

---

## Introducción

IGNACIO ÁLVAREZ-OSSORIO

Universidad Complutense de Madrid

El propósito de esta sección monográfica es analizar la evolución de la política exterior de los países del golfo Pérsico tras la denominada Primavera Árabe, que les obligó a reformular sus prioridades para adaptarlas a las profundas transformaciones experimentadas en la región a partir de 2011. Los artículos que la componen se centran en cuatro de los países con mayor proyección regional —Arabia Saudí, Irán, Emiratos Árabes Unidos y Catar— y adoptan diferentes enfoques teóricos, entre ellos el análisis de política exterior y la teoría de los roles.

Las movilizaciones populares registradas en 2011 marcaron un punto de inflexión en el mundo árabe-islámico y sembraron dudas sobre el futuro de los regímenes autoritarios existentes en el norte de África y Oriente Próximo (Bayat, 2017; Burns, 2017; El Issawi y Cavatorta, 2020; Fergany, 2016; Lacroix y Filiu, 2017; Szmolka, 2013). Aunque en el golfo este movimiento tectónico tuvo un impacto más limitado, lo cierto es que las turbulencias terminaron por alcanzar a Baréin, donde el levantamiento pronto adquirió un marcado carácter sectario (Mesa, 2011: 117-142). Tal circunstancia venía a cuestionar la supuesta excepcionalidad del golfo, según la cual la riqueza energética de su subsuelo y las políticas neopatrimoniales adoptadas por sus gobernantes garantizarían la paz social y la estabilidad política (Peterson, 2005: 2).

Desde la entrada en el siglo XXI, los países miembros del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) viven inmersos en un acelerado proceso de transformación política, social y, sobre todo, económica que les ha hecho entrar en una fase *postradicional*. Según Eisenstadt, las sociedades tradicionales se diferencian de las modernas en que son contempladas como estáticas, tienen bajos niveles de urbanización y alfabetización, están dirigidas por una élite tradicional que legitima su posición en términos religiosos y sus súbditos carecen de derechos políticos al estar privados del derecho al sufragio (1973: 1-27). Las sociedades postradicionales están, por lo tanto, en un término intermedio entre la tradición y la modernidad, ya que mantienen unas estructuras sociopolíticas tradicionales en un contexto de cada vez mayor apertura al exterior provocado por la globalización.

Los artículos del monográfico constatan la existencia de una estrecha relación entre la política doméstica y la política exterior, ya que los países analizados suelen responder a las amenazas externas en función de factores internos. Dejan claro, también, que una serie de dinámicas de carácter regional e internacional están obligando a los países del

golfo a reposicionarse en el sistema internacional y a revisar su política exterior por medio de la asunción de un creciente papel como actores globales. Tal y como advierten Held y Ulrichsen, la interacción entre dichas dinámicas está modificando las relaciones de poder y reformulando sus políticas exteriores: «El resultado es una región en proceso de cambio, ya que las estructuras y los conceptos tradicionales de gobernanza coexisten con dificultad con las nuevas obligaciones y las demandas de reforma» (2012: 1).

Mientras que la región del golfo ha sido objeto de una creciente atención fuera de nuestras fronteras, en nuestro país la producción científica es mucho más limitada (Zaccara, 2010; Saldaña, 2014; Hernández, 2020; González del Miño y Pastor, 2020, entre otros). Precisamente, la voluntad de esta sección monográfica es contribuir a llenar dicho vacío, especialmente necesario en un momento como el actual en el que el centro de gravedad del mundo árabe se ha ido desplazando de manera progresiva desde Oriente Próximo hacia el golfo y, hoy en día, las grandes decisiones que atañen al futuro de la región ya no se adoptan en El Cairo, Damasco o Bagdad como antaño, sino en Riad, Abu Dhabi o Doha.

El desarrollo de la Primavera Árabe en el norte de África y Oriente Próximo ha acelerado este proceso, obligando a los países del golfo a redefinir sus políticas exteriores, a reestructurar sus alianzas y, sobre todo, a convertirse en actores globales cuyos intereses ya no solo se limitan a su inmediata vecindad, sino que se extienden mucho más allá de sus fronteras. Debe tenerse en cuenta que estas movilizaciones populares representaban para la mayor parte de los países del golfo una evidente amenaza por sus llamamientos a la reforma, la libertad y la justicia social. En opinión de Abdallah Baabood, «estos movimientos sísmicos en el mundo árabe crearon nuevas dinámicas geopolíticas, inestabilidad regional y una gran incertidumbre y representaron un enorme reto de seguridad para los países del Golfo» (2014: 42).

La Primavera Árabe ha abierto nuevos espacios de competición y rivalidad entre los países del golfo en torno a la relación a mantener con los Hermanos Musulmanes e Irán. Mientras Arabia Saudí y Emiratos Árabes Unidos se aliaron con los sectores contrarrevolucionarios para tratar de preservar a toda costa el *statu quo* autoritario, Catar intervino junto a Turquía en favor de los partidos islamistas de corte moderado, como el Ennahda tunecino o los Hermanos Musulmanes egipcios. Por otra parte, el aumento del peso específico de Irán en la región y el avance de su programa nuclear despertaron la inquietud de los miembros del CCG, ya que, por un lado, Arabia Saudí, Emiratos y Baréin se aproximaron a Israel para tratar de constituir un bloque antiiraní, mientras que otros países como Catar, Kuwait y Omán se mostraron contrarios a la adopción de medidas militares para frenar dicho programa nuclear y, además, criticaron ácidamente el proceso de normalización árabe-israelí mientras no se estableciese un Estado palestino e Israel se retirase de los territorios árabes ocupados desde 1967.

Tras la Primavera Árabe, los países del golfo han dado un giro radical a su política exterior, inclinándose por un mayor intervencionismo para tratar de salvaguardar sus intereses nacionales, lo que les ha llevado a involucrarse, en diferente medida, en los conflictos armados existentes en Libia, Siria, Iraq y Yemen. Este cambio de actitud ha

coincidió en el tiempo con el progresivo repliegue de Estados Unidos de la región y un retorno a la zona de Rusia, patente en su intervención militar en Siria. En muchos de los escenarios mencionados se ha registrado, también, una intensificación de la rivalidad entre el Irán chií y el bloque sunní abanderado por Arabia Saudí, acentuando el sectarismo (Álvarez-Ossorio, 2019).

En este incierto contexto, la posición de Arabia Saudí se ha resentido de manera notable. Debe tenerse en cuenta que dicho país es el que cuenta con más población, superficie y recursos energéticos de la península arábiga, lo que tradicionalmente le ha otorgado una posición preponderante en el mecanismo de toma de decisiones árabe y una evidente ascendencia sobre el resto de petromonarquías del golfo. No obstante, en los últimos años ha ido perdiendo peso específico en favor de otros actores emergentes como Emiratos Árabes Unidos o Catar. Este retroceso de Arabia Saudí se ha acelerado en los últimos años como resultado de la política aventurista emprendida por Mohamed Bin Salman, ministro de Defensa y hombre fuerte del reino, que tiene como principales hitos la intervención militar en Yemen en 2015 y el bloqueo a Catar en 2017. Desde que fuera designado príncipe heredero, Bin Salman ha concentrado en sus manos un inmenso poder al asumir tanto el dossier económico como el militar. Su gestión personalista viene a romper, además, las dinámicas precedentes por las cuales las decisiones estratégicas que afectaban al futuro del reino se adoptaban por consenso entre los príncipes más influyentes de la casa Saud (Soler y Zaccara, 2012).

Irán, por su parte, ha conseguido proyectarse como una de las principales potencias del golfo gracias a una política exterior intervencionista que no ha dudado en aprovechar los errores de sus rivales para afianzar su posición (Zaccara, 2019). Los atentados del 11 de septiembre de 2001 y las consiguientes campañas militares de Estados Unidos en Afganistán e Iraq libraron al régimen iraní de dos de sus principales rivales: los talibanes y Saddam Husein. Irán logró ampliar su radio de acción tejiendo una tupida red de relaciones clientelares con diferentes milicias armadas chiíes de la región. De esta forma, Irán estableció un arco chií que va desde Irán hasta Líbano pasando por Irak y Siria e, incluso, lo extendió a otros países de la península arábiga con población chií, ya sea mayoritaria como Baréin o minoritaria como Yemen. El pacto nuclear alcanzado en 2015 entre G5+1 e Irán fue visto como un primer paso para la normalización de relaciones con Estados Unidos, generando la preocupación no solo de Israel, sino también de Arabia Saudí y Emiratos Árabes Unidos. No obstante, la llegada a la Casa Blanca de Donald Trump y el restablecimiento de las sanciones devolvieron las aguas a su cauce y colocaron en una difícil tesitura al gobierno iraní, atenazado por una grave crisis económica que le ha obligado a limitar su ayuda a sus aliados regionales.

Una de las tendencias que la Primavera Árabe no ha hecho más que agravar ha sido la progresiva emancipación de los distintos emiratos del golfo de la tutela saudí. En las últimas décadas, Emiratos Árabes Unidos y Catar se han transformado en actores extraordinariamente dinámicos que han logrado extender su poder e influencia al conjunto de la región. Hoy en día, Abu Dhabi y Doha se han convertido en centros de negocios internacionales, nodos de conexión de grandes líneas aéreas y promotores de importantes eventos culturales y deportivos. Todas estas iniciativas se engloban

en un intento de construir una marca-Estado atractiva (*state branding*), proceso en el que Arabia Saudí parece haberse quedado rezagada a pesar de su Visión 2030. El príncipe heredero y verdadero hombre fuerte de Emiratos, Mohamed Bin Zayed al-Nahyan, apuesta cada vez más claramente por emplear herramientas del *hard power* para lograr sus objetivos. Su intervención en Yemen y Libia y el estableciendo de bases militares en el Cuerno de África evidencian el creciente poderío de esta *pequeña Esparta*. Por su parte, Catar ha alcanzado una enorme proyección regional gracias a su apuesta por una nueva política exterior basada en el empleo de la diplomacia para la resolución de los conflictos o la promoción de eventos culturales y deportivos, aunque su respaldo a los Hermanos Musulmanes y su patrocinio de Al Jazeera han generado frecuentes problemas con sus vecinos en los últimos años.

En su artículo sobre la política exterior de Arabia Saudí, Itxaso Domínguez de Olazábal y David Hernández analizan la vinculación existente entre la situación doméstica y los condicionantes externos desde el marco teórico del realismo subalterno. Hoy en día, el principal objetivo de la dinastía Saud consiste en garantizar la supervivencia de la monarquía preservando la naturaleza autoritaria y neopatrimonial del régimen frente a la amenaza que representa el modelo de los Hermanos Musulmanes y el expansionismo iraní. El texto reconoce que las revueltas antiautoritarias de 2011 representaron un punto de inflexión para la casa Saud, puesto que fueron percibidas como una amenaza a su posición hegemónica en el sistema árabe y les obligó a replantear por completo sus acciones dentro y fuera del reino. La respuesta saudí no tardó en llegar por medio de la denominada doctrina Salman, que intentaba vertebrar una alianza de carácter contrarrevolucionario entre las monarquías árabes e Israel con el objeto de frenar la influencia regional de Irán y los Hermanos Musulmanes en Oriente Próximo. En la delimitación de las prioridades de la política exterior saudí influye de manera determinante el príncipe heredero Mohamed bin Salman, que trata de revisar algunos pilares del sistema tradicional por medio de la introducción de profundas reformas que, a su vez, le sirven para reforzar su posición interna. Como señalan los autores, «las acciones emprendidas por Bin Salman se centran en reconstruir espacios de preponderancia en Oriente Próximo, utilizando recurrentemente el argumento sectario de la identidad árabe y sunní en contraposición a otros ejes políticos». No obstante, las medidas adoptadas en estos últimos años para tratar de reforzar la posición regional de Arabia Saudí, entre ellas la intervención en Yemen y el bloqueo de Catar, no solo no han cimentado su posición, sino que además han constatado las dificultades para proyectarse como la principal potencia de la península arábiga.

El artículo dedicado a Irán aborda las tres principales cuestiones sobre las que gravitó la política exterior iraní en la última década: la Primavera Árabe, las negociaciones nucleares y el bloqueo contra Catar. Partiendo del marco teórico del análisis de política exterior y el concepto de unidades de decisión autoritativas, Luciano Zaccara interpreta que el mecanismo de toma de decisiones iraníes no es monolítico, ya que en él intervienen actores individuales y grupos de actores. El autor considera que las decisiones adoptadas por el régimen islámico están orientadas, sobre todo, a satisfacer el objetivo principal de la política exterior iraní: convertir a Irán en una potencia regional capaz de

proyectar su influencia no solo en el Golfo, sino también en el conjunto de Oriente Próximo a través del apoyo a una serie de actores próximos a Teherán, entre ellos los regímenes sirio e iraquí, así como las milicias chiíes regionales sobre las que goza de una enorme ascendencia. Zaccara interpreta que, en los tres casos analizados, la política exterior iraní intentó maximizar beneficios en un contexto turbulento y se caracterizó por su largoplacismo. En todo caso, la delimitación de la política exterior iraní también es reflejo de las tensiones entre los diferentes sectores del régimen iraní, ya que los enfoques de los sectores reformistas y los conservadores no siempre coinciden, como ha quedado en evidencia en la respuesta a la Primavera Árabe o la gestión del programa nuclear.

El caso de Emiratos Árabes Unidos es analizado por Javier Guirado e Ignacio Gutiérrez de Terán. Su artículo aborda la transformación de la política exterior de los Emiratos tras la Primavera Árabe desde el marco teórico de la teoría de la dependencia y se centra en las posibles implicaciones regionales de una proyección militar que rebasa los límites de la región del golfo, hasta hace poco tiempo el principal ámbito de acción de la diplomacia emiratí. Como ya se ha mencionado, Emiratos comparte con Arabia Saudí diversos planteamientos, en particular la necesidad de neutralizar la corriente democratizadora emanada de las Primaveras Árabes y también la percepción de que el islam político y, en concreto, la vertiente representada por los Hermanos Musulmanes representa una potencial amenaza. Emiratos ha buscado extender su influencia en este escenario bajo la narrativa del antiislamismo, tratando de frenar a su principal contendiente en la región, Catar, que se ha consagrado como el principal apoyo de los Hermanos Musulmanes en la escena árabe. Al mismo tiempo, Emiratos ha demostrado un creciente interés por expandir su influencia más allá del golfo a través del establecimiento de bases en el golfo de Adén, el Cuerno de África e, incluso, el Mediterráneo, lo que evidencia que Emiratos ha abandonado la tutela saudí y dispone de su propia agenda exterior. Esta apuesta por el espartanismo le convierte en uno de los principales actores en un nodo cada vez más importante en las relaciones de poder globales.

Por último, el caso de la política exterior catarí es abordado por Ignacio Álvarez-Ossorio y Leticia Rodríguez. Partiendo del marco teórico del análisis de política exterior y la teoría de roles, el artículo se centra en el creciente papel jugado por Catar en la zona del golfo y Oriente Próximo gracias a su apuesta por una nueva política exterior puesta en práctica por el emir Hamad Bin Khalifa Al Thani a partir de 1995. Esta política exterior tenía como principales señas de identidad el empleo de la diplomacia para la resolución de los conflictos, la puesta en marcha del canal panárabe Al Jazeera, el apoyo a los Hermanos Musulmanes y la promoción de eventos culturales y deportivos dentro de un esfuerzo de *state branding*. Todas estas transformaciones pusieron a Catar en el mapa y emanciparon al emirato de la tutela de Arabia Saudí, a la que había estado sometida desde su independencia en 1971. La estrecha alianza establecida con Estados Unidos fue determinante para salvaguardar la soberanía del emirato y para que los diferentes intentos de deponer al emir Hamad o a su hijo el emir Tamim hayan fracasado, al menos por el momento. Los autores constatan que la Primavera Árabe marcó un punto de inflexión en la política exterior catarí, que

gradualmente abandonó el rol mediador-integrador para adoptar un rol más activo-independiente en el marco del cual las herramientas del *soft power* fueron sustituidas, de manera progresiva, por las del *hard power*. Este giro copernicano agravó las tensiones con Arabia Saudí y Emiratos Árabes Unidos, que en 2017 decidieron imponer un bloqueo sobre Catar, finalmente levantado en 2020 tras la victoria electoral de Joe Biden en las elecciones presidenciales en Estados Unidos.

## AGRADECIMIENTOS

Esta sección monográfica es uno de los resultados del proyecto de investigación de I+D «Resiliencia del autoritarismo, choque de islamismos e intensificación del sectarismo en Oriente Medio y el Magreb» (CSO2017-86091-P), financiado por el Ministerio de Economía, Industria y Competitividad (MINECO), la Agencia Estatal de Investigación (AEI) y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).

### Referencias

- Álvarez-Ossorio, Ignacio. 2019. «The Sectarian Dynamics of the Syrian Conflict», *The Review of Faith and International Affairs*, 17 (2): 47-58. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/15570274.2019.1608644>.
- Baabood, Abdullah. 2014. «Gulf Countries and Arab Transitions: Role, Support and Effects», *IEMed Mediterranean Yearbook*, 2014: 42-47.
- Bayat, Asef. 2017. *Revolution without revolutionaries. Making sense of the Arab Spring*. Stanford: Stanford University Press.
- Burns, Sean. 2017. *Revolts and the military in the Arab Spring. Popular uprisings and the politics of repression*. Londres: I. B. Tauris. Disponible en: <https://doi.org/10.5040/9781350987821>.
- Eisenstadt, S. N. 1973. «Post-Traditional Societies and the Continuity and Reconstruction of Tradition», *Daedalus*, 102 (1): 1-27.
- El Issawi, Fatima y Francesco Cavatorta (eds.). 2020. *The unfinished Arab Spring. Micro-dynamics of revolts between change and continuity*. Londres: Gingko. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/j.ctv12sdz5b>.
- Fergany, Nader. 2016. *Arab revolutions in the 21st century? Lessons from Egypt and Tunisia*. Londres: Palgrave. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/978-1-137-59094-7>.
- González del Miño, Paloma y Juan. C. Pastor Gómez. 2020. *La política exterior de Irán. Poder y seguridad en Oriente Medio*. Madrid: Catarata. Disponible en: <https://doi.org/10.15366/reim2019.27.012>.
- Hernández, David. 2020. *El reino de Arabia Saudí y la hegemonía de Oriente Medio*. Madrid: La Catarata.
- Kostiner, Joseph (ed.). 2000. *Middle East Monarchies: The Challenge of Modernity*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner.

- Lacroix, Stephane y Jean. P. Filiu. 2017. *Revisiting the Arab uprisings. The politics of a revolutionary moment*. Londres: Hurst.
- Mesa Delmonte, Luis. 2011. «Bahréin: Protestas populares, represión y conflicto latente», en Ignacio Gutiérrez de Terán e Ignacio Álvarez-Ossorio (eds.), *Informe sobre las revueltas árabes: Túnez, Egipto, Yemen, Bahréin, Libia y Siria*. Madrid: Ediciones del Oriente y el Mediterráneo.
- Peterson, J. E. 2005. *The Emergence of Post-Traditional Oman*. Durham Middle East Paper, nº 5; Sir William Luce Publications Series. University of Durham.
- Saldaña, Marta. 2014. *Rentierism and political culture in the United Arab Emirates: The case of UAE students* [tesis]. Planet Contreras, Ana I. y Marc Valeri (dirs.), Universidad Autónoma de Madrid.
- Soler, Eduard y Luciano Zaccara. 2012. «Saudi Arabia: Family, Religion, Army and Oil», en Ferrán Izquierdo (ed.), *Political Regimes in the Arab World. Society and the Exercise of Power*. Londres: Routledge.
- Szmolka, Inmaculada. 2013. «¿La quinta ola de democratización?: cambio político sin cambio de régimen en los países árabes», *Política y Sociedad*, 50 (3): 893-935. Disponible en: [https://doi.org/10.5209/rev\\_POSO.2013.v50.n3.41350](https://doi.org/10.5209/rev_POSO.2013.v50.n3.41350).
- Zaccara, Luciano. 2010. *La política exterior de Irán, de Jomeini a Ahmadineyad (1979-2009): un análisis de la composición de las élites y unidades de decisión* [tesis]. Feliu i Martínez, Laura y Gladys Lechini (dirs.), Universidad Autónoma de Madrid.
- Zaccara, Luciano. 2019. *Iran and the Intra-GCC Crisis: Risks and Opportunities*. IAI Papers, 19. Roma: Istituto Affari Internazionali.

## IGNACIO ÁLVAREZ-OSSORIO

ialvarezossorio@ucm.es

Ignacio Álvarez-Ossorio Alvariño es profesor titular de Estudios Árabes e Islámicos en la Universidad Complutense de Madrid. Magíster en Relaciones Internacionales por la Fundación Ortega y Gasset (1997) y doctor en Estudios Árabes e Islámicos por la UAM (1999). Entre 1999-2019 fue profesor en la Universidad de Alicante, donde dirigió el Instituto Interuniversitario de Desarrollo Social y Paz (2017-2019). Sus líneas de investigación se centran en la historia contemporánea de Oriente Próximo y en los procesos de cambio político. Ha dirigido tres proyectos de investigación de I+D y publicado una decena de libros, como autor o coautor, centrados en la cuestión palestina, el conflicto sirio, la sociedad civil y la Primavera Árabe. Durante el curso 2008-2009 fue también *visiting scholar* en el Departamento de Historia de la University of California Los Angeles (UCLA). Entre 2015-2018 fue coordinador de Oriente Medio y Magreb en la Fundación Alternativas y, desde 2014, es vocal de la Junta Directiva del Comité Español de la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados Palestinos (UNRWA). Ha publicado artículos en diversas revistas de impacto como *The Review of Faith and International Affairs*, *Middle East Quarterly* y *Maghreb Machrek*, y capítulos en las editoriales Routledge, Palgrave y Edinburgh University Press.