: playing the long game?”, en Indian Council of World Affairs ICWA, SAGE Publications, *India Quarterly*, 73(2).**
- Vasiliev, A. (2018); “Russia’s Middle East Policy”, Routledge, Londres.**
- Wong, B. (2020); “China’s mask diplomacy”, The Diplomat. Disponible en: <https://thediplomat.com/2020/03/chinas-mask-diplomacy/>**
- Zoubir, Y. (2020); “China’s ‘health silk road’ diplomacy in the MENA”, en Med dialogue series, KAS Regional Program Political Dialogue South Mediterranean, No. 27.**

Epílogo

Túnez, donde la Primavera
árabe comenzó

Agustín Dip
Rubén Paredes Rodríguez

Sin lugar a dudas, Túnez ha sido el punto *Zero* de la Primavera árabe con las protestas que culminaron en la *Revolución de los Jazmines*, en honor a la flor nacional. Desde 1957, el país había conocido solo a dos presidentes a lo largo de su historia moderna. El primero Habib Bourguiba, quien depuso al Bey (rey) Muhammad VIII al-Amin y asumió por un golpe de estado, instaurando una república presidencialista secular –de orientación nacionalista y socialista– hasta 1987. Ese año, otro militar –Zine El Abidine Ben Alí– tomó el poder alegando el estado senil del presidente con la promesa de instaurar la democracia. Empero, ello nunca ocurrió y su poder se perpetuó en las 5 elecciones consecutivas que ganó con el Partido Rassemblement Constitutionnel Démocratique (RCN).¹²²

En el año 2002, Ben Alí consagró la presidencia indefinida, sin límite de edad a través de un referéndum. Y, como un signo de ‘apertura’ diseñado desde el poder, instituyó un parlamento con dos cámaras que estuvieron bajo el dominio del RCN, logrando ser reelecto por última vez en 2009 con el 89.65% de los votos. En ese entonces, ya se hablaba de que en las elecciones presidenciales de 2014 iba a sucederlo su hijo Mohamed o en su defecto su esposa Leila Trabelsi, conocida como la ‘regente de Cartago’, inaugurando en el país el modelo de Republica Presidencialista hereditaria en Túnez.¹²³

En la primera década del siglo XXI las condiciones económicas y sociales se agravaron, coincidiendo con las críticas acerca de la profundización del autoritarismo y los mayores niveles de corrupción

122. Destour fue el nombre que adoptó el partido en el gobierno de Bourguiba.

123. Ese era el apodo despectivo que se le atribuía a la primera dama por los negocios económicos que tenía junto a su hermano Belthassen –el padrino– en todo el país en los sectores de hotelería, embarcaciones, línea aérea de bandera, telefonía y hasta el pago de sobornos por la venta de dátiles y frutas en las calles.

del régimen.¹²⁴ En ese contexto, la fuerza de los pequeños sucesos o el aleteo de una mariposa puso al descubierto que la ‘estabilidad autoritaria’ tenía como contracara un ‘Cisne Negro’ inesperado, es decir, el efecto de inestabilidad en la que ingresó el país con la inmólación de Mohamed Bouazizi.

El establecimiento del toque de queda para evitar las protestas no dio el resultado esperado, por eso el régimen recurrió a los aparatos de seguridad para reprimirlas. La policía secreta –*mukharabat*– en el gobierno de Ben Alí había alcanzado niveles de penetración en la sociedad nunca visto para lograr la obediencia y control, pero también había aumentado en términos cuantitativos. Teniendo en cuenta que su formación era castrense, buscó que las Fuerzas Armadas sean prescindentes del poder político, por eso el número de hombres en armas era de 35 mil, en tanto los aparatos de seguridad y de inteligencia encargados de velar por el régimen alcanzaron el número de 130 mil efectivos. Estos se dividían entre la Guardia Presidencial –con 8 mil miembros–, la Guardia Nacional con sede en el aeropuerto Internacional de Túnez –20 mil miembros– y el resto se encontraban repartidos entre la policía política, la policía universitaria, la policía civil y los servicios de inteligencia.

La represión en las calles fue constante, pero tuvo dos momentos álgidos. El primero, cuando Ben Alí visitó el hospital donde se encontraba Bouazizi, lo cual generó indignación y una campaña de ridiculización del presidente al que acusaban de no querer entender el mensaje de que lo mejor era que se marchase del poder. El segundo, fue en entre el 12 y el 14 de enero, prácticamente a horas de su

124. Las denuncias de corrupción en torno al círculo íntimo del presidente siempre estuvieron presentes. En 1992, el hermano, Habib Ben Ali, fue juzgado in absentia en Francia por el affair ‘conexiones cuscús’, sobre lavado de dinero producto del tráfico de drogas.

Asimismo, la familia política Trabelsi nunca pudo justificar su patrimonio ni las cuentas en el exterior con millones de dólares. Las denuncias de Wikileaks del 23 de junio de 2008 dieron cuenta de esa situación en el cable sobre Túnez.

renuncia. Según *Amnesty International* el número de fallecidos por la represión era de 340 y 2140 los heridos. En ambas oportunidades Ben Alí acusó a la infiltración terrorista externa que buscaba desestabilizar el país y a los simpatizantes del *Islam político* –por entonces prohibido en Túnez– para encontrar apoyo a la represión.

Durante las protestas, se pueden detectar 4 posiciones externas sobre lo que estaba ocurriendo en Túnez. La primera ha sido la de la Unión Europea que mantuvo un ‘silencio ensordecedor’ junto a la Internacional Socialista. Sin embargo, no se puede pasar por alto que la entonces canciller de Francia –Michelle Alliot-Marie– del gobierno de Nicolás Sarkozy se encontraba de vacaciones navideñas en Túnez. La misma no sólo minimizó lo que estaba sucediendo, sino que le ofreció a Ben Alí cooperación, enviando a la policía francesa con ‘experiencia en situaciones de seguridad de ese tipo’ para que retorne la ‘calma’.¹²⁵

La segunda, ha sido la de los países del MENA que mantuvieron un gran hermetismo oficial durante las protestas, viendo a Túnez como un caso irrepetible, cuando las condiciones económicas, sociales y políticas presentaban similitudes en el resto de los países que integran el mundo árabe. La tercera, ha sido la de Turquía quién claramente tomó partido por la gente y pidió al presidente tunecino que diera un paso al costado. Esa posición se enmarcó en el liderazgo que Turquía buscaba demostrar en la Primavera árabe, presentándose como un modelo a emular.

Por último, se encontraba el gobierno de los Estados Unidos que adujo estar del ‘lado correcto de la historia’. El 6 de enero de 2011, el embajador norteamericano acreditado en Túnez Gordon Gray fue llamado a consulta en Washington y se le transmitió la preocupación

125. Cabe mencionar que luego de los acontecimientos, la ministra del país galó presentó la renuncia a principios del mes de febrero.

por lo que estaba pasando con el uso desmedido de la fuerza, las restricciones a la libertad de expresión –por el apagón informático– y los ‘cibertataques’ detectados desde el gobierno tunecino persiguiendo a su propia población. A su regreso, éste le comunicó a Ben Alí que lo mejor era ‘dejar el poder’ y que el gobierno de los Estados Unidos no le proporcionaría asilo en el exilio. Sin embargo, la represión aumentó el 12 de enero cuando el gobierno declaró el estado de emergencia. Para ese entonces las cartas estaban echadas y Ben Alí recurrió al Jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, el General Rachid Ammar, quien se negó rotundamente a utilizar armamento pesado para reprimir las protestas jurando lealtad a la constitución y apoyo a los jóvenes revolucionarios que se manifestaban de manera pacífica.

El día 13 de enero, el presidente Ben Alí brindó su último discurso televisado a la nación. En él decía que había escuchado al pueblo, que Túnez iniciaba el camino de la democracia con la libertad de asociación y de prensa, además se comprometía a investigar de manera imparcial los hechos de corrupción y los desmanes producidos por la represión. Pero, al final de este dijo que su mandato terminaba en el 2014 y ahí el pueblo iba a poder elegir democráticamente un nuevo presidente. Con la renuncia de su gabinete, las Fuerzas Armadas oponiéndose a reprimir, la presión internacional para evitar el derramamiento de sangre y la gente en las calles gritando el ‘pueblo demanda la caída del régimen’ (*al-shab yureed isqaat al-nizaam*), el 14 de enero a las 16 horas Ben Ali dejó el poder en manos del primer ministro Mohamed Ghannouchi.

Inmediatamente después de conocida la noticia se conformó el Consejo para la Protección de la Revolución integrado por la Unión

General de Trabajadores de Túnez (UGTT), los partidos de izquierda y el Partido islamista Ennahda (Renacimiento) que había estado proscrito y era la rama tunecina de la Hermandad Musulmana. El objetivo del Consejo fue que Ghannouchi no manipulase la transición, por eso se lo obligó a renunciar el 28 de enero, y el parlamento eligió presidente a Fouad Mebazaa y como primer ministro Beji Caid Essebi.

Si bien la *Revolución de los Jazmines* había nacido sola en el mundo árabe, esta no sería la única. Túnez, como cuna de las revoluciones (*mahad althawrat*) presagiaba el cambio de la estación invernal por una Primavera de carácter transnacional que amenazaba alterar el *status quo* regional cuando las manifestaciones pacíficas se encendieron en el país más poblado del mundo árabe, Egipto. A partir de allí, se puede decir que las luces empezaron a titilar en rojo porque ya nada podía pasar desapercibido en el MENA. Libia, Siria, Yemen y Bahrein alertaban sobre el peligro del despertar de los pueblos demandado por una genuina apertura política. La democracia no era una idea socialmente compartida en la región como así también la posibilidad de que los otrora perseguidos llegasen al poder a través de elecciones libres. Nadie desconocía que el Islam Político de la Hermandad Musulmana diseminada en varios países de la región había reconciliado en su pensamiento los ideales religiosos de reislamización con la necesidad de instaurar la democracia por vía del sufragio popular.

Sin embargo, con el devenir de los acontecimientos –que bien fueron abordados a lo largo esta obra– podemos afirmar que la experiencia tunecina devino en un modelo único que no dio lugar a la ‘transitología’. No se puede perder de vista que fuerzas profundas empezaron a operar en el terreno regional, posibilitando el retorno del autoritarismo. Pese a

ello, en estos diez años Túnez ha atravesado por el período democrático más libre y largo de su historia contemporánea, aunque no exento de grandes desafíos internos en medio de una región convulsa.

Los nueve gobiernos que se sucedieron en el poder no solo pusieron en evidencia la fragmentación política del país sino también la continuidad entre el período pre y posrevolucionario en lo que respecta al deterioro de los indicadores económicos y sociales, en donde los problemas del día a día y los reclamos de la población no fueron resueltos. En este sentido, podemos identificar tres momentos en la vida política democrática en el país.

El primero, entre 2011 y 2014, estuvo signado por la batalla por la constitución y la búsqueda de una nueva identidad tunecina. En este período, el partido islamista Ennahda se impuso dando signos de moderación y convivencia política cuando ganó las elecciones en octubre de 2011, en la que se convocaba a una Asamblea Constituyente para redactar una nueva constitución y nombrar un nuevo presidente –Moncef Marzouki– en el mes de diciembre.

En una clara señal de pragmatismo y de búsqueda de consensos, Ennahda buscó gobernar integrando una troika con partidos de vertiente progresista y laica (del Congreso para la República y Ettaktol) nombrando en el cargo de primer ministro al islamista Hamid Jebali. Sin embargo, la polarización ideológica dominó la escena política entre quienes abogaban por la reislamización del país con el reconocimiento de la *Sharia* como fuente principal del ordenamiento jurídico, la criminalización de la blasfemia y la promoción del papel de la mujer como «complemento» y no de igualdad de los hombres. En la vereda de enfrente se encontraban los detractores del gobierno, desde

la izquierda hasta los liberales, partidarios del secularismo político que no escatimaban en denunciar a los islamistas de haber secuestrado los ideales de la revolución.

En ese clima, dos cuestiones serían definitorias para salir de la encerrona en la que había caído la Asamblea Constituyente. Por un lado, en la dimensión doméstica, estaba la agudización de la conflictividad social y de inseguridad que atravesaba el país. A las huelgas de los principales sindicatos se sumaron los atentados terroristas adjudicados a grupos salafistas que operaban sin el debido control del gobierno –por ejemplo en los montes Chaambi y Semmama– y los asesinatos en 2013 de figuras de la oposición como los diputados Chokri Belaid y Mohamed Brahmi. Esta situación desembocó en la renuncia del jefe de gobierno y su reemplazo por Ali Laarayedh. Por el otro, en la dimensión internacional, se temía a la polarización extrema en la que había caído Libia o al golpe de estado perpetrado el 3 de julio de ese año en Egipto y que puso fin al primer gobierno democrático de la Hermandad Musulmana. Ambos ejemplos se constituían en una suerte de espejo en el que Túnez no deseaba reflejarse, en virtud que las fuerzas profundas se encontraban augurando el ‘retorno del autoritarismo’ y, por ende, del *status quo* regional.

De ese modo, Ennahda se comprometió a no hegemonizar el espacio político al propiciar la renuncia del gobierno islamista de Laarayedh, lo cual la diferenció en su accionar del Partido de la Justicia y el Desarrollo (AKP) de Turquía. Asimismo, aceptó negociar sus demandas constitucionales consideradas conservadoras para permitir la sanción de la nueva constitución como ocurrió en 2014. Además, buscó erigirse en un verdadero partido político (*hizb*) abandonando el carácter de movimiento (*haraka*) como si lo había mantenido la filial

egipcia de la hermandad hasta el golpe. Y finalmente, brindó apoyo para la elección de un gobierno de tecnócratas, que recayó en el partido Nidaa Tounes que aglutinaba a miembros de la antigua élite política.¹²⁶

Así, entre 2014 y 2019 se produjo el segundo momento político caracterizado por la competencia y la fragmentación política entre Nidaa Tounes y Ennahda. La nueva constitución estableció un sistema híbrido semi presidencialista al estilo francés, con un jefe de Estado elegido directamente y con posibilidad de una reelección, pero con funciones restringidas a la política exterior, la seguridad nacional y el cumplimiento de la ley. En las elecciones presidenciales celebradas en octubre de 2014 el cargo recayó en la figura de quien fuera primer ministro durante la transición, Beji Caid Essebi. El jefe de Gobierno es elegido entre todas las fuerzas políticas que componen la Asamblea de Representantes del Pueblo (unicameral) –entre los que se sucedieron Mehdi Jomaa, Habib Essid, Youssef Chahed– y un presidente de dicha Asamblea que actúa como árbitro en las negociaciones a la hora de convocar a la conformación de un nuevo gobierno. Desde entonces, sólo dos políticos ejercieron ese cargo, Moohamed Ennaceur líder de Nidaa Tounes y Rashid Ghannouchi, líder de Ennahda.

Si bien este sistema político híbrido permitió alcanzar una relativa estabilidad, tuvo como contracara el establecimiento de una cultura política fragmentada con una nueva élite política alejada de los verdaderos intereses y necesidades de la población. Ello se puso de manifiesto en las dificultades para llegar a un consenso acerca de las reformas económicas, la dilación en el tiempo para recuperar los recursos del Estado en el exterior, la no generación de un modelo de desarrollo inclusivo alejado de las medidas de austeridad exigidas por

126. El Partido Nidaa Tounes, creado en 2012 por Essebi, es de naturaleza liberal y laico.

los organismos internacionales y la continuidad de las grandes familias controlando los sectores estratégicos de la economía.

A esto último se sumó un problema considerado endémico y catalizador de la indignación en los albores de la Primavera árabe como la corrupción. Los esfuerzos y medidas tendientes a erradicarla han sido prácticamente nulos, lo que generó según Thierry Bresillon una ‘democratización de la corrupción’. Si bien esta no se circunscribe al antiguo clan Trabelsi que rigió los destinos económicos de Túnez en la era Ben Alí, sino que se amplió a la nueva elite gobernante a la que el ciudadano de a pie acusa de estar en la ‘mordida’, es decir, en el cobro de sobornos. Ello explica por qué las manifestaciones han retornado con fuerza al país, poniendo al descubierto la profundización de la marginación social y geográfica.

En ese contexto, el tercer momento político hizo irrupción en 2019 extendiéndose hasta 2021, coincidiendo con el aniversario de los diez años de la *Revolución de los Jazmines*. El fallecimiento del presidente Essebi en julio de 2019 condujo al adelantamiento de las elecciones previstas para noviembre de ese año. Para sorpresa de muchos, la regla no escrita del bipartidismo se alteró cuando un independiente y conservador en lo social¹²⁷, Kaïs Saïed, ganó las elecciones presidenciales con el 70% de los votos.¹²⁸

Los desencantados de la política vernácula –y especialmente los jóvenes– apoyaron el lema de campaña ‘la gente quiere’ (*Ashaāb Yūrid*). En él se contenían las demandas postergadas como combatir la corrupción, reactivar la economía, brindar servicios públicos

127. El nuevo presidente ha realizado declaraciones en las que se niega a despenalizar la homosexualidad, a reformar el sistema de herencia que beneficia a los hombres en detrimento de las mujeres –al seguir los principios de la sharia– y a mantener la pena de muerte en el país.

128. Cabe mencionar que el rival en las elecciones era el magnate de los medios de comunicaciones Nabil Karui, líder del partido Corazón de Túnez (Qalb Tunis) que se encontraba preso por el delito de corrupción.

adecuados, disminuir la pobreza y generar puestos de trabajos genuinos. Sin embargo, las críticas sobre una ‘deriva populista’ del gobierno –en las que se acusaba rozar el autoritarismo característico en el MENA– se hicieron más fuertes cuando Saied planteó hacer ‘la revolución dentro de la revolución’. En otras palabras, dejar de lado la democracia representativa por una ‘democracia directa’ en donde el presidente concentrase el poder, el primer ministro actuase como un jefe de gabinete elegido por éste y, donde el parlamento podría ser disuelto sin requerir el número de votos necesarios cuando las disputas políticas conduzcan a una parálisis legislativa.

La primera prueba de fuego fue la elección del primer ministro que se dilató durante cuatro meses. Ennahda por ser el partido más votado en las legislativas de octubre había propuesto a Habib Jemli, sin embargo, no logró los votos requeridos por parte de la Asamblea que parecía hundirse entre los cabildeos y la atomización. En consecuencia, Saied con la amenaza de disolverla –por más de que no contaba con los dos tercios de los votos– logró imponer en febrero de 2020 a un tecnócrata, Elies Fajfaj, perteneciente al partido minoritario Ettakatol. El nuevo gobierno de coalición tuvo que enfrentar el renacer de las protestas que irrumpieron con fuerza en un contexto de cierre de la economía a causa del COVID-19. La crisis sanitaria y económica tuvo como aditamento las denuncias de corrupción sobre el primer ministro cuando se lo acusó de favorecer a una empresa de residuos de la que era accionista. Situación que generó un voto de censura y la posterior renuncia a cinco meses de haber asumido el cargo.

La segunda prueba de fuego ha sido el intento de encauzar la situación política a meses de celebrarse los diez años de la Primavera

árabe, coincidiendo además con la crisis multidimensional –económica, social y sanitaria– que atraviesa a todo el país. En septiembre de 2020, la Asamblea convirtió a Hichem Mechichi en el nuevo jefe de Gobierno, el cual se comprometió en combatir la corrupción y destrabar las protestas callejeras en la ciudad Al-Kamour, en la provincia sureña de Tataouine. La necesidad de relanzar la producción de fosfatos y petróleo bloqueada por los jóvenes desempleados, sumada a un plan de reforma estructural de la administración pública y combate de la evasión fiscal fueron las primeras medidas implementadas.

En ese contexto, el 14 de enero de 2021 fue recibido sin celebraciones oficiales en medio del toque de queda impuesto por la pandemia y la represión policial a la que una vez más fueron sometidos los jóvenes. La frágil democracia árabe enfrenta desafíos más allá de la dimensión política. Por ejemplo, desde el año 2013 se ha visto un fuerte éxodo de profesionales de la salud tunecinos debido al declive del servicio de sanidad pública. Hacia el año 2019, los números llegaron a ser realmente alarmantes y las perspectivas no mejoran.¹²⁹ Las estimaciones más optimistas vislumbran que para el año 2022, emigrarían alrededor de 2700 profesionales médicos.

Paradójicamente, la pandemia empujó al recientemente electo gobierno a tomar medidas más proactivas e iniciar una lógica narrativa y propagandística enfocada en la prevención. De esa manera, muchos concuerdan al afirmar que el coronavirus emerge como una oportunidad para que el Estado pueda tomar las riendas de sus problemas e impulsar las tan necesarias reformas estructurales. Así, el presidente Saied se hizo eco de esta situación iniciando un proceso de modernización de las estructuras estatales al tiempo que luchaba contra el brote del COVID-19.

129. La llamada fuga de cerebros tunecina se debe a diversas causas entre las que se encuentran la precaria situación socioeconómica, la caída del valor del dinar, el deterioro del clima de inversión y la inseguridad en aumento. A esto se le suma la utilización de equipamiento médico arcaico y la falta de medicamentos.

Es pertinente destacar que muchas de esas medidas fueron tomadas algunos meses antes de la pandemia. Tal es así, que en enero de 2020, el Ministerio de Salud Pública creó un comité para el monitoreo del avance de la enfermedad y tomaron medidas migratorias como el control del flujo de viajantes provenientes de zonas de alto riesgo, así como un sistema de respuesta rápida ante los incipientes casos. A su vez, se anunció la creación de un fondo financiado con donaciones para ayudar en los esfuerzos contra el coronavirus.

Cuando se vislumbró que el brote era incontenible, para marzo de 2020, el gobierno implementó una serie de medidas graduales para mitigar los efectos. El 22 de marzo se cerraron las fronteras nacionales, se prohibieron todas las actividades no esenciales, dejaron de funcionar los restaurantes y bares, y en el caso de aquellas compañías que deseaban continuar con sus actividades, solo se les permitió disponer del 15% de su fuerza laboral. Obviamente, todas estas medidas tuvieron un fuerte impacto sobre la actividad económica. No solo eso, sino que para lograr el cumplimiento de estas, el gobierno recurrió al uso de las fuerzas armadas, lo que redundó en algo que ya es históricamente conocido en la región: la expansión de la securitización de las sociedades.

Las medidas no tuvieron el impacto esperado y hacia mediados del año 2021, Túnez se convirtió en el epicentro de contagios del COVID-19 en el Norte de África. Los mismos se dispararon fuertemente en un país donde escasean tanto el oxígeno como las vacunas. No solo eso, sino que la Organización Mundial de la Salud advirtió que la tasa de mortalidad del país africano es la más elevada de la región.

Tal es así que se multiplicaron los pedidos de ayuda internacional por parte del gobierno. En primera instancia, fue Francia quien respondió

a los llamados enviando material médico, oxígeno y un millón de dosis de vacunas. Posteriormente, países como Italia, España y Suiza hicieron lo propio. Cabe destacar que distintos países de la región del MENA se sumaron con distintas donaciones. Así, destacan los esfuerzos realizados por Marruecos, Egipto, Argelia y algunos países de Golfo como Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos y Qatar.

Como contrapartida, el gobierno tunecino acabó cayendo en su propia trampa, generando un recrudecimiento del autoritarismo. Esto se debió al fuerte aumento de los casos y al enorme descontento social generando un clima político de extrema tensión, donde se suscitaron –como mencionamos anteriormente– protestas a lo largo y ancho del país. Asimismo, todo se desarrolló en un clima de puja política entre el presidente Saied y el fundador del partido islamista Ennahda y presidente del Parlamento, Rached Ghannouchi, en la cual se encontraban inmersos desde principios del 2021.

Para empeorar la situación, hacia julio del 2021, Saied suspendió la actividad parlamentaria por 30 días y destituyó a su primer ministro, al tiempo que se hacía con poderes extraordinarios. No sólo eso, sino que el ejército salió a ocupar las calles y las propias fuerzas de seguridad se hicieron con el control de medios internacionales como *Al-Jazeera*. De esa manera, asistimos una vez más a un enorme retroceso político respecto de lo conquistado en Túnez durante la década anterior.

La introducción de esta variable inesperada como fue la pandemia expuso contundentemente las fallas y limitaciones que el pequeño país africano arrastra desde antes de la Primavera Árabe. Las consecuencias están lejos de ser vislumbradas y solo resta esperar por un panorama mejor. Cabe destacar, que tanto la securitización como

la deriva autoritaria y el relanzamiento de las tensiones sectarias han sido lógicas que se repitieron a lo largo y ancho de la región, no siendo exclusivas de Túnez.

A pesar del panorama desalentador, todas las crisis traen oportunidades. En primer lugar, se vio un rápido y masivo desarrollo de la digitalización en los planos administrativos, técnicos, financieros, educativos, entre otros. Desde robots para el control sanitario de personas hasta los pagos con códigos QR, la continua transformación digital que se produjo en Túnez ha sido superior a la media de la región en términos de productividad y de competitividad. Lógicamente, esto puede redundar en una mayor inversión extranjera directa, dado que la madurez digital se convirtió en un factor crítico entre las empresas a la hora de evaluar sus opciones. Empero, todavía el recorrido es largo dado que Túnez se encuentra muy rezagado en cuanto a la recepción de capital de riesgo para el desarrollo de *start-ups* comparado con Egipto, Nigeria, Kenia o Sudáfrica.

En segundo lugar, es interesante notar que las transformaciones en las cadenas de valor global dan lugar a que Túnez encuentre nuevos mercados para reinsertarse. Debido al alto grado de dependencia que demostraron tener los países desarrollados hacia Asia en materia farmacéutica, están comenzando a implementar una estrategia agresiva de diversificación de proveedores y de relocalización de ciertas actividades en favor de los emergentes que los ayude a reducir los costos estratégicos. En el caso de Europa, esa diversificación se orientó hacia países geográficamente cercanos con mano de obra calificada y barata. Por tal motivo, Túnez ha recobrado importancia lo cual podría repositonarlo internacionalmente. Sin embargo, debe trabajar

intensamente en mejorar su posición dentro de las cadenas globales de valor, fortalecer los sectores estratégicos (minería, agronegocios, turismo y fosfatos) y continuar en la senda de la transformación digital.

De esa manera, resulta crucial que el pequeño país reconstruya la confianza, resuelva las tensiones internas y se prepare para la post pandemia o nueva normalidad. La tarea no es menor y requiere de estabilidad y de la movilización de todos los actores para crear una sinergia entre el Estado, las empresas, las organizaciones nacionales y la sociedad civil que traccionen el país hacia un futuro con más oportunidades.

Hace diez años, Túnez emprendió un camino complejo al grito de ‘pan, dignidad y libertad’ cuando sacudió el *status quo* autoritario que se cierne sobre el mundo árabe. En solitario, la joven democracia tunecina ha estado plagada de obstáculos. Si bien la libertad se alcanzó, aún quedan pendientes aquellas cuestiones que alguna vez encendieron las protestas y que se agravaron como consecuencia de la pandemia.

A pesar de los ingentes desafíos, se hace necesario devolver a la población la esperanza en un horizonte en el que se contemplen las verdaderas necesidades. De lo contrario, el desánimo y la tentación autoritaria puede convertir a la Primavera árabe tunecina en la flor de un día, en el corazón de una región convulsa.