

ACTORES NO ESTATALES, *PROXIES* Y OTROS DESAFÍOS PARA UNA NUEVA ARQUITECTURA DE SEGURIDAD EN ORIENTE MEDIO

Ramon Blecua & Douglas A. Ollivant

Un sistema internacional en transformación

El famoso Tratado de Westfalia probablemente nunca tuvo el efecto transformador que la historia le ha atribuido *a posteriori*, pero el sistema que toma su nombre ha sido el modelo que ha dado forma al orden internacional durante siglos. La base de este es la preeminencia de los Estados como actores principales del sistema internacional, mientras que los actores no estatales solo podían aspirar a un papel secundario, al margen de su poder e influencia. Aunque ha habido excepciones a esta regla —los casos de la Compañía de las Indias Orientales, la Banca Rotchild o la Compañía de Jesús pueden ponerse como ejemplo—, este modelo no ha sido puesto en cuestión hasta hace relativamente poco tiempo. En estos momentos, el sistema internacional está en proceso de transformación y estamos siendo testigos de cambios significativos en las relaciones de poder que definen el orden internacional. Actores no estatales están adquiriendo una influencia inédita y, aunque no son aún capaces de desafiar a las grandes potencias en sus intereses fundamentales, actúan cada vez con mayor impunidad en la periferia del sistema internacional donde Estados débiles o fallidos resultan sumamente vulnerables.

La primera formulación sistemática de esta nueva realidad fue realizada por los autores de la obra *La guerra ilimitada*, de los coroneles del Ejército chino, Qiao Liang y Wang Xiangsui. Los autores identificaron nuevos actores internacionales como elementos determinantes de los conflictos internacionales del futuro: George Soros (responsable de los ataques a las monedas asiáticas en los 90), Osama bin Laden (líder de Al Qaeda), Pablo Escobar (creador del cártel de Medellín), Chizuo Matsumoto (fundador de la secta Aum Shinrikyo en Japón) y Kevin Mitnik (famoso *hacker* de la época). Si bien ninguno de los personajes mencionados tiene hoy en día esa relevancia por diferentes circunstancias, las categorías analizadas — poder financiero global, terrorismo de inspiración religiosa, crimen organizado y tecnología de la información— pueden considerarse premonitorias.

Una lista de los principales actores no estatales tendría hoy diferentes nombres, pero similares categorías. Hezbolá, Dáesh y Al Qaeda continúan siendo prominentes organizaciones terroristas (en el caso de Hezbolá, la UE solo incluye a su organización militar en la lista de organizaciones terroristas). En cuanto a los *hackers* de hace dos décadas, han sido eclipsados por el creciente poder de las grandes plataformas digitales – Facebook, Google, Amazon o Apple. Los cárteles de la droga y otras grandes organizaciones criminales internacionales siguen extendiendo su influencia en los diferentes ámbitos de los negocios ilegales. Las grandes corporaciones financieras —Goldman Sachs, KKR, Black Rock Merrill Lynch o Deustchebank— manejan flujos de dinero superiores a muchos Estados y ejercen un poder considerable, en formas más o menos sutiles. Steve Coll, en su libro *Private Empire* argumenta que empresas como Exxon deberían ser considerados como tales, aunque progresivamente los titanes industriales están cediendo el paso a las grandes corporaciones tecnológicas. Resulta interesante que los autores de *La guerra ilimitada* no vieran en las empresas pioneras de la seguridad privada —Executive Outcomes o Sandline— el germen de los poderosos contratistas militares como Blackwater o sus contrapartes rusos Wagner y Moran Group. Finalmente, ONG como Open Society (trayendo nuevamente a Soros al primer

plano de la actualidad en una nueva encarnación), Human Rights Watch o la Fundación Gates son actores globales que influyen en la agenda internacional de forma significativa.

Los actores no estatales han sido considerados tradicionalmente como anomalías o problemas dentro del orden internacional existente. En Oriente Medio, el término se aplicaba principalmente a grupos terroristas o milicias que amenazaban la estabilidad regional, operando según los intereses de diferentes patronos en sus enfrentamientos a través de agentes interpuestos. Hoy en día, nos enfrentamos a un fenómeno mucho más complejo que está redefiniendo las luchas de poder más allá del ámbito regional. La influencia de poderosos actores no estatales está convirtiéndose en un elemento decisivo en la definición de políticas gubernamentales, más allá de la competencia entre Estados o imbricándose en ella de forma sutil. Oriente Medio es un caso especial dentro de este proceso global, debido a que sus sistemas financieros disfuncionales y la ausencia de campeones nacionales en la tecnología de la información hace que los actores locales sean limitados y las influencias externas más relevantes. Al analizar las tendencias a largo plazo es necesario encajar las diferentes dinámicas operando a nivel internacional y en el ámbito regional, pues no siempre van al unísono.

El papel de las redes sociales en consolidar los recientes movimientos de protesta en la región tomó por sorpresa a las élites políticas tradicionales de los diferentes países, que se apresuraron a acusar a potencias extranjeras de estar detrás de operaciones de desestabilización.

Los principales protagonistas continúan siendo los estados nacionales en conflicto, sea el Reino de Arabia Saudí utilizando plataformas digitales para promover su nuevo papel regional, los Emiratos Árabes Unidos contratando empresas tecnológicas israelíes para conseguir inteligencia sobre sus oponentes o Irán utilizando su «ejército electrónico» para realizar ciberataques a través de la red. En todo caso, las nuevas formas de guerra electrónica están cambiando las dinámicas de los enfrentamientos, trayendo las plataformas digitales y la Inteligencia Artificial al primer plano de los conflictos regionales.

El cambio decisivo es que los Estados ya no son los protagonistas exclusivos e incluso están, en ocasiones, a merced del poder e intereses de las corporaciones transnacionales, de las cuales las grandes empresas tecnológicas son el ejemplo más relevante, las milicias y fuerzas militares privadas, las organizaciones terroristas internacionales y la enorme riqueza de grupos criminales y cárteles de la droga. La privatización de la tecnología de vigilancia y gestión de datos personales, e incluso de servicios militares, son un claro síntoma de que incluso potencias globales, como EE. UU. o Rusia, o regionales, como Arabia Saudí o Emiratos Árabes Unidos, se apoyan cada vez más en esas corporaciones privadas para hacer la guerra. Esta nueva realidad está cambiando la naturaleza de las relaciones internacionales, haciendo uso de alternativas militares más aceptables políticamente para muchos gobiernos. Al mismo tiempo, individuos o corporaciones con enormes recursos pueden contratar un ejército privado por diferentes motivos, especialmente en Estados débiles o fallidos. El reciente caso de la operación de Silvercorps en Venezuela es un ejemplo de ello.

Los nuevos actores

Las plataformas tecnológicas y las redes sociales son el elemento más novedoso en el mundo cambiante de la seguridad. Estas empresas se especializan en la gestión de datos personales y en la vigilancia —voluntaria o involuntaria— de los usuarios de sus servicios. Empresas como Facebook, Google o LinkedIn usan una vigilancia voluntaria, utilizando los datos que

los usuarios les suministran de mutuo acuerdo o les permiten recolectar. Sin embargo, se ha demostrado en numerosas ocasiones que esa información puede ser utilizada para manipular a los usuarios y hacerles creer noticias que han sido preparadas *ex profeso* o que son directamente falsas. Cuando esos medios se usan con finalidad comercial resultan ciertamente inquietantes, pero si se utilizan para manipular elecciones y procesos políticos entonces se convierten en una terrorífica amenaza. Las elecciones norteamericanas del 2016 o el referéndum del Brexit son los ejemplos más conocidos, aunque no los únicos.

Al otro extremo del espectro se encuentran empresas que usan medios de vigilancia involuntaria, adquiriendo información subrepticamente sin el conocimiento de los interesados. Esos datos pueden ser públicos o privados y ser recogidos legal o ilegalmente. El ejemplo paradigmático es Dark Matter, una empresa que trabaja para el gobierno emiratí, pero que es nominalmente independiente (un arreglo que encontraremos frecuentemente en este tipo de relaciones). Dark Matter se encargaba de vigilar y neutralizar presuntos enemigos de los Emiratos Árabes Unidos —actores extranjeros, terroristas o disidentes internos—. Por otro lado, cualquier sistema que opera con *big data* puede utilizarse para predecir y analizar comportamientos, siempre que se le suministre la información adecuada. Incluso sin acceder ilegalmente a información personal, la combinación de datos personales de acceso público puede ofrecer perfiles de comportamiento que resulten molestos para las personas afectadas. Informaciones de actores comerciales en posesión de información sobre el embarazo de mujeres antes de que ellas decidan compartir esa información con sus propias familias es solo un ejemplo en este sentido. Así mismo, los sistemas de seguimiento que algunos gobiernos han usado para seguir a personas afectadas por la COVID han puesto en evidencia el potencial de control de estas tecnologías de vigilancia. Este escenario será significativamente ampliado por la expansión de los flujos de información y datos personales en tiempo real de sensores operados en «ciudades inteligentes» y los sistemas relacionados con 5G.

El otro actor en liza serían los mercenarios, a menudo definidos como la segunda más antigua profesión en la historia. La última encarnación de esta antigua actividad remonta sus orígenes a empresas occidentales de mercenarios como los «Gansos salvajes» de los años 60 o Executive Outcomes y Sandline en los 90, hasta culminar en Blackwater, Triple Canopy u Olive Group, que alcanzaron notoriedad en Irak y Afganistán. Por otro lado, empresas como Wagner o Moran Group emergieron de la intersección de veteranos de la GRU y Spetznatz y los nuevos oligarcas rusos, conectados con el Kremlin. Una tercera variante ha surgido en Oriente Medio, con el experimento de los Emiratos Árabes Unidos de contratar exoficiales de la Commonwealth y soldados de países sudamericanos para sus operaciones militares. Hasta ahora, estas empresas han operado como fuerzas auxiliares de ejércitos nacionales, por tanto, dentro del sistema estatal. Sin embargo, el potencial de que estas fuerzas comiencen a actuar fuera del sistema, trabajando para personajes con enormes fortunas personales, ONG, organizaciones criminales o diferentes actores no deja de estar presente.

El impacto que estas empresas han tenido en la relación de fuerzas en el ámbito internacional ha sido relativamente marginal, dado que no son equiparables a los ejércitos altamente tecnológicos del siglo XXI. Si bien Wagner Group jugó un papel importante en las anexiones de partes de Ucrania y Georgia, operando en áreas de población étnicamente rusa, ello no presentaba un alto grado de dificultad. El resultado de la batalla de Kasham en Siria, donde fuerzas del grupo Wagner se enfrentaron a un oponente altamente preparado, fue muy diferente. Cientos de mercenarios fueron aniquilados por un pequeño contingente de comandos norteamericanos en combinación con fuerzas aéreas. La reciente debacle de la empresa Silvercorps en Venezuela, así como el fracaso de los mercenarios sudamericanos

contratados por Academy al servicio de los Emiratos Árabes Unidos, sirven como recordatorio de las limitaciones de estas empresas privadas a la hora de suministrar servicios militares. Sin embargo, esta situación podría cambiar si estas organizaciones tuvieran acceso a tecnología de Inteligencia Artificial y plataformas digitales, u operasen en combinación con empresas tecnológicas.

El éxito de las empresas tecnológicas, que las ha lanzado al centro del escenario internacional por su influencia global a la hora de controlar los flujos de información y opinión pública, choca con los modestos resultados de las empresas militares privadas. Hasta ahora, sus servicios han sido contratados por los Estados o por sus dirigentes, como en el caso de las operaciones saudíes para acceder al teléfono de Jeff Bezos o seguir los movimientos de Jamal Kashoggi. La operación rusa para utilizar Facebook y Youtube para manipular los votos en las recientes elecciones norteamericanas, diseminando propaganda de Russia Today es realmente un ejemplo más preocupante. Hasta ahora vemos una relación mutuamente beneficiosa entre ciertos Estados y estos nuevos actores en la escena internacional, pero no es impensable que en un futuro esta relación se invierta. Las grandes empresas tecnológicas tienen más control sobre los datos personales de billones de personas que ningún Estado y serán quienes suministren servicios de vigilancia y gestión de datos indispensables para el control social y la seguridad nacional.

Vuelta al futuro en el nuevo Oriente Medio

Oriente Medio se encuentra en estado de agitación y de desorden desde 2011 como resultado de los levantamientos populares que resquebrajaron las estructuras políticas del mundo árabe. Los acontecimientos que siguieron fueron mucho más profundos que un mero cambio de élites políticas o la caída de autócratas autoritarios. Se trata de una crisis sistémica que ha afectado los cimientos del orden regional y la legitimidad de las instituciones estatales. La situación de la región ofrece un ejemplo particularmente dramático de como esta crisis puede acelerar un proceso de fragmentación de la autoridad, colapso institucional, mala gestión, desgobierno y corrupción. Siria, Líbano, Libia, Irak y Yemen pueden considerarse ejemplo de este modelo neomedieval de autoridades fragmentadas y lealtades superpuestas, en los cuales los actores no estatales tienen un papel fundamental en el proceso de toma de decisiones. La explicación de estos acontecimientos como una guerra a través de actores interpuestos entre movimientos revolucionarios instigados por Irán y Estados alineados con EE. UU. y Occidente puede servir como útil narrativa para los medios de comunicación. Sin embargo, no resulta eficaz para formular una estrategia eficaz que responda a las múltiples fallas a que nos enfrentamos. De hecho, podríamos estar pronto ante un escenario en el que, quien prevalezca militarmente, será relativamente irrelevante ante el caos provocado por el colapso del sistema estatal y la arquitectura de seguridad regional.

El contexto en el que los actores no estatales están operando con creciente efectividad está definido por el fracaso del contrato social entre los ciudadanos y el Estado en numerosos países árabes, como resultado de complejos cambios socioeconómicos en las últimas décadas. La incapacidad de los sistemas económicos de proporcionar empleo y servicios básicos a poblaciones en crecimiento constante provoca un descontento generalizado que está cambiando las dinámicas políticas. El otro factor que limita la capacidad del Estado de responder a estos retos es la esclerosis de los sistemas políticos basados en modelos autoritarios. La legitimidad de estos regímenes está siendo cada vez más cuestionada, con el resultado de una creciente erosión de la capacidad de las instituciones estatales.

El modelo económico del socialismo árabe está en bancarrota desde hace tiempo, pero sin embargo sobrevive como estructura parasitaria utilizada por élites depredadoras para desviar recursos del Estado en su propio beneficio. Los actores no estatales están ocupando el espacio vacío en el terreno político, social y de seguridad, creando estructuras paralelas y organizaciones que se presentan como más efectivas que un Estado inoperante. El creciente poder de grupos tribales, sectarios o de inspiración ideológica está cambiando el funcionamiento de los sistemas políticos, incluso si, en su mayoría, estos grupos no promueven abiertamente su sustitución. La influencia de señores de la guerra, jefes tribales o líderes de milicias con una motivación ideológica desde Libia a Yemen dará forma a las dinámicas regionales por largo tiempo. La razón por la cual estos nuevos actores no sustituyen estos sistemas disfuncionales por otras estructuras políticas es, obviamente, por los considerable beneficios que extraen de ellas.

En 1994, Robert Kaplan publicó su famoso ensayo *La anarquía que viene*, donde utilizaba el ejemplo de África Occidental para describir el futuro escenario que pondría a prueba nuestro falso sentido de seguridad. Enfermedades, explosión demográfica, criminalidad incontrolada, escasez de recursos, flujos de refugiados y emigrantes, la erosión de los Estados nacionales y las fronteras internacionales, junto con el papel de ejércitos privados, empresas de seguridad y cárteles de la droga serían la realidad a la que se enfrentaría nuestra civilización. En 2014, en una galaxia no tan lejana, un grupo disidente de la famosa transnacional terrorista Al Qaeda tomó el control de un tercio del territorio de uno de los países más poderosos de Oriente Medio en unas semanas. El Estado Islámico, o Daesh, como se le denomina en la región, parecía responder a las oscuras profecías de Kaplan con precisión apocalíptica, llegando a las puertas de Bagdad mientras el ejército se deshacía sin luchar y el Estado iraquí se encontraba al borde del colapso. La destrucción de los Estados nacionales que predecía Kaplan no ha tenido lugar, hasta ahora, pero las guerras han cambiado y, en la mayoría de los casos, el resultado de los conflictos es decidido por ejércitos privados, milicias tribales, fuerzas armadas no estatales y grupos terroristas transnacionales más que por los ejércitos nacionales convencionales.

La supervivencia del régimen sirio, la resistencia del movimiento hutí en Yemen o el resurgir del Estado iraquí nos ofrecen importantes lecciones para entender las nuevas reglas del juego que darán forma a la futura arquitectura de seguridad en Oriente Medio. Hezbolá sorprendió al mundo cuando infligió al Ejército israelí una derrota táctica en Líbano, en 2007, en forma similar a como Ansar Allah está prevaleciendo sobre la coalición liderada por Arabia Saudí en Yemen tras seis años de guerra. Los parámetros estratégicos de la seguridad regional deben tomar en consideración esas nuevas realidades, pero esos cambios de paradigma no son fáciles de digerir. Por otro lado, el Daesh representa una de las versiones más evolucionadas de actores no estatales, capaz de sustituir al marco institucional estatal tradicional por un sistema híbrido alternativo, utilizando las nuevas tecnologías de la información de forma estratégica y masiva como no se había visto antes en la región. La reacción inicial que revirtió el proceso y salvó al Estado iraquí fue igualmente liderado por actores no estatales: la autoridad religiosa en Najaf y las Fuerzas de la Movilización Popular, en un impulso de igual fuerza y resolución.

Hezbolá y Al Qaeda pueden considerarse como los dos polos opuestos que han dado forma a estas nuevas corrientes, convirtiéndose en los ejemplos más prominentes de actores no estatales en la región. A pesar de su común hostilidad hacia el imperialismo occidental e Israel, ambos movimientos se profesan un odio profundo y se enfrentan en un combate existencial enraizado en enfrentamientos sectarios seculares. Desde Siria a Yemen o Irak,

más que la intervención extranjera el principal elemento movilizador de las comunidades chiíes ha sido la amenaza de lo que denominan los grupos yihadistas takfiríes, inspirados en una interpretación extremista del islam con profunda hostilidad hacia los chiíes. En todos estos escenarios, Hezbolá se ha convertido en el modelo organizativo y fuente de entrenamiento para las milicias locales, con el apoyo estratégico y financiero de Irán. Líbano fue el primer país árabe donde Irán estableció una base de apoyo, como campeón de la discriminada población chií justo después de la invasión israelí de 1982. La creación de Hezbolá como organización política y militar, inspirada y financiada por la Guardia Revolucionaria Islámica, ha sido una de las iniciativas más trascendentales de Irán desde la revolución de 1979. Las características únicas de Hezbolá, como grupo armado, se han ido transformando desde sus inicios de violencia extrema, empleando ataques suicidas, asesinatos y toma de rehenes occidentales, en una fuerza militar sofisticada, disciplinada y extremadamente efectiva.

A pesar de la derrota militar del califato establecido por el Dáesh, la expansión de esta organización desde el África Occidental hasta el Sudeste Asiático no debe ser tomada con ligereza, pues un Dáesh 2.0 puede ser aún más peligroso que su predecesor. A pesar de no contar con un territorio bajo su control y de las pérdidas de fuerzas y recursos, Dáesh sigue siendo una organización con capacidad operativa en Irak y Siria. No debemos olvidar que hizo falta una coalición internacional de más de 50 países y los enormes efectivos del ejército norteamericano para derrotar una fuerza de unos 30 000 combatientes con un acceso muy limitado a armamento sofisticado. La actual escalada de tensiones entre Irán y EE. UU. está ofreciendo a este grupo la oportunidad de reorganizarse y planear una vuelta a las áreas que controlaban en su momento, donde mantiene una infraestructura de células durmientes listas para ser activadas. La compleja interrelación entre Al Qaeda y Dáesh sigue siendo fluida y podría dar lugar a nuevas y más peligrosas mutaciones.

EE. UU. ha tomado buena nota de la relevancia de muchos de estos actores no estatales más allá del ámbito geográfico limitado donde habían operado durante décadas y ha ido adaptando sus estrategias para responder a los nuevos retos. últimamente, la nueva Administración norteamericana ha puesto en marcha un plan de aislar y estrangular económicamente estas organizaciones o eliminar a sus líderes y fuerzas militares como parte de su campaña de presión máxima contra Irán. Esta estrategia juega en función del objetivo de eliminar la influencia regional iraní y considera a estos grupos como instrumentos de la política regional de Teherán, que actúan en función de sus instrucciones. Si bien hay argumentos que pueden llevar a tal percepción, no deja de ser una peligrosa simplificación que puede llevar a decisiones contraproducentes. Además de los resultados en daños colaterales, el tratar actores muy diferentes y con intereses divergentes de la misma manera incrementará la inestabilidad en la región y, paradójicamente, tendrá el efecto contraproducente de aumentar su dependencia del apoyo iraní. Una consideración atenta del contexto local y de los intereses de los diferentes actores daría resultados mucho más productivos y contribuiría a una mayor estabilidad regional y más efectivo fortalecimiento del Estado. Yemen, Siria e Irak ofrecen interesantes casos de estudio sobre cómo las nuevas dinámicas regionales y globales se interconectan y de qué manera los instrumentos de resolución de conflictos y de gestión de crisis deberán evolucionar para adaptarse a ellas.

La forja del poder tribal en el Golfo: las guerras de Yemen

Yemen ha sido frecuentemente ignorado como un país sin relevancia en la lucha por el poder en la región, incluso cuando el destino de poderosos actores regionales se ha jugado en sus espectaculares paisajes montañosos, como el Ejército egipcio recuerda aún hoy con amargura. Tras seis años de una guerra inconclusa entre una coalición liderada por Arabia Saudí y apoyada por EE. UU., Gran Bretaña y Francia, y una milicia tribal conocida por el nombre del clan que la lidera, al hutí, los expertos están todavía intentando entender cómo su resultado afectará a la seguridad de la región. La serie de guerras interconectadas, que son el resultado del colapso del Estado yemení, actuarán como un imán de las tensiones regionales durante años y afectarán a los estados de la región con peligros difíciles de imaginar. Yemen del Sur, liberado por la coalición en los primeros meses del conflicto, se encuentra inmerso en una guerra interna no declarada. Aliados de los hutíes, independentistas del South Transitional Council, partidarios del partido Islah (franquicia yemení de los Hermanos Musulmanes), Al Qaeda en la Península arábiga y el Dáesh se enfrentarán, con el apoyo de potencias externas, incluso antes de que la guerra con Ansar Allah llegue a su fin. Por otro lado, existen también posibilidades de que un acuerdo basado en mecanismos tribales de resolución de conflictos ofrezca un modelo de cómo abordar un complejo conflicto con implicaciones geoestratégicas a través de soluciones locales. El reciente anuncio de una tregua por parte de Arabia Saudí parece indicar que existe aún una oportunidad de llegar a un acuerdo, pero las condiciones exigidas por Ansar Allah como base de un acuerdo parecen inaceptables para Riad en estos momentos.

El principal ganador de este sangriento conflicto está resultando Ansar Allah, nombre oficial del movimiento conocido como los hutíes, que se consideran representantes de una antigua tradición en la historia yemení, si bien la revolución iraní tuvo un considerable impacto en su ideología y organización militar. Articulada en torno a la familia al-Houthi, un extenso clan en el centro de una compleja red de alianzas entre jefes tribales y destacadas familias hachemíes, esta organización ha evolucionado de ser una alianza orgánica de diversos grupos en un entorno tribal a convertirse en una estructura política y militar disciplinada y efectiva, unida por su lealtad al líder y por sus lazos sociales, tribales y religiosos.

El presidente Saleh, eterno conspirador en las intrigas yemeníes, acabó siendo víctima de este grupo al que él mismo ayudó a llegar al poder como venganza por ser sacrificado por sus antiguos aliados políticos y Arabia Saudí para calmar el malestar popular en 2011. Entre 2006 y 2010 habría lanzado una serie de campañas militares contra los hutíes y sus aliados, con apoyo de Arabia Saudí y EE. UU., acusando al grupo de ser una amenaza para la naturaleza republicana del Estado y para la seguridad regional por su vinculación con Irán. En esta época, el apoyo iraní estaba limitado al entrenamiento a cargo de Hezbolá y suministros de armamento ligero, algo que ha cambiado significativamente a lo largo de este largo conflicto. Actualmente, avanzados métodos de guerra electrónica, drones y misiles balísticos suministrados por Irán están siendo utilizados por los hutíes para compensar la superioridad de los saudíes y los emiratíes en equipamiento militar.

Cuando Arabia Saudí y los Emiratos Árabes Unidos lanzaron la campaña militar «Tormenta Decisiva», en marzo de 2015, la mayoría de los expertos consideraban que la superioridad militar y los ilimitados recursos de la coalición forzarían una resolución militar a su favor. Sin embargo, tras casi seis años de guerra, las fuerzas de Ansar Allah están operando hasta 140 km dentro de territorio saudí, lanzando regularmente misiles balísticos sobre objetivos saudíes y bases de la coalición en Yemen y recientemente tomando la ofensiva en las provincias de al Jawf y Maareb contra las fuerzas leales al presidente Hadi. A pesar de la importancia del apoyo iraní para el lanzamiento de misiles de mayor alcance y el uso de

drones, la estrategia y las operaciones militares de los hutíes no están bajo control de Teherán. Dicho esto, existe una coordinación en ciertas operaciones, como puso de manifiesto el ataque combinado de drones y misiles sobre instalaciones petroleras saudíes en junio del año pasado, una operación reivindicada por las fuerzas yemeníes a pesar del convencimiento general de que estaba muy por encima de sus capacidades.

Las negociaciones auspiciadas por la ONU entre el gobierno reconocido internacionalmente y Ansar Allah se han alargado desde 2015 con resultados muy limitados hasta el momento. A pesar de la ficción de que se trata de una negociación entre el Gobierno legítimo y los rebeldes, es bien sabido que la resolución del conflicto principal depende de las negociaciones entre Arabia Saudí y Ansar Allah. Este es un claro ejemplo de cómo un supuesto actor no estatal tiene capacidad de decisión en cuestiones de política exterior con implicaciones geopolíticas, autoridad territorial y control completo sobre las fuerzas militares en su territorio. El resultado de esta serie de conflictos interrelacionados es todavía incierto, pero resulta evidente que el Estado en Yemen, o lo que quede de él, no volverá a ser el mismo.

Siria y la guerra de los siete reinos

La confluencia de conflictos internos y regionales hacen del caso sirio una inspiración de la distópica fantasía cinematográfica *Juego de Tronos*. Si buscamos un ejemplo de guerra a través de actores interpuestos, Siria ofrece el más rico material para un caso de estudio. EE. UU., Turquía, Irán, Israel, Arabia Saudí, Emiratos Árabes Unidos, Catar, Francia, Rusia, Irak y Egipto han jugado algún papel en una de las guerras más sangrientas de la historia reciente. La mayoría de los actores sirios tienen uno o más patrones externos que ejercen un grado variable de influencia en sus acciones. Diversas milicias, ejércitos privados y organizaciones terroristas transnacionales se han graduado como actores relevantes internacionalmente en los campos de batalla sirios. Los grupos Wagner y Moran, como contratistas del Ejército ruso, milicias kurdas del YPG afiliadas al PKK, las FMP iraquíes, diferentes encarnaciones de Al Qaeda como Jabat al-Nusra o el Dáesh, y los diferentes grupos de filiación turca operan hoy más allá de los límites de Siria.

Tras nueve años de uno de los más sangrientos conflictos de la región, el régimen de Damasco ha prevalecido militarmente, en una alianza inestable con las fuerzas del SDF, controlado por la milicia kurda del YPG. Lo que queda de las fuerzas rebeldes ha caído bajo control de Turquía y permanece bajo su protección en la provincial de Idlib. La situación en el noreste permanece muy fluida desde la retirada de las fuerzas norteamericanas y la administración autónoma sigue siendo manejada por el YPG bajo la teórica autoridad de Damasco. El acuerdo entre Ankara y Moscú ha proporcionado un alivio temporal, evitando una guerra abierta; pero un enclave controlado por el PKK junto a la frontera turca no dejará de ser un foco de tensiones que puede estallar en cualquier momento. Al mismo tiempo, la mesa de negociación donde se sientan los principales actores internacionales no solo ha legitimado la interferencia externa, sino que ha colocado los intereses de las potencias extranjeras por encima de los interlocutores locales, a los cuales representan en la mesa de negociaciones. Todas las iniciativas negociadoras recientes con la participación de las partes sirias han fracasado por ignorar fatalmente los intereses de los patrones externos de estos grupos. Para ellos no existe un riesgo inmediato en prolongar un conflicto a través de sus *proxies* y sus iniciativas de gestión del conflicto se han centrado en evitar un enfrentamiento abierto con los otros miembros del grupo de Astana.

El actual choque entre Moscú y Ankara sobre Idlib, así como el conflicto entre el SDF y Turquía en el noreste no es más que la inevitable resolución militar de las ambigüedades que las negociaciones anteriores dejaron sin resolver. Parece inevitable que su resolución será por la vía militar, con la diferencia de que esta vez alguno de los miembros del grupo de Astana —probablemente Turquía— tendrá que aceptar un juego de suma cero del que saldrá perdiendo. El Gobierno de Damasco podrá declararse vencedor por ser el último pistolero en pie al final del duelo, pero su victoria pírrica no es el principio de la paz, pues la guerra continuará ahora en el terreno económico, donde EE. UU. apoyado por las estrictas sanciones europeas, puede forzar el colapso del régimen. Los socios victoriosos de al-Asad, Rusia e Irán, no disponen de los recursos financieros necesarios para la reconstrucción del país y la reactivación económica. El control del territorio por parte del Gobierno es incierto y diferentes grupos armados siguen siendo la autoridad real en gran parte del país, como el caso del SDF. Irán y Rusia financian sus grupos afines directamente sin pasar por el Gobierno de Damasco, ejerciendo un control real sobre las operaciones militares, dejando al presidente Asad en la incómoda posición de un soberano vasallo en un territorio gobernado por bandas armadas de dudosa lealtad.

Los señores de la guerra y el Estado iraquí

Las nuevas relaciones de poder en la región se decidirán en Irak y por esa razón es allí donde el término de competición a través de actores interpuestos (*proxy competition*) entre Irán y EE. UU. y sus aliados es utilizada de forma persistente. La reciente escalada, tras el asesinato del general Soleimani en enero pasado, ilustra de forma clara cómo la narrativa de guerra interpuesta puede oscurecer la verdadera naturaleza de la amenaza y llevar a un enfrentamiento geopolítico sobre lo que son en realidad intrigas o maquinaciones de actores locales. Lo que frecuentemente se pierde en esa narrativa de guerras a través de *proxy* es en qué medida los intereses externos prevalecen sobre los intereses locales de los actores sobre el terreno. Es innegable que muchos grupos tienen estrechos lazos con potencias extranjeras desde incluso antes de la caída del régimen de Saddam Hussein. Sin embargo, resulta poco claro si estas relaciones o apoyos pueden definirse como *proxies*.

En diciembre de 2017, el primer ministro Haider al-Abadi declaró oficialmente la victoria sobre el Dáesh una vez que el territorio iraquí fue totalmente liberado de la opresión de una organización terrorista extremadamente violenta. La ola de optimismo que provocó esta rara historia de éxito en la región fue de corta duración. Las elecciones que siguieron tuvieron unos resultados poco claros y dejaron un Parlamento fragmentado, lo cual hizo particularmente difícil la formación de un Gobierno estable y dio a aquellos partidos que contaban con una organización militar una ventaja decisiva a la hora de definir las nuevas relaciones de poder. Señores de la guerra de diferentes pelajes se convirtieron en los árbitros de la situación en el nuevo Irak, marginando al partido Dawa del control del aparato del Estado. No solo Sairoon y la coalición Fatah, sino también los principales partidos kurdos, KDP y PUK, cuentan con fuerzas militares que responden a sus respectivos líderes.

El problema de la fragmentación de la autoridad y las lealtades múltiples ha estado presente desde la intervención norteamericana, en 2003, durante todo el proceso de reconstrucción del Estado iraquí. El monopolio de la fuerza fue dividido entre un gobierno central debilitado, las autoridades militares de EE. UU., una variedad de contratistas privados a sueldo del Gobierno norteamericano y múltiples milicias y grupos armados, entre los cuales cabe destacar Al Qaeda en Mesopotamia bajo la dirección del notorio Zarqawi. Resulta engañoso singularizar a las FMP (Hashd al-Shaabi) como el único problema para consolidar la

autoridad del Estado, teniendo en cuenta la creciente influencia de instituciones religiosas y grupos tribales. Las instituciones clericales de Najaf son un centro de poder de gran influencia económica y social, además de política, que trasciende las fronteras del país, pues no hay que olvidar que el Gran Ayatollah Sistani tiene decenas de millones de seguidores en el mundo chií (particularmente en Irán). Irak carece de un sector privado influyente pues el acceso a los recursos económicos depende de redes clientelistas y conexiones políticas. Los planes de reforma económica han sido repetidamente torpedeados por los intereses de las élites políticas en mantener el sistema establecido en 2003 de reparto de prebendas y ni siquiera las protestas masivas que forzaron la dimisión del anterior Gobierno han podido cambiar las bases de reparto del poder y privilegios entre los diferentes partidos.

Irán y otros poderes externos han aprovechado estas debilidades para promocionar a sus aliados y sus fuerzas militares en una competición por el poder definida por alianzas cambiantes y lealtades en conflicto. Un ejemplo paradigmático es el enfrentamiento entre Maliki y Sadr, que se mantiene desde 2007 hasta el día de hoy, mientras que Irán y EE. UU. han ido cambiando de bando de forma oportunista. El hecho de que Irak sea un país rico con enormes ingresos petroleros hace que la tradicional relación entre patrón y *proxy* no sea aplicable, pues el control del Estado iraquí proporciona muchos más recursos que cualquier contribución externa. Eso explica por qué la relación entre los diferentes actores iraquíes y sus patrones extranjeros sea mucho más dialéctica que en otros casos y refleje las circunstancias cambiantes de la política local, regional e internacional.

Las FMP son parte del Estado iraquí y se presentan como defensoras de este y de la soberanía nacional, estableciendo con las instituciones del Estado y otros actores políticos una relación de negociación, colusión o competencia, según las circunstancias. La coalición Fatah, formada por grupos dentro de las FMP afines a Irán, fue uno de los principales apoyos del anterior Gobierno de Adel Abdel Mahdi desde su formación en octubre de 2018. El proceso de institucionalización de las FMP ha acentuado su papel como defensores del *statu quo* existente, mientras que, en su interior, se producía una lucha por el poder entre las diferentes facciones y el principal arquitecto de la organización, Abu Mehdi el Mohandes. Tras su asesinato por EE. UU., el pasado 3 de enero, el campo quedó despejado para la consolidación del poder de los señores de la guerra. Irak está todavía en un estado de fluidez política en que los resortes del Estado y el poder político se encuentran en disputa. Con el ascenso de una nueva generación de dirigentes políticos, muchos de ellos a través de la reciente campaña contra el Dáesh, sus ambiciones se han aguzado, junto con su creciente poder e influencia política y los beneficios económicos que conlleva.

La reciente ola de masivas protestas populares que se inició en el octubre pasado es un síntoma de que el sistema de reparto de cargos por cuota étnico-sectaria ha llegado al final de su recorrido. El rechazo de la mayoría de la sociedad iraquí a un sistema asociado con la corrupción y la incompetencia podría provocar un cambio de las estructuras políticas una vez los diferentes partidos comiencen a disputarse las prebendas del poder. Algunos de los dirigentes de FMP, aliados de Irán, se apresuraron a señalar como origen de las protestas una campaña de desestabilización a través de una manipulación masiva de los medios sociales por parte de poderes extranjeros hostiles (EE. UU. y sus aliados regionales), aunque con poco éxito en la opinión pública. Es algo llamativo cómo una gran parte de las instituciones estatales permanecieron al margen de la violenta confrontación entre manifestantes y diversos grupos armados, tanto dentro como fuera del aparato del Estado, ejemplo de hasta qué punto este se encuentra fragmentado. Después de varios meses de bloqueo político por las pugnas entre los diferentes partidos, un nuevo Gobierno, dirigido por Mustafa al Khademi, ha sido

aprobado por el Parlamento. Su mandato es limitado y sus apoyos políticos inestables, pero el nuevo primer ministro ha tomado decisiones inmediatas para enviar un mensaje claro de cambio a la opinión pública, respondiendo a las demandas de los manifestantes, y retomar la iniciativa política ante los enormes retos actuales. La catastrófica situación financiera, agravada por la caída de los precios del petróleo en las últimas semanas, puede desatar una lucha entre las diferentes facciones y los señores de la guerra por aumentar su parte de un pastel cada vez más pequeño o aumentar el malestar social. Sin embargo, Irak podría volver a sorprendernos y evitar el desastre, desafiando nuevamente los pronósticos más catastrofistas, si el nuevo primer ministro consigue maniobrar con habilidad entre las facciones políticas en disputa.

El desafío de integrar a los actores no estatales en una nueva arquitectura de seguridad

El enfoque tradicional de la acción política ya no funciona de la misma manera en la dinámica e inestable situación actual en Oriente Medio. Las organizaciones intergubernamentales como la Liga Árabe, el Consejo de Cooperación del Golfo o la Middle East Strategic Alliance han quedado completamente marginados de la gestión de las crisis regionales. Por otro lado, los actores no estatales no pueden considerarse como simples anomalías temporales o peligrosos elementos desestabilizadores que impiden una gobernanza efectiva. Muchos de estos grupos ocupan el vacío dejado por instituciones estatales disfuncionales y élites políticas depredadoras. Su capacidad para movilizar apoyos en sociedades locales les otorga una cierta legitimidad y su control sobre el uso de la fuerza en sus territorios les confieren un carácter cuasi-estatal. Hay importantes diferencias entre organizaciones que reciben su autoridad de tradiciones tribales seculares o religiosas frente a organizaciones terroristas o grupos criminales, pero hay que reconocer que, en el conflictivo entorno político y las fluidas alianzas del Oriente Medio, las fronteras entre unos y otros resultan a veces poco claras, haciendo difícil diseñar un enfoque metodológico único que sirva para todos los casos.

Algunos de estos actores tienen como su principal objetivo la destrucción de los sistemas políticos existentes, por razones ideológicas o de otro tipo, intentando imponer su autoridad de forma arbitraria y violenta de forma semejante a los movimientos revolucionarios que han proliferado en la agitada vida política del siglo pasado. Sin embargo, muchos de esos grupos han conseguido elevarse a posiciones de influencia como resultado de crisis políticas o conflictos internos y aspiran a ser cooptados dentro del sistema, trayendo consigo energías renovadas y apoyo social. Lo que resulta evidente es que necesitamos un nuevo enfoque para la resolución de conflictos en la región que incluya a estos actores, aceptando que las nuevas realidades que están emergiendo de una década de desorden y conflicto requieren nuevos instrumentos analíticos.

Lo que estamos experimentando es una transformación del estado tradicional en lo que se define como «Estados híbridos» en donde no existe un monopolio de la fuerza y las estructuras de seguridad. El proceso político se sigue canalizando a través de las instituciones del Estado, pero la toma de decisiones se realiza en otras instancias, por actores fuera del sistema legalmente establecido. Las instituciones del Estado se mantienen, pero el sistema operativo se modifica para acomodar los intereses de esos nuevos jugadores influyentes que prefieren mantenerse en la sombra. Cuando intentamos entender el funcionamiento de estos actores híbridos en los nuevos Estados híbridos, como es el caso de las FMP en Irak, no resulta útil pensar con esquemas rígidos donde lo estatal y no-estatal, formal e informal o legal e ilegal son categorías mutuamente excluyentes.

Milicias armadas, grupos terroristas y organizaciones criminales prosperan en las zonas grises de la economía de guerra, resultado de la combinación de sanciones, conflictos armados y economías férreamente controladas por el Estado que han corroído las estructuras económicas de la región durante décadas. Las sanciones económicas han existido desde hace mucho, ya sea en su primitiva forma de bloqueos militares o en su nueva y más sofisticada forma de controles financieros e instrumentos económicos y comerciales. Sin embargo, nunca han sido utilizados de forma tan extensa como en los últimos 30 años, teóricamente para evitar el recurso a la fuerza militar y conseguir un cambio en el comportamiento de Estados, grupos o individuos. La verdad es que las sanciones tienen a menudo el resultado paradójico de reforzar el poder de quienes pueden operar fuera de los sistemas económicos legales, a menudo los mismos grupos o individuos que se pretende castigar.

Uno de los mejores ejemplos del uso de actividades económicas ilícitas para financiar un proyecto político es el caso del Daesh que, con una organización despiadadamente efectiva, saqueó y comercializó todos los recursos de los territorios que controlaba utilizando redes de evasión de sanciones y creando nuevas asociaciones económicas altamente rentables. Otro trágico ejemplo del efecto destructivo de la economía de guerra es Yemen, donde ha creado una vasta red de intereses económicos y asociaciones criminales a través de los frentes de batalla que benefician a personajes bien conectados políticamente que sigue alimentando el conflicto. En Siria, la guerra ha permitido a nuevos grupos y personajes del entorno de la élite gobernante hacerse con el control de territorio y recursos para su propio beneficio, igual que en Libia y Yemen, donde grupos armados tiene mayores oportunidades de hacerse con infraestructura y recursos del Estado, desarrollando lucrativas formas de extorsión. En Irak, la zona gris en que operan grupos afiliados al Estado y una bien arraigada economía ilegal sigue influyendo decisivamente en las decisiones políticas, bloqueando las urgentes medidas de reforma económica y financiera. El proyecto de Chatham House sobre el papel de las economías en zonas de conflicto en perpetuar el ciclo de guerra y violencia supone una importante contribución para traer este mundo sumergido de los actores no estatales a la luz. Un mapa exhaustivo de las conexiones entre la actividad política y los sistemas económicos en la sombra es un instrumento esencial para una efectiva resolución de conflictos.

Milicias progubernamentales han jugado un papel destacado en más del 80 % de los conflictos, en los últimos 30 años, en paralelo a la implicación de grupos extremistas violentos de carácter transnacional. Estas fuerzas han jugado un papel clave en asistir a fuerzas gubernamentales en la recuperación de territorio perdido, debilitar fuerzas rebeldes o consolidar posiciones en el campo de batalla, pero al mismo tiempo explotan situaciones de conflicto para su propio beneficio económico y obtener contrapartidas políticas. Frecuentemente, estos grupos se convierten en obstáculo de cualquier proceso de paz que pueda afectar los beneficios adquiridos, especialmente si se consideran excluidos de las negociaciones y de los acuerdos de reintegración de combatientes. En este contexto, iniciativas de mediación y diálogos *track 2* serán cada vez instrumentos más relevantes en los procesos de resolución de conflictos. Está claro que necesitamos un enfoque nuevo para abordar el papel de estos actores en los Estados híbridos, en los que pueden convertirse en parte esencial del proceso de toma de decisiones no solo en temas de seguridad, sino también en política exterior y cuestiones económicas. De hecho, a menudo los actores no estatales son los que determinan políticas clave que luego son puestas en ejecución a través de las instituciones del estado. En el mundo poliárquico en que nos encontramos, el mapa político solo está completo cuando integramos esos factores en el juego. Es ciertamente una cuestión compleja el cómo, cuándo y quién debe ser considerado un actor no estatal aceptable y

cuándo nos encontramos ante una organización que tiene una influencia negativa y juega un papel destructivo dentro del sistema. En todo caso, una efectiva gestión de crisis y resolución de conflictos no puede abordarse de forma adecuada sin encontrar nuevos modelos operativos en que estos actores están incluidos.

Ramón Blecua es diplomático español, exembajador de la UE en Irak y, actualmente, asesor en la Dirección General de Estrategia, Prospectiva y Coherencia en el MAEUC. Las opiniones vertidas en ese ensayo son a título personal y no representan la política o posiciones oficiales del Ministerio.

Douglas A. Ollivant es ASU Senior Fellow en la New America Foundation y socio ejecutivo y vicepresidente de Mantid International LLC, una consultora de estrategia global. Es teniente coronel retirado del Ejército de los EE. UU. y su última posición oficial fue como director para Irak del Consejo Nacional de Seguridad durante las administraciones de los presidentes Bush y Obama.