

ALIANZAS ENTRE ACTORES ESTATALES Y NO ESTATALES EN ORIENTE MEDIO¹

Kristina Kausch²

Las guerras subsidiarias en Oriente Medio están empoderando a numerosos actores no estatales. En un aparentemente insoluble encallamiento de las luchas de poder en la región, algunos grandes poderes globales, como Rusia y Estados Unidos, así como los principales poderes regionales, como Irán y Arabia Saudí, se están enfrentando entre ellos en batallas fuera de sus propios territorios. Y lo están haciendo mediante la colaboración con fuerzas locales no estatales. Los actores estatales se están haciendo cada vez más decisivos en la conformación de las luchas de poder, no ya solo intraestatales, sino también interestatales.³ En su intento de abarcar un amplísimo abanico de actores no estatales tremendamente heterogéneos, las investigaciones académicas al respecto los han agrupado en una miríada de categorías.

Pearlman y Gallagher Cunningham definen a los actores no estatales como «actores políticos organizados no directamente relacionados con el Estado, pero que persiguen objetivos que afectan a intereses estatales vitales».⁴ Numerosos actores no estatales coexisten pacíficamente con las instituciones estatales, y a menudo las complementan. Pero este artículo se va a centrar en aquellos que desafían al Estado, clasificándolos en los que recurren a la violencia y los que no, para lograr sus objetivos. Entre los actores no estatales dispuestos a recurrir a la violencia, las clasificaciones más habituales distinguen entre diversas agendas políticas, *modus operandi* y niveles de violencia, incluyendo entre los mismos a organizaciones terroristas, mafias, paramilitares, milicias, movimientos secesionistas, piratas y guerrillas.⁵ Por actores no estatales violentos entendemos: «organizaciones armadas que operan fuera del control del Estado y que están dispuestas a y tienen capacidad de usar la fuerza para lograr sus objetivos».⁶ Pero como las fronteras entre acto-

1 Artículo previamente publicado en inglés en la revista *The International Spectator*. Para más detalles, véase Kristina Kausch (2017). «State and Non-State Alliances in the Middle East», *The International Spectator*, vol. 52, n.º 3, septiembre de 2017, pp. 36-47; fruto de una adaptación del capítulo «Proxy Agents: State and Non-State Alliances in the Middle East» [Agentes subsidiarios: Alianzas entre actores estatales y no estatales en Oriente Medio], del libro *The Frailty of Authority: Borders, Non-State Actors and Power Vacuums in a Changing Middle East* [La fragilidad de la autoridad: Fronteras, actores no estatales y vacíos de poder en un cambiante Oriente Medio], editado por Lorenzo Kamel (Roma: Edizioni Nuova Cultura, 2017); y desarrollado en el marco del proyecto de innovación e investigación Horizon 2020 de la Unión Europea, bajo el acuerdo de subvención Marie Skłodowska-Curie n.º 701306.

2 Quiero agradecer a Emiliano Alessandri, Benedetta Berti, Lorenzo Kamel y Mark N. Katz sus valiosos comentarios durante el proceso de redacción.

3 Dan Miodownik y Oren Barak (eds.) (2014). *Nonstate Actors in Intrastate Conflicts*. Filadelfia: University of Pennsylvania Press.

4 Wendy Pearlman y Kathleen Gallagher Cunningham (2012). «Nonstate Actors, Fragmentation, and Conflict Processes», *Journal of Conflict Resolution*, vol. 56, n.º 1.

5 Véanse, por ejemplo, Phil Williams (2008). *Violent Non-State Actors and International and National Security: International Relations and Security Network*. Zúrich: Federal Institute of Technology; Eran Zohar (2016). «A New Typology of Contemporary Armed Non-State Actors: Interpreting the Diversity», *Studies in Conflict and Terrorism*, vol. 39, n.º 5; y Jason Bartolomei, William Casebeer y Troy Thomas (2004). *Modeling Violent Non-State Actors: A Summary of Concepts and Methods*. Colorado: United States Air Force Academy, Institute for Information Technology Applications.

6 Benedetta Berti (2016). «What's in a Name? Re-Conceptualizing Non-State Armed Groups in the Middle East», *Palgrave Communications*, vol. 2.

res estatales y no estatales se están haciendo cada vez más borrosas, esta dicotomía claramente establecida en la teoría clásica de las Relaciones Internacionales resulta cada vez menos útil para valorar las relaciones de poder en la esfera internacional. Esto es así porque la zona gris o intermedia entre ambas categorías cada vez tiene mayor importancia, en la medida en que algunos grupos, como Hezbollah o el Estado Islámico (EI), presentan una mezcla de características tanto de actores estatales como no estatales.⁷ Hay investigadores que subrayan que cuando las instituciones estatales son débiles, opacas y no ofrecen unos servicios ni una seguridad eficaces, dejan vacíos de poder donde pueden proliferar actores no estatales oportunistas.⁸ También se ha señalado que la lucha entre actores estatales y no estatales en el Oriente Medio actual puede ser interpretada como parte integrante de la fase de consolidación de la construcción del Estado, como ocurrió durante la génesis de los Estados-nación europeos.⁹ Junto con una mala gobernanza, el deterioro de las relaciones Estado-ciudadanía también se basa en la relativamente menguante capacidad de los Estados árabes de constituirse en generadores de identidad.

Allí donde las fuentes de mayor autoridad, como las concepciones nacionalistas, están perdiendo terreno, cunden figuras alternativas relacionadas con identidades subnacionales o transnacionales, erosionando aún más la legitimidad del Estado.¹⁰ Al mismo tiempo, el refuerzo de las identidades locales fomenta las dificultades en la construcción de consensos sobre cómo diseñar y gobernar un Estado común.¹¹ Numerosos Estados del mundo árabe poseen un territorio, recaudan impuestos y celebran elecciones, pero sufren en realidad enormes carencias en términos de las características de fondo de todo Estado resiliente, como la legitimidad popular o la cohesión nacional. El sentimiento de pertenencia nacional de la ciudadanía está siendo crecientemente cuestionado por concepciones paralelas de identidad, como las afiliaciones sectarias o étnicas. Numerosas comunidades locales, privadas de servicios públicos, se están volviendo cada vez más hacia dentro (hacia la familia, la comunidad, las confesiones), en busca de seguridad y protección. Lógicamente, la erosión de su legitimidad incrementa la vulnerabilidad de las instituciones estatales ante adversarios no estatales. No obstante, aunque están proliferando identidades y modelos de gobernanza locales, estas comunidades no suelen poseer las capacidades y alcance del Estado para hacer frente a los desafíos de seguridad transnacional, por lo que tienden a limitar su acción a sustituir solo ciertas estructuras estatales. Por ello, la mayoría de los actores no estatales en rea-

7 Carmit Valensi (2015). «Non-State Actors: A Theoretical Limitation in a Changing Middle East», *Military and Strategic Affairs*, vol. 7, n.º 1.

8 Véanse, por ejemplo, Francis Fukuyama (2004). «The Imperative of State-Building», *Journal of Democracy*, vol. 15, n.º 2; y Jennifer Milliken y Keith Krause (2002). «State-Failure, State Collapse and State Reconstruction: Concepts, Lessons and Strategies», *Development and Change*, vol. 33, n.º 5.

9 Florence Gaub (2017). State Vacuums and Non-State Actors in the Middle East and North Africa, en Lorenzo Kamel (ed.). *The Frailty of Authority: Borders, Non-State Actors and Power Vacuums in a Changing Middle East*. Roma: Edizioni Nuova Cultura.

10 Sobre la «simultaneidad de la globalización estructural y de la fragmentación cultural», véase Bassam Tibi (2012). *Islam in Global Politics: Conflict and Cross-Civilizational Bridging*. Londres: Routledge.

11 Amal Treacher (2005). «Edward Said: Identity, Politics and History», *Psychodynamic Practice*, vol. 11, n.º 4.

lidad no rechaza el concepto de Estado en sí mismo, sino más bien su diseño y funcionamiento institucional.¹²

Las relaciones entre actores estatales y no estatales afectan, pues, gravemente a la situación de los Estados en la región de Oriente Medio y Norte de África (MENA) y a la seguridad regional en un sentido amplio. Ejemplos como la relación entre Irán y Hezbollah, el patrocinio de los Hermanos Musulmanes por parte de Qatar y el apoyo de Rusia y de Estados Unidos a los kurdos sirios e iraquíes ilustran hasta qué punto las guerras subsidiarias que llevan a cabo ciertos Estados, así como la creciente influencia de ciertos actores no estatales, pueden llegar a debilitar (o reforzar) la institución del Estado. Aunque se puede argumentar que las relaciones antagonistas entre Estados y grupos no estatales (como los esfuerzos de Turquía por obstaculizar el empoderamiento de los kurdos sirios) también pueden afectar al equilibrio regional de poder, en la misma medida en que lo hacen sus alianzas, este artículo va a centrarse solo en esto último. ¿Hasta qué punto los actores estatales y no estatales están instrumentalizándose mutuamente para aumentar sus opciones en un conflicto concreto y/o en todo su entorno regional? ¿Qué nos cuentan algunos ejemplos notables de dichas relaciones sobre la naturaleza de las alianzas entre actores estatales y no estatales? ¿Cómo afectan estas alianzas subsidiarias transfronterizas a las instituciones estatales y, más ampliamente, a toda la estabilidad regional?

Los actores no estatales como instrumentos de política exterior

La debilidad de un Estado puede generar vacíos políticos muy atractivos para actores externos. Pero estos, antes que pretender ocupar el hueco directamente, suelen preferir asociarse con actores locales no estatales que posean raigambre, conexiones y conocimientos locales pero que necesiten recursos financieros y militares, así como los apoyos ideológicos y políticos adecuados para lograr progresos en sus objetivos.¹³ De esta constelación de intereses pueden surgir alianzas mutuamente beneficiosas, en las que se intercambia empoderamiento por influencia. Pero es importante resaltar que las relaciones entre Estados y grupos no estatales no siempre son asimétricas: el grado de autonomía de los «actores subsidiarios» no estatales y su capacidad de influencia sobre sus Estados patrocinadores pueden variar enormemente, tanto a lo largo del tiempo como de un contexto a otro. De hecho, las relaciones entre Estados y actores no estatales son tan variadas como los tipos de actores no estatales. Estos, tanto en Oriente Medio como en otras zonas, pueden actuar como adversarios o como socios de sus Gobiernos, con una amplia zona gris entremedias.

En un extremo del espectro, numerosos Gobiernos se benefician de las actuaciones de actores no estatales que complementan sus funciones en cuanto a la prestación de servicios; servicios que ellos no son capaces de asegurar adecuadamente. Los Estados también pueden beneficiarse de actores no estatales influ-

12 Florence Gaub (2017). *State Vacuums and Non-State Actors in the Middle East and North Africa*, en Lorenzo Kamel (ed.). *The Frailty of Authority: Borders, Non-State Actors and Power Vacuums in a Changing Middle East*. Op. Cit.

13 F. Gregory Gause III (2014). *Beyond Sectarianism. The New Middle East Cold War*. Washington D. C.: Brookings Institution.

yentes, cooptándolos o instrumentalizándolos. Por otra parte, muchos Gobiernos pueden verse amenazados por grupos de oposición política, grupos de presión o movilizaciones populares, y pueden intentar reprimirlos. En el extremo opuesto del espectro, adversarios no estatales violentos pueden pretender debilitar a las instituciones públicas o incluso derrocar al propio Gobierno por medio de la confrontación armada. Aunque existen numerosos análisis centrados en el papel antagonista de actores no estatales dentro de su territorio concreto, su influencia en el ámbito transnacional ha sido menos explorada.¹⁴ Un adversario no estatal de un Estado puede ser aliado de otro Estado. Numerosos Gobiernos utilizan de hecho a grupos no estatales en el extranjero para que pongan en jaque a otros Gobiernos, en vez de hacerlo ellos directamente. Las conocidas como «guerras subsidiarias» son resultado de estas estrategias, pero también pueden darse otros «enfrentamientos subsidiarios» de numerosas formas no violentas. Los actores no estatales se están haciendo cada vez más transfronterizos y con mayor influencia regional, y por ello más atractivos para los poderes regionales, como socios o agentes delegados. La mayoría no pretende desafiar el concepto de Estado en sí, sino que actúa dentro de la economía política y de la estructura de su Estado nacional.¹⁵ Pero pueden pasar a depender del apoyo financiero, político y militar de Estados extranjeros y utilizar estos recursos para promover el progreso de los intereses sobre el terreno de sus mecenas. Así que unos actores no estatales con poder para poner en jaque a la autoridad central de sus Estados pueden convertirse en socios estratégicos muy atractivos para las fuerzas extranjeras con ambiciones regionales. Moviéndose básicamente dentro de los límites de estructuras paraestatales, estos grupos son los que están «configurando el campo de batalla» entre los poderes regionales.¹⁶

Alianzas influyentes

Entre los innumerables ejemplos de alianzas transnacionales entre Estados y actores no estatales en Oriente Medio, algunos sobresalen por su impacto en el equilibrio de poderes regionales. Entre estos se cuenta la duradera alianza entre Irán y Hezbollah, el patrocinio de los Hermanos Musulmanes por parte de Qatar y el papel de los kurdos en el triángulo Rusia-Turquía-Estados Unidos en Siria.

Irán y Hezbollah

Irán suele ser considerado el padrino y partera *par excellence* del paramilitarismo actual, debido a su largo apoyo a Hezbollah, al que ayudó a establecerse en el Líbano a comienzos de la década de los ochenta.¹⁷ Irán lleva décadas aportando un apoyo sistemático a actores no estatales subsidiarios con el fin de impulsar sus in-

14 Una notable excepción: Anthony Vinci (2008). «Anarchy, Failed States, and Armed Groups: Reconsidering Conventional Analysis», *International Studies Quarterly*, vol. 52, n.º 2, pp. 295-314.

15 Florence Gaub (2017). State Vacuums and Non-State Actors in the Middle East and North Africa, en Lorenzo Kamel (ed.). *The Frailty of Authority: Borders, Non-State Actors and Power Vacuums in a Changing Middle East*. Op. Cit.

16 Ibrahim Halawi (2015). «The Non-States of the Middle East», *Middle East Eye*, 26 de junio de 2015.

17 Iver Gabrielsen (2014). «The Evolution of Hezbollah's Strategy and Military Performance, 1982-2006», *Small Wars & Insurgencies*, vol. 25, n.º 2.

tereses en la región. Según el Departamento de Estado norteamericano (que desde 1984 mantiene a Irán en su lista de Estados promotores del terrorismo), Teherán aporta apoyo directo a actores no estatales en el Líbano, Palestina, Siria, Yemen, Bahrein e Iraq.¹⁸ Hezbollah, tras más de tres décadas actuando al servicio de Irán como instrumento de amenaza y disuasión contra Estados Unidos e Israel, ha sido a menudo calificada de «alumno modelo en el llamamiento de Irán a exportar e internacionalizar la revolución islámica».¹⁹ No obstante, debido a la opacidad de las relaciones de Teherán con sus actores subsidiarios locales, la naturaleza y alcance precisos de dicho apoyo sigue siendo muy difícil de determinar.²⁰

Naame Shaam, un grupo independiente centrado en investigar el papel de Irán en Siria, ha estimado su nivel de apoyo a Hezbollah «desde los años ochenta hasta el comienzo de la Primavera Árabe» en «entre 100 y 200 millones de dólares anuales», magnitudes que posteriormente «han sido recortadas a entre 50 y 100 millones anuales, a partir de 2010».²¹ Pero a pesar de la decisiva influencia iraní en este grupo y de su generosa financiación, Hezbollah se considera a sí mismo un actor independiente con sus propias prioridades regionales y globales.²² Pero la creciente vulnerabilidad de al-Asad y de Hezbollah a resultas de la sublevación siria de 2011 ha incrementado el poder de Teherán sobre ellos.²³ El régimen iraní, tal vez más que ningún otro actor de la región, ha cultivado desde siempre esta estrategia de ocupar vacíos de poder mediante el apoyo a actores subsidiarios locales, con devastadores resultados en Siria, Iraq, el Líbano y Yemen. Según Karim Sadjadpour y Behnam Ben Taleblu, este sistemático uso de actores no estatales constituye un pilar básico de la búsqueda de Irán de influencia regional: «Teherán expande su influencia por medio de: 1) la creación y desarrollo de actores y grupos militares no estatales; 2) la explotación de los miedos y quejas de las minorías religiosas, especialmente de los chiíes; 3) el fomento del odio contra Estados Unidos e Israel; y 4) la injerencia en elecciones para asegurar la victoria de sus aliados».²⁴

El ejemplo de Hezbollah e Irán también ilustra cómo los poderes regionales gestionan sus enfrentamientos a través de sus relaciones con un actor subsidiario no estatal. Puesto que este está promoviendo los intereses iraníes en la región MENA, los Estados opuestos a que incremente su influencia —especialmente Arabia Saudí, sus aliados del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) e Israel— se oponen también a Hezbollah, actuando para contrapesar su presencia. Finalmente, esta alianza Hezbollah-Irán representa, como ninguna otra, el incremento del sectaris-

18 Departamento de Estado de los EE. UU. (2015). *Country Reports on Terrorism*, <<https://www.state.gov/j/ct/rls/crt/2015/257520.htm>>.

19 Benedetta Berti (2011). Lebanon, en *Assaf Moghadam (ed.) Militancy and Political Violence in Shiism*. Nueva York: Routledge.

20 Karim Sadjadpour y Behnam Ben Taleblu (2015). Iran, Leveraging Chaos, en *Kristina Kausch (ed.) Geopolitics and Democracy in the Middle East*. Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), pp. 35-49.

21 Karim El-Bar (2016). «Proxies and Politics: Why Iran Funds Foreign Militias», *Middle East Eye*, vol. 6.

22 Lina Khatib (2011). «Hizbullah's Political Strategy», *Survival*, vol. 53, n.º 2, pp. 61-76.

23 Karim Sadjadpour y Behnam Ben Taleblu (2015). Iran, Leveraging Chaos, en *Kristina Kausch (ed.) Geopolitics and Democracy in the Middle East. Op. Cit.*

24 *Ibidem*.

mo como medio de movilización política y militar en las luchas de poder dentro de la región MENA tras la invasión de Iraq en 2003, que consolidó la influencia de Irán en Iraq y favoreció la polarización regional en torno a ejes sectarios.²⁵

A diferencia de Arabia Saudí, el Estado iraní depende del enfrentamiento ideológico con Occidente y del conflicto con sus vecinos para asegurar su legitimidad doméstica y su supervivencia. El papel de la ideología en las ambiciones regionales iraníes está sujeto a un vivo debate y los investigadores están divididos entre los que consideran que las afinidades sectarias, religiosas e ideológicas están al servicio de intereses geoestratégicos y los que consideran lo contrario.²⁶ Dicho lo cual, las afinidades sectarias no garantizan forzosamente alineamientos políticos, como Teherán ya ha podido experimentar por ejemplo en el caso de los chiíes iraquíes, que mayoritariamente se aliaron con otros actores árabes y con los suníes iraquíes. Por otro lado, en paralelo a su esfuerzo por construir un eje chií regional, las frecuentes colaboraciones de Teherán con grupos no chiíes (talibanes o Al-Qaeda), o incluso con actores no musulmanes (Rusia, Corea del Norte, Venezuela), nos sugieren que las afinidades sectarias e ideológicas gozan de una considerable flexibilidad como criterios para establecer alianzas.²⁷ Hezbollah, con sus múltiples identidades paralelas, ya sea como uno de los principales partidos políticos libaneses, como seudoejército o como actor subsidiario regional, también ilustra los borrosos límites entre lo estatal y lo no estatal.²⁸ En cada una de estas identidades, ha experimentado importantes transformaciones: un cambio político, de grupúsculo marginal a partido parlamentario; un cambio social, de organización caritativa a proveedor de servicios públicos y sociales; y un cambio militar, de milicia a ejército regional y una de las fuerzas armadas más sofisticadas del Líbano.

Gracias a esta naturaleza identitaria tan polifacética, este grupo ha sido capaz de «desarrollar discursos políticos paralelos, mezclando elementos de nacionalismo, sectarismo, panislamismo e internacionalismo», atrayendo así a amplios públicos «tanto dentro del Líbano, como en la comunidad chií en general, e incluso en todo el mundo musulmán».²⁹ Desde comienzos de 2013, Hezbollah ha intervenido en la guerra de Siria para asegurar la supervivencia del régimen de Asad. Su implicación en la conflagración siria ha constituido un hito crucial para la organización, que pasa así de ser un actor libanés enfrentado a Israel a convertirse en un actor regional presente en conflictos muy lejanos a su tradicional coto de actuación, a menudo en colaboración con Irán.³⁰ Pero Hezbollah solo accedió a respaldar el régimen de al-Asad tras importantes presiones de Irán, pues su secretario general, Hasan Nasrallah, temía que colaborar con un represivo gobierno

25 Para un análisis más detallado del papel de Siria en las relaciones entre Irán y Hezbollah, véase Abbas William Samii (2008). «A Stable Structure on Shifting Sands: Assessing the Hizbullah-Iran-Syria Relationship», *The Middle East Journal*, vol. 62, n.º 1.

26 Ruhi Ramazani (2004). «Ideology and Pragmatism in Iran's Foreign Policy», *The Middle East Journal*, vol. 58, n.º 4.

27 Karim Sadjadpour y Behnam Ben Taleblu (2015). Iran, Leveraging Chaos», en Kristina Kausch (ed.). *Geopolitics and Democracy in the Middle East*. Op. Cit.

28 Benedetta Berti (2011). Lebanon, en Assaf Moghadam (ed.). *Militancy and Political Violence in Shiism*. Op. Cit.

29 *Ibidem*.

30 Matthew Levitt (2015). «Waking Up the Neighbours», *Foreign Affairs*, 23 de junio de 2015.

prochii que estaba masacrando a su población, mayoritariamente suní, erosionara su propia posición en el Líbano. A pesar de estas reticencias, el caso es que Hezbollah aceptó seguir un llamamiento directo del líder supremo de Irán, el *ayatollah* Jamenei.³¹ En cualquier caso, la implicación de Hezbollah en Siria sigue siendo una cuestión controvertida dentro del propio movimiento.³²

Aunque a este le interesa que al-Asad permanezca en el poder, para evitar que la guerra se desborde afectando también al Líbano, así como para reforzar su posición como garante de la seguridad en este país, también le suscita dos dilemas internos importantes. El primero es que, al potenciar su brazo militar para convertirse en ejército de alcance regional, con la ayuda de actores exteriores, se está rompiendo el siempre precario equilibrio entre las facetas política, social y militar del movimiento. En segundo lugar, esta mayor implicación internacional está planteando un problema ideológico a una organización que tradicionalmente se ha definido a sí misma como un movimiento de resistencia nacional.

Así, con el fin de encajar la implicación en Siria dentro de su narrativa de resistencia, la dirección de Hezbollah está pretendiendo vincularla con la causa palestina, retratando a este país como otro frente de resistencia, además de la lucha contra Israel, y representando al desafío *takfiri*³³ como una amenaza contra el islam. Pero, en el fondo, esta implicación regional está agudizando los problemas identitarios de Hezbollah, en la medida en que el discurso de resistencia nacional pierde terreno. De esta manera, es muy posible que este grupo vaya derivando cada vez más (muy a su pesar) hacia una identidad más explícitamente sectaria, en beneficio de la agenda política regional iraní.³⁴ Los comentarios de Nasrallah en estos dos últimos años parecen apoyar la concepción de que Hezbollah, junto con la Fuerza Quds iraní, está adoptando el papel de fuerzas armadas chiíes en la región. A lo largo del conflicto de Siria, este ha pasado a convertirse en una batalla fundamental para determinar el futuro de Oriente Medio, así como el papel de Irán y de Hezbollah en el mismo.³⁵ Desde la perspectiva iraní, las guerras de Siria e Iraq van a determinar las relaciones de fuerzas en la región MENA para muchas décadas, y Teherán ha demostrado su disposición a acudir a todos los medios que tenga a mano para posicionarse ventajosamente.

Qatar y los Ijwan

Aunque se supone que los Hermanos Musulmanes (*Ijwan*) han gozado del respaldo político y/o financiero de numerosos Estados, Qatar siempre ha destacado por su apoyo a este grupo y a sus afiliados en todo el mundo árabe.³⁶ En 2012,

31 *Ibidem*.

32 Karim El-Bar (2016). «Proxies and Politics: Why Iran Funds Foreign Militias», *Middle East Eye*, *Op. Cit.*

33 «Falso creyente» o «hereje», es decir, un musulmán al que se declara impuro; denominación con la que Hezbollah se refiere a los grupos yihadistas suníes [N. del T.].

34 Sobre las interacciones entre las ambiciones regionales iraníes y la expansión regional de Hezbollah, véase Shahram Akbarzadeh (2016). «Why Does Iran Need Hizbullah?», *The Muslim World*, vol. 106, n.º 1.

35 Matthew Levitt (2015). «Waking Up the Neighbours», *Foreign Affairs*, *Op. Cit.*

36 Véanse, por ejemplo, David B. Roberts (2014). «Qatar and the Muslim Brotherhood: Pragmatism or Preference?», *Middle East Policy*, vol. 21, n.º 3; Carrie Rosefsky Wickham (2013). *The Muslim Brotherhood: Evolution of an*

Qatar aportó 7500 millones de dólares en concepto de préstamos y ayudas al Gobierno de Mohamed Morsi en Egipto.

Doha también ha gastado «cientos de millones de dólares» en ayudas a Hamas, para que esta organización pudiera pagar los salarios de los funcionarios en la Franja de Gaza.³⁷ En Libia, Qatar fue más allá que el resto de países árabes en su respaldo político, militar y financiero a la intervención militar, alineándose con los revolucionarios. También ha garantizado apoyo político a grupos de presión para lograr que se suavice la política de Washington hacia los Hermanos Musulmanes, incluyendo mirar hacia otro lado ante el historial de violación de los derechos humanos del Gobierno de Morsi.³⁸ La estrategia regional de Qatar tras las sublevaciones de 2011 consistió inicialmente en apoyar y promover a los afiliados de los *Ijwan* en todo el mundo árabe, en una apuesta por reforzar su propia influencia regional llevando a aliados al poder. Doha interpretó enseguida la Primavera Árabe como una oportunidad de influir en un nuevo orden naciente, por lo que su política exterior pasó de mediar en los conflictos regionales al intervencionismo directo.³⁹ Estos sólidos vínculos ideológicos y apoyos de Qatar a los Hermanos Musulmanes pretendían garantizar la lealtad de posibles e inminentes Gobiernos controlados por esta hermandad en Egipto, Túnez, Yemen, Siria y Libia.⁴⁰

Esto ha incluido el apoyo financiero de Doha a sus afiliados, contando entre ellos a Hamas en la Franja de Gaza, pero también toda la influencia de influencia de *Al-Jazira*, su red televisiva panárabe y pro-*Ijwan*. Pero los Hermanos Musulmanes fracasaron en lograr las victorias arrasadoras que Doha esperaba de ellos. No alcanzaron una mayoría en Libia, fueron desalojados del Gobierno de Egipto por un golpe militar, se vieron obligados a compartir el poder en Túnez y fueron cooptados en Marruecos. Posteriormente, en Libia, Siria y Yemen, la confrontación entre fuerzas islamistas y ejércitos ha acabado derivando en guerras civiles. La arriesgada apuesta de Qatar por un caballo finalmente perdedor ha acabado debilitando su posición en Oriente Medio y ha dañado sus relaciones con Arabia Saudí y con Estados Unidos.⁴¹

Arabia Saudí, Emiratos Árabes Unidos (EAU) y el Egipto (pos-Morsi), a diferencia de Qatar, han considerado que el empoderamiento de un adversario político tan potente como los Hermanos Musulmanes constituía una amenaza para su propio gobierno interno. De hecho, temiendo que los numerosos vínculos populares de los *Ijwan* pudieran catapultar a este grupo y amplificar sus críticas a los actuales modelos autoritarios de gobierno en el mundo árabe, estos países los han declarado organización terrorista. Las tensiones con Qatar se agudizaron gra-

Islamist Movement. Princeton: Princeton University Press; y Khalil al-Anani (2016). *Inside the Muslim Brotherhood: Religion, Identity, and Politics*. Nueva York: Oxford University Press.

37 Mohamed Fahmy (2016). «Doha's Domestic Troubles», *The New York Times*, 13 de enero de 2016.

38 Lina Khatib (2014). «Qatar and the Recalibration of Power in the Gulf», *Carnegie Endowment*, septiembre de 2014.

39 Ana Echagüe (2014). *Emboldened Yet Vulnerable: The Changing Foreign Policies of Qatar and Saudi Arabia* [documento de trabajo]. Madrid: FRIDE.

40 David B. Roberts (2014). «Qatar and the Muslim Brotherhood: Pragmatism or Preference?», *Middle East Policy*, *Op. Cit.*

41 Lina Khatib (2014). «Qatar and the Recalibration of Power in the Gulf», *Carnegie Endowment*, *Op. Cit.*

vemente en marzo de 2014, cuando Arabia Saudí, EAU y Bahrein retiraron a sus embajadores de Doha. Pero el conflicto se suavizó en noviembre de ese mismo año, mediante un acuerdo «a puerta cerrada» entre los Estados del CGG, por el cual al parecer Doha se comprometió a frenar y disminuir su apoyo a los Hermanos Musulmanes. Finalmente, Qatar ha acabado reduciendo sus ayudas financieras a Hamas y a otros afiliados de la hermandad, y numerosos líderes de la misma acogidos en Doha han sido invitados a marcharse. En un momento en que la fortuna política de los Hermanos Musulmanes está por los suelos, el cambio de rumbo político de Doha refleja su toma de conciencia de que estaba situándose en el bando perdedor y poniendo en riesgo las buenas relaciones con algunos de sus aliados más importantes. Es más, el nuevo rey saudí parece más preocupado por preservar la unidad del Golfo que por los *Ijwan*. Así que, aunque Doha y Riad sigan difiriendo sobre esta organización, los qataríes parecen haber concluido que, ante la posibilidad de una polarización y conflicto a escala regional, no pueden poner en riesgo su alineamiento con el CGG.⁴²

Así que Qatar, muy desacreditado en los Estados en transición, donde es considerado un entrometido que no es bienvenido, y constantemente al borde de tener problemas graves en el CGG, parece dar un paso atrás hacia un perfil más discreto y conciliador, en un desesperado intento de recuperar algo del terreno perdido como mediador regional. Pero este país mantiene una postura pro Hermanos Musulmanes que, aunque ciertamente atemperada en los últimos tiempos, constituye «un radio fundamental en la rueda *Ijwan*, que sigue expandiéndose en la región». Si bien Doha ha sabido pisar el freno cuando su apuesta por la hermandad fracasó, mantiene con ella relaciones de bajo perfil (incluyendo apoyo financiero) que pueden reavivarse en un futuro.⁴³ De hecho, una nueva escalada de tensión entre Qatar y sus vecinos del CGG, que ha llevado a una ruptura unilateral de lazos diplomáticos por parte de Arabia Saudí, EAU y Bahrein a comienzos de mayo de 2017 (por el supuesto «apoyo qatarí al terrorismo»), nos viene a indicar que el mantenimiento de la apuesta de Doha por los Hermanos Musulmanes puede acabar llevándolo a un largo aislamiento en el Golfo.

Rusia, Estados Unidos y los kurdos

En el complejo conflicto sirio-iraquí, los kurdos han adoptado un papel clave en relación con el destino de Siria en el triángulo formado entre Rusia, Estados Unidos y Turquía.⁴⁴ Itamar Rabinovich explica cómo los kurdos, un pueblo sin Estado en Oriente Medio desde hace un siglo, han visto en los últimos años cómo su papel e influencia aumentaban drásticamente. Los kurdos sirios —un grupo de por sí muy diverso, con sus propios conflictos internos— están siendo en realidad uno de los pocos actores que están ganando algo en esta guerra. Como subraya Rabinovich: «Como la competencia entre Rusia y Estados Unidos en el espacio sirio-

42 Hussein Ibish (2015). «Qatar Changes Course», *The New York Times*, 29 de junio de 2015.

43 David B. Roberts (2014). «Qatar, the Ikhwan, and Transnational Relations in the Gulf», *POMEPS*, vol. 9.

44 Véase también Gokhan Bacik (2016). *Russia and Turkey's Proxy War and the Kurds*. Washington D. C.: German Marshall Fund of the United States.

iraquí muy probablemente se intensifique en los próximos años, el atractivo de los kurdos como aliados locales tiene todas las de incrementarse». ⁴⁵ Los combatientes de la fuerza kurda del norte de Siria y de las Unidades de Defensa Popular (*Yekîneyên Parastina Gel*, YPG), aliado armado del Partido de Unión Democrática (*Partiya Yekîtiya Demokrat*, PYD), lograron reconocimiento internacional tras su victoria en la batalla de Kobane en 2014, tras lo cual comenzaron a recibir apoyo de Estados Unidos, que pasó a considerarlos unas fuerzas militares cruciales en la lucha contra el Estado Islámico (EI).

Este apoyo estadounidense a los kurdos iraquíes y sirios fue muy mal acogido por uno de los aliados de la OTAN: Turquía, que acusa a los kurdos sirios de mantener vínculos institucionales directos con el Partido de Trabajadores del Kurdistan (*Partiya Karkerên Kurdistan*, PKK), el movimiento nacionalista kurdo que lleva tiempo buscando la secesión de Turquía y que es considerado un grupo terrorista por este país, por Estados Unidos y por la Unión Europea. Pero además de su apoyo a los kurdos sirios, Rusia y Estados Unidos también están ayudando a los *peshmerga*, combatientes kurdos que luchan contra el EI en Iraq. En realidad, Washington llevaba tiempo cooperando con los kurdos iraquíes pero, antes del surgimiento del EI, era reticente a extender dicha cooperación a los kurdos sirios, entre otras cosas porque se oponía a la idea de regiones autónomas dentro de Siria. Reticencias que no fueron desaprovechadas por Rusia. ⁴⁶ Esta colaboración estadounidense con los kurdos iraquíes se remonta a la posguerra de 2003, acompañada del fomento de un acercamiento entre Turquía y el Gobierno Regional del Kurdistan (GRK) en Iraq. Pero el surgimiento del EI en Siria e Iraq intensificó la cooperación estadounidense con los kurdos iraquíes y la extendió a los kurdos sirios. Así, Estados Unidos, aunque no abiertamente favorable a la independencia de los kurdos, se convirtió en el mayor apoyo exterior a los mismos... hasta que Rusia decidió interponerse.

El apoyo de Moscú a los kurdos, especialmente su cobertura aérea coordinada para ayudarlos a avanzar en el terreno en el norte de Siria, ha suscitado un dilema en Washington: si EE. UU. responde reduciendo su apoyo, se arriesga a ceder su influencia en el PYD (y entre los nacionalistas kurdos, en general) a Rusia. Pero, por otro lado, mantener su apoyo supone tensar sus relaciones con Turquía. ⁴⁷ Al mismo tiempo, a pesar de la reconciliación entre Moscú y Ankara tras el incidente del derribo de un caza ruso en noviembre de 2015, la amenaza estratégica que supone para Turquía el papel militar ruso en Siria y su apoyo a los kurdos puede ayudar a suavizar las relaciones entre Washington y Ankara. ⁴⁸

Rusia constituye en realidad el padrino histórico de los kurdos, pues las relaciones entre estos y Moscú es un tema recurrente en la geopolítica de Oriente

45 Itamar Rabinovich (2016). «The Russian-U.S. Relationship in the Middle East: A Five Year Projection», *Carnegie Endowment*, 5 de abril de 2016.

46 Maxim A. Suchkov (2016). «How Russia Sees Kurdish Quest for Autonomy», *Al-Monitor*, 6 de mayo de 2016.

47 Mark N. Katz (2016). «Russia and the Syrian Kurds: A Complex Interaction», *The Arab Weekly*, 19 de junio de 2016.

48 Itamar Rabinovich (2016). «The Russian-U.S. Relationship in the Middle East: A Five Year Projection», *Carnegie Endowment*, *Op. Cit.*

Medio desde hace dos siglos.⁴⁹ En las últimas décadas, Moscú ha intentado distribuir su apoyo equilibradamente entre los kurdos y sus adversarios, los Gobiernos con minorías kurdas (Siria, Turquía, Irán e Iraq). Así, además de apoyar al régimen de Asad, también colabora con el tándem kurdo PYD/YPG. El cultivo de relaciones con los grupos kurdos mediante intercambios de petróleo por armas permite a Moscú mantener permanentemente un pie sobre el terreno, reforzando así la presencia ya lograda con su ayuda al régimen de Asad.⁵⁰ Los progresos militares kurdos contra el EI, junto con la percepción generalizada de la dejadez de Estados Unidos en el conflicto de Siria, han alentado la motivación de Moscú a ampliar sus vínculos con los kurdos en Siria e Iraq.⁵¹ Cooperando con los kurdos, que comparten con Rusia su oposición tanto a Turquía como al Estado Islámico, Moscú logra impulsar la lucha contra este último, castigar a Turquía, contrarrestar la influencia de Estados Unidos en Siria y provocar tensiones entre Estados Unidos y Turquía, y por lo tanto debilitar a la OTAN.⁵²

No obstante, Rusia tampoco ve con gran entusiasmo la independencia kurda y, en el fondo, le interesa restablecer sus relaciones con Turquía, lo que puede acabar enturbiando las perspectivas de una alianza duradera con los kurdos.⁵³ Aun con todo, mediante su intervención directa en Siria en septiembre de 2015, Moscú ha logrado explotar habilidosamente las vacilaciones de Washington y presentarse ante los poderes de Oriente Medio y ante el mundo como un padrino y aliado decisivo y fiable.⁵⁴

Pero, como apunta Mark Katz, el apoyo de Moscú a los kurdos sirios también está generando varios dilemas en la propia política rusa en Oriente Medio.⁵⁵ Ciertamente, dicho apoyo refuerza el discurso de Rusia de que el objetivo de sus actuaciones en Siria no se limita a asegurar la permanencia de al-Asad en el poder, sino que también pretende combatir con eficacia al EI; pero al mismo tiempo, está tensando sus relaciones con varios Gobiernos. A pesar de su preferencia por mantener la estabilidad regional, los círculos políticos rusos ya se están planteando la posibilidad de un futuro Estado kurdo. Y los kurdos van a poder capitalizar el papel crucial que están desempeñando en las principales batallas acontecidas en la región, traduciéndolo en progresos para sus demandas por un Estado propio. Pero una profunda reestructuración del sistema de Estados de Oriente Medio puede acabar rebotando contra aquellos que la están fomentando, deteriorando profundamente sus relaciones con aquellos países con minorías kurdas (Turquía, Siria, Iraq e Irán). Por ello, algunas voces en Moscú advierten ya que Rusia debería atenerse más a promover Estados sólidos, como garantes de la estabilidad regional, o

49 Michael A. Reynolds (2016). «Vladimir Putin, Godfather of Kurdistan», *The National Interest*, vol. 1, marzo de 2016.

50 *Ibidem*.

51 Thomas Grove y Ben Kesling (2016). «Russia Pursues Ties with Kurds to Keep Foothold in Region», *Wall Street Journal*, 21 de abril de 2016.

52 Michael A. Reynolds (2016). «Vladimir Putin, Godfather of Kurdistan», *The National Interest*. *Op. Cit.*

53 Yaroslav Trofimov (2016). «Russia's Long Road to the Middle East», *Wall Street Journal*, 27 de mayo de 2016.

54 Pavel K. Baev (2015). «Russia as an Opportunist or Spoiler in the Middle East?», *The International Spectator*, vol. 50, n.º 2, junio de 2015.

55 Mark N. Katz (2016). «Russia and the Syrian Kurds: a complex interaction», *The Arab Weekly*, *Op. Cit.*

bien impulsar acuerdos más moderados con las minorías.⁵⁶ La posición de Moscú, proclive a conceder mayor autonomía a los kurdos en Siria, choca con la determinación de al-Asad de seguir controlando todo el territorio sirio. Es de hecho bastante probable un enfrentamiento de posguerra entre ambos aliados de Rusia, al-Asad y los kurdos, complicando las relaciones de Moscú con ambos. La alianza rusa con los kurdos también resulta problemática con Irán, que teme que el empoderamiento de otras minorías kurdas en la región anime a sus propios nacionalistas kurdos. Por lo que, en caso de un choque entre al-Asad y los kurdos sirios, el apoyo de Rusia a estos últimos no solo la enfrentaría a Asad, sino sobre todo a Teherán, un conflicto que indudablemente Moscú preferiría evitar.⁵⁷

Conclusión

Los ejemplos analizados en este artículo ilustran algunos vínculos entre las alianzas de actores estatales y no estatales y la estabilidad regional. Tal vez lo más obvio, como demuestra el ejemplo sirio, es que el apoyo de un poder exterior a combatientes locales no estatales en guerras subsidiarias parece, a todas luces, más probable que desestabilice a Gobiernos nacionales que una confrontación sin dichas interferencias externas. Como en Siria, el apoyo militar, financiero y político de patrocinadores estatales externos suele animar a los actores no estatales a enfrentarse directamente a sus respectivos regímenes, que de otra manera no se hubieran atrevido a desafiar. Para los patrocinadores externos, el uso de actores locales subsidiarios ofrece importantes ventajas bélicas y suele ahorrarles una implicación militar directa. Pero al mismo tiempo, en ocasiones, como en el caso del papel desempeñado por los kurdos en la lucha contra el Estado Islámico, ciertos actores no estatales ayudan a restablecer la estabilidad regional neutralizando a otros actores no estatales que amenazan el sistema estatal existente.

Algunos patrocinadores estatales externos apoyan deliberadamente a actores no estatales específicos con el objetivo de desafiar, desestabilizar o desalojar al Gobierno del país, encaminarlo en cierta dirección o influir en las agendas políticas. La estrategia qatarí de promoción de los Hermanos Musulmanes, en su apuesta (fallida) por conformar un nuevo orden regional dominado por Gobiernos de su conveniencia, es un caso de estos. Los actores no estatales de Oriente Medio se están haciendo cada vez más atractivos para los Gobiernos como movilizadores identitarios. La relativa erosión del nacionalismo árabe como fuente de identidad está desviando poder hacia grupos no estatales y aportándoles una influencia significativa sobre Estados y agendas políticas.⁵⁸ Las alianzas basadas en identidades no nacionales pueden pues ser tanto expresión como agravantes del debilitamiento de lo estatal. La agenda regional chií promovida por Irán, con la ayuda de Hezbollah, demuestra hasta qué punto las alianzas transnacionales basadas en el sectarismo pueden erosionar aún más las identidades nacionales.

56 Maxim A. Suchkov (2016). «How Russia Sees Kurdish Quest for Autonomy», *Al-Monitor. Op. Cit.*

57 Mark N. Katz (2016). «Russia and the Syrian Kurds: A Complex Interaction», *The Arab Weekly, Op. Cit.*

58 Ibrahim Halawi (2015). «The Non-States of the Middle East», *Middle East Eye. Op. Cit.*

En la medida en que las identidades locales y transnacionales ganan importancia frente a las concepciones nacionalistas, los Estados tienden a recurrir a actores no estatales para obtener legitimidad ante sus comunidades religiosas, sectarias, ideológicas o tribales. Es más, como también ilustran los ejemplos anteriormente vistos, las afinidades entre patrocinadores y grupos locales en términos de cercanía, ideología o religión suelen resultar cruciales para establecer y sostener relaciones. En plena oleada de sectarismos, tanto Irán como Arabia Saudí han utilizado este tipo de afinidades con actores subsidiarios para legitimar y promover su lucha por el poder en la región, fomentando así la polarización de esta según ejes sectarios. Otros Estados también han optado por respaldar a determinados actores no estatales no tanto como alternativa a la cooperación interestatal sino más bien con el fin de presionar a otros poderes regionales; como Rusia, por ejemplo, presionando a Turquía mediante su apoyo a los kurdos. Por ello, el auge regional de actores no estatales no está suponiendo forzosamente una reducción de la clásica competencia interestatal, sino que en muchos casos puede incluso echar más leña a ese fuego. En cambio, su papel como actores subsidiarios en los conflictos regionales sí que puede dotar a ciertos grupos no estatales de un impacto desproporcionado en el equilibrio de poder de Oriente Medio. Mientras que numerosos actores no estatales no violentos complementan al Estado de maneras beneficiosas para la sociedad, el impacto de notables colaboraciones transnacionales entre otros grupos no estatales y ciertos poderes regionales o globales están dejando una profunda huella tanto en Oriente Medio como en el orden mundial.

La naturaleza multidimensional de las guerras subsidiarias, que mezclan luchas de poder nacionales con regionales y globales, está provocando que estos conflictos se vuelvan aún mucho más inextricables. En esta compleja constelación de elementos, hay grupos no estatales que se están convirtiendo en actores con cada vez mayor protagonismo, y algunos de ellos están logrando desempeñar papeles de alcance regional o incluso global, aventurándose así mucho más allá de su campo de juego tradicional. En semejante panorama, aquellos Gobiernos que pretenden influir en el futuro de Oriente Medio no tienen ya otra opción que adoptar perspectivas no estatales e incluir sistemáticamente a actores no estatales en sus cálculos políticos, no solo en términos militares, sino también políticos, diplomáticos y legales. Pero en estas nuevas dinámicas, los Estados deberían desechar su costumbre de solo considerar actores cruciales a los grupos no estatales cuando estos adoptan estrategias de oportunismo violento. En vez de ello, estos grupos deberían ser tenidos en cuenta no solo como adversarios sino también como potenciales socios. Por otro lado, puesto que el Estado y la lealtad a las instituciones públicas ya solo constituyen una posible fuente más de autoridad, los actores no estatales con influencia regional deberían convertirse en importantes aliados de la política transatlántica en Oriente Medio.

BIOGRAFÍA DE LA AUTORA

Kristina Kausch se incorporó a la oficina de Bruselas del German Marshall Fund (GMF) estadounidense en septiembre de 2016. Sus investigaciones se centran en las relaciones de Europa con Oriente Medio y el Norte de África, las transformaciones políticas del mundo árabe y las tendencias geopolíticas más amplias en Oriente Medio. Antes de incorporarse al GMF, fue una asociada no residente en el Carnegie Endowment for International Peace, directora del programa de Oriente Medio en la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) y experta junior en la Corporación Alemana para la Cooperación Internacional (GIZ, por sus siglas en alemán). Ha editado tres libros: *Democracy and Geopolitics in the Middle East* (FRIDE, 2015), *Islamist Radicalisation: The Challenge for Euro-Mediterranean Relations* (con Michael Emerson y Richard Youngs, CEPS, 2009) y *Europe in the Reshaped Middle East* (con Richard Youngs, FRIDE, 2012).

TRADUCCIÓN

AEIOU — Traductores (Inglés).

RESUMEN

Las «relaciones subsidiarias» en Oriente Medio entre actores no estatales y sus patrocinadores estatales externos constituyen un factor que puede debilitar la estabilidad regional, en la medida en que estos «actores subsidiarios» no estatales se han convertido tanto en instrumentos como en elementos decisivos en el enfrentamiento interestatal entre los diversos poderes regionales. Como resultado de ello, hay que tener cada vez más en cuenta, en las decisiones políticas, tanto en términos militares, diplomáticos como legales, a todos estos actores no estatales con influencia regional.

PALABRAS CLAVE

Oriente Medio, Hezbollah, Hermanos Musulmanes, kurdos, actores no estatales, alianzas, guerras subsidiarias.

ABSTRACT

Proxy relationships between non-state challengers and their external state patrons in the Middle East are a factor that can weaken regional stability as non-state proxies become both a tool and a decisive factor in shaping inter-state competition between regional powers. As a result, non-state actors with regional influence must increasingly be factored into policy decisions in military, diplomatic and legal terms.

KEYWORDS

Middle East, Hizbollah, Muslim Brotherhood, Kurds, non-state actors, alliances, proxy wars.

الملخص

تشكل «علاقات الوكالة» في الشرق الأوسط بين فاعلين غير دولتيين و رعاتهم من الفاعلين الدولتيين الخارجيين عاملا من شأنه إضعاف الإستقرار الإقليمي، بالنظر إلى كون هؤلاء «الفاعلون بالوكالة» الغير دولتيين قد تحولوا إلى أدوات و إلى عناصر حاسمة في المواجهات البين دولية فيما بين القوى الإقليمية المختلفة. و على إثر ذلك، يجب الأخذ بعين الإعتبار، أكثر فأكثر، في القرارات السياسية على المستويات العسكرية و الدبلوماسية و القانونية، كل هؤلاء الفاعلون الغير دولتيين الذين لهم نفوذ إقليمي.

الكلمات المفتاحية

الشرق الأوسط، حزب الله، الإخوان المسلمون، الأكراد، الفاعلون الغير دولتيون، التحالفات، الحروب بالوكالة.