

¿Cambio o Continuidad? La política estadounidense hacia Oriente Medio y sus implicaciones para la Unión Europea



Ana Echagüe

Acerca de FRIDE

FRIDE es un centro de estudios independiente, con sede en Madrid, dedicado a cuestiones relativas a la democracia y los derechos humanos, la paz y la seguridad, y la acción humanitaria y el desarrollo. A través de la investigación en estas áreas, FRIDE trata de influir en la formulación de las políticas públicas y de informar a la opinión pública.

Documentos de trabajo

Los documentos de trabajo de FRIDE tratan de fomentar un debate más amplio sobre estas cuestiones y ofrecer consideraciones pertinentes para las políticas públicas.

¿Cambio o Continuidad? La política estadounidense hacia Oriente Medio y sus implicaciones para la Unión Europea

Ana Echagüe

Marzo 2010

Ana Echagüe, Investigadora, FRIDE.



AI-JISR PROJECT

Este documento de trabajo está apoyado por la Comisión Europea en el marco del proyecto AI-Jisr.

Foto de cubierta: AFP/Getty Images.

© Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) 2010.

Goya, 5-7, Pasaje 2º. 28001 Madrid – SPAIN

Tel.: +34 912 44 47 40 – Fax: +34 912 44 47 41

Email: fride@fride.org

Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en el sitio web: www.fride.org

Este documento pertenece a FRIDE. Queda prohibido todo tipo de reproducción o redistribución, total o parcial, sin el permiso previo de FRIDE. Las ideas expresadas por el autor no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre este documento o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con

Contents

Introducción	1
Estados Unidos en el Golfo: seguridad	1
¿Cambio o continuidad?	4
Irán: el prisma para las relaciones con el Golfo	7
Prevalencia de la seguridad y la estabilidad	9
Dinámicas cambiantes y sus implicaciones para la política de la Unión Europea	11
Conclusión	13

Introducción

A pesar de algunos indicios iniciales de cambio, la política estadounidense hacia Oriente Medio bajo la Administración Obama no ha dado ningún giro significativo. El cambio de tono de su política hacia la región, reflejado en la intención de reiniciar las relaciones en un mayor pie de igualdad con el fin de reparar los daños infligidos durante la presidencia de George W. Bush, había levantado grandes expectativas. Este cambio se hizo evidente en el discurso sobre “el nuevo comienzo” que el presidente Obama pronunció en El Cairo, en el cual habló de relaciones basadas en “el respeto y los intereses mutuos”. Asimismo, Obama abogó por el establecimiento de una relación integral que sustituyera el enfoque limitado de seguridad y estuviera basada en un partenariado, tanto entre personas como entre gobiernos. Otros indicios esperanzadores fueron los renovados deseos de negociar sin precondiciones con Irán y la determinación del presidente de abordar el conflicto palestino-israelí desde el comienzo de su mandato. No obstante, a pesar de este inicio prometedor, la política exterior estadounidense –hacia la península arábiga en particular– ha revertido a los patrones tradicionales de seguridad que prevalecen desde mediados del siglo XX. Se sigue priorizando la estabilidad, supuestamente garantizada por las familias gobernantes en los Estados del Golfo. Las políticas hacia los Estados de la península arábiga se centran en “el trabajo con las naciones del Golfo para aumentar la cooperación con el objetivo de abordar las preocupaciones mutuas de seguridad”.¹ Actualmente, la mayor preocupación en este sentido es Irán. Para enfrentarse a esta amenaza potencial, la Administración Obama se está apoyando en los compromisos ya establecidos durante la era Bush para desplegar un sistema de defensa antimisiles y acelerar las ventas de material militar a los Estados del Golfo. De hecho, ésta es una política de continuidad, con el objetivo de crear una alianza para

contrarrestar al régimen iraní. La ausencia de un cambio efectivo puede ser atribuido a un enfoque *ad hoc* y reactivo, a intereses y dinámicas arraigados, cierta ingenuidad y a asuntos más relacionados con la política interna que con una planificación estratégica coherente.

El persistente enfoque estadounidense sobre las cuestiones de seguridad debería ser un incentivo para que la Unión Europea (UE) empiece a ser más proactiva en lo que se refiere a las relaciones con los Estados del Golfo. Más que delegar apáticamente estas cuestiones a Washington, la UE debería incluir la región dentro de una estrategia amplia hacia Oriente Medio y contribuir a consolidar el potencial diplomático y político que los Estados del Golfo pueden aportar a la región.

Estados Unidos en el Golfo: seguridad

La presencia formal de Estados Unidos en la región del Golfo se remonta a las concesiones petroleras saudíes de los años 30 y al establecimiento de una relación estratégica durante una reunión entre el presidente Roosevelt y el rey Abdulaziz en 1945. Pero fue en 1971 al finalizar el tratado de defensa y cooperación con Gran Bretaña cuando Estados Unidos se convirtió en el principal actor en la región. La relación estratégica con Arabia Saudí, basada en el desarrollo y la defensa de los recursos energéticos, fue el punto de partida para la creación de relaciones con el resto de los Estados del Golfo.² Para asegurar la estabilidad de los países productores de petróleo, Washington firmaría acuerdos de cooperación en materia de defensa con estos Estados. Hasta la invasión iraquí a Kuwait, los Estados del Golfo (excepto Bahréin y Omán) habían preferido mantener a las fuerzas estadounidenses “más allá del horizonte”. Pero tras la invasión, aceptaron la presencia militar de EE.UU. en sus bases e instalaciones militares.

¹ Senate Committee on Banking, Housing and Urban Development, Testimonio del secretario de Estado adjunto James B. Steinberg, 6 de octubre de 2009.

² John Duke Anthony, “The US-GCC Relationship”, Saudi-US Relations Information Service, pp. 2-3.

Desde entonces, la seguridad ha estado garantizada por el despliegue y mantenimiento de una fuerza militar notable en la región.

Estados Unidos mantiene acuerdos individuales de cooperación en materia de defensa con cada uno de los Estados del Golfo, excepto Arabia Saudí. El texto de los acuerdos es clasificado, pero es sabido que éstos permiten el acceso a sus instalaciones militares, el entrenamiento por parte de las fuerzas estadounidenses, la realización de ejercicios conjuntos, la instalación preventiva de equipamiento militar y la venta de armamentos. Los pactos no incluyen garantías formales que comprometan la ayuda estadounidense en caso que algunos de estos Estados fuera atacado. Tampoco le otorgan a Washington el permiso automático para realizar operaciones militares desde sus instalaciones; EE-UU debe obtener permiso según cada caso. Las dos bases aéreas más grandes utilizadas por Estados Unidos fuera de su territorio se encuentran en Qatar y en los Emiratos Árabes Unidos (EAU). Desde 1948 en Bahrein se encuentra el comando central de las fuerzas navales estadounidenses en la región. A pesar de la riqueza de los países del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG), estas naciones reciben ayuda —la cual se ha incrementado recientemente— para la capacitación antiterrorista, la promoción de los lazos militares, el mantenimiento del equipamiento militar estadounidense y como muestra del apoyo continuo a cambio de su alianza con EE.UU. Arabia Saudí preocupada por la oposición interna a la presencia estadounidense en el país no ha firmado un pacto de defensa formal. Sin embargo, ha realizado diversos acuerdos limitados en materia de adquisición de material militar y entrenamiento. La mayor parte de los 6.000 efectivos estadounidenses en Arabia Saudí, al igual que todos los aviones de combate desplegados en el país, fue retirada en setiembre de 2003.³ En 2008 se firmó un acuerdo para la protección de infraestructuras que implicaba el entrenamiento y abastecimiento de una

fuerza saudí de 35.000 efectivos con el fin de proteger las instalaciones gasíferas y petroleras, las plantas de combustible y de generación eléctrica y las centrales nucleares futuras. En octubre de 2008, el entonces embajador estadounidense en el país, Ford Fraker, se refirió al programa como “probablemente la mayor iniciativa de la relación bilateral” y predijo que el valor de los contratos asociados podrían alcanzar las “decenas de miles de millones de dólares”.⁴

Después del 11 de setiembre de 2001, la lucha contra el terrorismo se convirtió en la prioridad de la política de seguridad de Washington en la región. En respuesta a los ataques terroristas, la Administración Bush realzó la necesidad de establecer una agenda de reformas con el objetivo de tratar las raíces del terrorismo. Hubo una fuerte oposición en la región al enfoque intrusivo y la mano dura de Estados Unidos —culminando en la invasión de Irak y el cambio de régimen— lo que contribuyó a aumentar sustancialmente la tensión entre los Estados árabes y Washington.⁵ La mayoría de los Estados del Golfo se opuso a la invasión, pero a pesar de sus objeciones se mantuvieron los permisos de acceso a sus instalaciones, lo que le permitió a EE.UU. continuar con su operación militar en Irak y Afganistán.⁶ Finalmente, la falta de progreso en Irak, el consecuente aumento de la preeminencia de Irán y los avances islamistas en las elecciones en Egipto y en los territorios palestinos conllevaron el abandono de la agenda de reformas a favor de un enfoque en el balance de poder. En última instancia, la inestabilidad en Irak y el temor a un Irán cada vez más poderoso sirvieron para fortalecer —con el beneplácito de EE.UU.— los regímenes autoritarios en la región.

La Administración Bush apostó por fortalecer las capacidades defensivas de los Estados del Golfo para

³ Kenneth Katzman, “The Persian Gulf States: Issues for U.S. Policy, 2006”, CRS Report for Congress, Washington DC: Congressional Research Service, The Library of Congress, 21 de agosto de 2006, pp. 7-12.

⁴ Saudi-US Relations Information Service, “Managing the Marriage: A Conversation with Ambassador Ford Fraker—Part 3”, 1 de diciembre de 2008.

⁵ Rami Khouri, “America, the Middle East, and the Gulf: An Arab View of Challenges Facing the Next U.S. Administration”, *Center for International and Regional Studies Brief 1*, Doha: Georgetown University School of Foreign Service in Qatar, agosto de 2008.

⁶ Katzmann, op.cit., pp.6-7.

formar una alianza contra Irán. La cooperación para la defensa recobró relevancia y en 2006 Estados Unidos y los Estados del Golfo reanudaron algunos aspectos de las iniciativas conjuntas de defensa que habían desatendido en los cinco años anteriores. Los esfuerzos de la Administración Bush se centraron en retomar y ampliar la Iniciativa de Cooperación y Defensa (ICD) del Gobierno de Clinton con el fin de integrar los sistemas de defensa de los países del CCG entre sí y con las fuerzas estadounidenses. La ICD fue una versión en escala menor de una idea estadounidense anterior para desarrollar un sistema amplio de defensa antimisiles que abarcara a todos los países del CCG.⁷ En 2007, la secretaria de Estado Condoleezza Rice y el subsecretario de Estado para Asuntos Políticos Nicholas Burns visitaron la región con la intención de conseguir apoyo para la política estadounidense en contra del desarrollo nuclear iraní.

Antes de visitar la región con el secretario de Defensa Gates en julio de 2007, Rice afirmó que Estados Unidos estaba estableciendo nuevos acuerdos de asistencia con los Estados del Golfo, Israel y Egipto con el objetivo de fortalecer a las fuerzas moderadas y apoyar una estrategia más amplia para hacer frente a la influencia negativa de Al Qaeda, Hezbolá, Siria e Irán. El Diálogo para la Seguridad en el Golfo buscaba mejorar las capacidades defensivas de los países del CCG y la interoperabilidad de sus fuerzas armadas, así como aumentar la coordinación en cuestiones de seguridad, en la lucha contra la proliferación nuclear y el terrorismo y la protección de las infraestructuras.⁸ Rice también se refirió a un paquete propuesto de tecnología militar que “contribuiría a fortalecer su capacidad para asegurar la paz y la estabilidad en la región del Golfo”.⁹ Nicholas Burns señaló la importancia del mantenimiento de una fuerte presencia e influencia de Washington en la región para la defensa de los intereses estratégicos de

Estados Unidos en Oriente Medio. Burns habló de los esfuerzos estadounidenses para “asegurar que los países sean lo suficientemente fuertes desde el punto de vista defensivo para proteger sus fronteras, consolidar la seguridad marítima y enfrentar otras amenazas” con el fin de contrarrestar los intentos de Irán de avanzar sus propios intereses estratégicos e impulsar su influencia en la región”.¹⁰ Las conversaciones mantenidas con Arabia Saudí y los otros países del CCG con el fin de suplir sus necesidades en el ámbito de seguridad en términos de sistemas defensivos, formaban parte de un paquete mayor que incluía un nuevo programa de asistencia militar a Israel durante diez años, por un montante de 30.000 millones de dólares (lo que elevó la ayuda militar estadounidense a Israel de 2.400 millones de dólares a 3.000 millones anuales) y un nuevo acuerdo de asistencia militar por 13.000 millones de dólares con Egipto. Las ventas militares a los países del Consejo de Cooperación del Golfo se explicaron como un esfuerzo “para contribuir con estos países a fortalecer sus sistemas defensivos y así proveer capacidad disuasiva contra el expansionismo y la agresión iraní en el futuro”. Acusado de haber abandonado los esfuerzos de reforma y de retomar un enfoque basado en la estabilidad, Burns respondió que “continuamos con nuestra asistencia a la seguridad como habíamos planeado y nunca indicamos nada diferente en 2005 y 2006. Y, al mismo tiempo, tenemos una agenda de largo plazo para promover los cambios sociales y políticos que conduzcan a una mayor libertad”.¹¹

En última instancia, la Administración Bush fracasó en su intento de conformar una estrategia para contener y reducir la influencia iraní a través de una alianza con los Estados árabes “moderados”; una coalición tripartita que incluiría a Estados Unidos, Israel y los países del CCG, más Egipto y Jordania.¹² Mientras los Estados del Golfo veían con buenos ojos el fortalecimiento de sus sistemas de defensa y la

⁷ Katzmann, op.cit., pp. 18-19.

⁸ Christopher Blanchard, afirmaciones en la décimo séptima “Conferencia anual de funcionarios árabes y estadounidenses”, Washington DC., 30-31 de octubre de 2008.

⁹ Departamento de Estado, “Assistance Agreements with Gulf States, Israel and Egypt”, declaración de la secretaria de Estado Condoleezza Rice, 30 de julio de 2007.

¹⁰ Departamento de Estado, “US Aid and Military Support to the Middle East Region”, Resumen de prensa del subsecretario de Estado para Asuntos Políticos Nicholas Burns, 30 de julio de 2007.

¹¹ Ibid.

¹² Katzmann, op.cit., pp. 4-5.

compra de material militar estadounidense, no se mostraban tan entusiastas acerca de la creación de un sistema explícitamente diseñado para contener y contrarrestar las políticas de Irán, puesto que consideraban que ésta era una postura demasiado ofensiva. Incluso los intentos de establecer una política de defensa común para el CCG no han tenido éxito, dado que los esfuerzos de Washington para aumentar la cooperación militar entre estos países se ven constantemente mermados por pequeñas disputas políticas, estrategias de seguridad incoherentes, resentimiento por el predominio saudí y sospechas respecto a Irak.¹³ Los países del Golfo sospechan los unos de los otros y prefieren profundizar su relación bilateral defensiva con Estados Unidos. Según un alto representante de la región, "los países del Golfo saben que necesitan fortalecer sus sistemas de defensa. Pero para el esquema que pretende Estados Unidos, que es lidiar con la región como si fuera un solo ente, es necesaria una relación diferente entre los países del Golfo".¹⁴ La ausencia de una coordinación eficaz, de una interoperabilidad y de misiones prioritarias hace que los países del CCG dependan de Washington, a pesar de que su importación de armas haya sido 15 veces mayor que las compras iraníes durante el período 1988-2007.¹⁵

¿Cambio o continuidad?

La Administración Obama ha cambiado significativamente el estilo, el tono y la actitud de su política hacia Oriente Medio, en un esfuerzo para demostrar una mayor sensibilidad y predisposición para involucrarse y escuchar a los actores, en lugar de dictarles los términos de conducta. En una entrevista con *Al*

Arabiya, cuando apenas llevaba una semana en el cargo, Obama afirmó que Estados Unidos "está preparado para iniciar una nueva relación basada en el respeto e intereses mutuos". El subsecretario de Estado para Asuntos Políticos William Burns comentó que "hemos orientado nuestro enfoque hacia la diplomacia, fortaleciendo la asociación, el pragmatismo y los principios. Esto pone un valor agregado en la comprensión mutua, el respeto por las diferencias y la búsqueda de zonas y áreas de interés común".¹⁶ El nuevo enfoque de la Administración se distinguió por su tono conciliador y hasta apologético, dado que buscaba suavizar cualquier tensión existente. En las palabras de Burns, "vale la pena un poco de humildad en el ejercicio del poder estadounidense y en la búsqueda de sus objetivos en Oriente Medio (...) América puede liderar más efectivamente a través del poder de nuestro ejemplo que por el poder de nuestros sermones. He aprendido que otras personas y sociedades tienen sus propias realidades, no siempre idénticas o afines a las nuestras. Esto no significa que tengamos que aceptarlo o ser indulgentes, pero comprenderlos es el punto de partida para una política exitosa".¹⁷

Esta actitud también se vio reflejada en el escaso deseo por parte de la Administración Obama en presionar por reformas en la región. El presidente ha actuado con cautela para no repetir los errores de su predecesor y evitar tener que retractarse frente a un enfoque prioritario en la "agenda de la libertad". Aunque Obama delineó su visión sobre la democracia y los derechos humanos en su discurso de El Cairo, se han hecho pocos esfuerzos para impulsar estos principios. Oriente Medio continúa representando uno de los cotos de realismo aún prevalecientes en la política exterior estadounidense: existen suficientes razones económicas y de seguridad para continuar manteniendo buenas relaciones con los regímenes autoritarios de la región y dejar un poco de lado las consi-

¹³ David Ottaway, "The King and US", *Foreign Affairs*, mayo/junio de 2009.

¹⁴ Roula Khalaf, "Resurgent Iran sets challenge for Arab rulers in troubled Gulf", *The Financial Times*, 2 de enero de 2007.

¹⁵ Anthony Cordesman, declaración en la décimo séptima Conferencia anual de funcionarios árabes y estadounidenses", Washington DC, 30-31 de octubre de 2008.

¹⁶ New America Foundation, "U.S-Saudi Relations in a World Without Equilibrium", discurso de William J. Burns, subsecretario de Estado para Asuntos Políticos, 27 de abril de 2009.

¹⁷ Middle East Institute, afirmaciones hechas por Williams J. Burns, subsecretario de Estado para Asuntos Políticos, Washington DC, 10 de noviembre de 2009.

deraciones democráticas. Aún más, el Departamento de Estado debe competir con las prioridades del Departamento de Defensa, esto es, con la estabilidad de la cooperación para la defensa. Aunque al Departamento de Estado le gustaría ver un mayor respeto por los derechos humanos y la democracia en la región, no es una batalla que esté dispuesto a lidiar. Existe el riesgo de que Estados Unidos se vea afectado por una creciente impopularidad por su apoyo a los regímenes autoritarios y sea identificado con políticas injustas. EE.UU. debería prestar mayor atención a las implicaciones de sus acuerdos de seguridad para la gobernanza.¹⁸ Asimismo, es discutible si a largo plazo los objetivos de estabilidad y seguridad serán más alcanzables a través del apoyo al estatus quo o del apoyo a la reforma política y económica junto con un mayor enfoque hacia la gobernanza.

Durante los primeros meses de la nueva Administración, también se evidenciaron algunos cambios tácticos. Con el fin de encontrar soluciones a los problemas persistentes, Estados Unidos se mostró predispuesto a negociar sin precondiciones, especialmente con Irán, pero también potencialmente con Hamás, Siria y Hezbolá. Además, la Administración Obama afirmó que adoptaría un “enfoque más integral” en su política hacia Oriente Medio. Como declaró William Burns en abril de 2009, la Administración Obama cree que los desafíos de Estados Unidos en la región, incluidos los conflictos regionales, las economías poco diversificadas, los sistemas políticos poco receptivos, la proliferación de armas de destrucción masiva y los grupos extremistas violentos están todos conectados y, por lo tanto, deberían ser abordados de manera integral”. Unos pocos meses más tarde, el representante enumeró las cuestiones de la agenda estadounidense en Oriente Medio: “construir la paz entre israelíes y árabes; apoyar la emergencia de un nuevo Irak, en paz consigo mismo y con sus vecinos; enfrentar el desafío iraní; y crear las condiciones para la esperanza económica y política en una región que por mucho tiempo no la ha tenido. Este no es un menú *a la carte*. No podemos desatender una priori-

dad para privilegiar otras. El progreso será inevitablemente desigual, pero es importante unir los puntos y seguir una estrategia integral”.¹⁹ El secretario de Defensa Gates hizo una declaración similar en junio de 2009 en relación a la naturaleza interrelacionada de la seguridad en el Golfo y la necesidad de un enfoque integral.²⁰ Otro cambio significativo fue la predisposición a abordar el conflicto israelí-palestino desde el primer día en lugar de esperar hasta los últimos años de la Administración, como hicieron los gobiernos anteriores.²¹ Esta actitud envió una importante señal, puesto que la mayoría de los Estados árabes considera este conflicto como el principal factor desestabilizador en la región. La designación del senador Mitchell como enviado especial a Oriente Medio fue bienvenida, al igual que el llamamiento al congelamiento de todos los asentamientos israelíes en los Territorios Palestinos Ocupados. En términos de la política hacia los Estados del Consejo de Cooperación del Golfo, la visita del presidente Obama a la región, seguida de diversas visitas de altos funcionarios, incluyendo el secretario de Defensa Gates, el enviado especial a Afganistán y Pakistán Richard Holbrooke y el secretario del Tesoro Timothy Geithner, parecían apuntar a un aparente estatus privilegiado de la región. Sin embargo, el atraso en la designación del vicesecretario de Estado y el vicesecretario de Estado adjunto del Departamento de Asuntos de Oriente Próximo, así como del embajador norteamericano en Arabia Saudí, presagiaba cierta falta de coherencia.

A pesar de toda la retórica, el cambio en la política ha sido mínimo y por ello decepcionante. Los intentos de negociar con Irán no han sido tan amplios como pudieran haber sido, lo que podría indicar la intención de “marcar casillas” antes de revertir al paradigma del “eje del mal”. En vez de intentar ampliar los temas de discusión con el fin de incorporar los intereses de seguridad iraníes, se le ofreció a

¹⁹ Ibid.

²⁰ U.S.:CENTCOM Gulf States Chiefs of Defense Conference, declaraciones del secretario de Defensa Robert M. Gates, Washington DC, 23 de junio de 2009.

²¹ *Al Arabiya*, entrevista con el presidente Barack Obama, 27 de enero de 2009.

¹⁸ Institute for National Strategic Studies, op.cit. p.207.

Irán un acuerdo “técnico”, el cual debía ser aceptado o rechazado, sin esperanza de ajustes o matices. No se han llevado a cabo esfuerzos para involucrar a Hamás o incentivar su reconciliación con Mahmoud Abbas. De hecho, en lo referente al conflicto israelí-palestino, Obama parece haber caído presa de la misma ingenuidad que lo llevó a prometer durante la campaña que cambiaría la forma en cómo se hacían las cosas en Washington. Después de demandar públicamente que Israel suspendiera la construcción de nuevos asentamientos, la Administración Obama retrocedió cuando el primer ministro Benjamín Netanyahu puso en evidencia la debilidad de su postura y emitió 2.500 nuevas licencias de construcción en Cisjordania y aprobó 468 nuevas construcciones en la ocupada Jerusalén Oriental. Para agosto, Estados Unidos decía que la suspensión de los asentamientos ya no era una condición para reiniciar las conversaciones, y para noviembre la secretaria de Estado Clinton se refirió a la oferta de Netanyahu de un congelamiento por diez meses en los asentamientos como algo “sin precedentes”. El retorno a las políticas de siempre fue evidente cuando Obama optó por reconfirmar el compromiso de Bush de agosto de 2008 hacia Israel mediante una ayuda militar de 30.000 millones de dólares a lo largo la siguiente década y cuando continuó con la política de proteger a Israel en la ONU, como se vio en el caso del Informe Goldstone.²² Algunos atribuyeron a causas domésticas el decreciente entusiasmo del presidente por el proceso de paz, señalando la necesidad de “evitar antagonismos con legisladores escépticos cuyos apoyos eran necesarios para la reforma del sistema sanitario”. Se ha señalado que Obama empezó a perder interés en el asunto a mediados del verano, precisamente cuando el proyecto de ley sanitaria enfrentaba ciertas dificultades.²³

Más que una estrategia coherente hacia Oriente Medio, la actual política estadounidense se caracteriza por respuestas *ad hoc* y señales inconsistentes. El

²² Graham Usher, “Continuity Masquerading as Change: Obama’s Middle East Promise Fades”, *Middle East International* 2/1 (6 de noviembre de 2009)

²³ Edward Luce, “A fearsome foursome”, *The Financial Times*, 4 de febrero de 2010.

a menudo promovido “enfoque integral” ahora parece limitarse a la retórica, ya que las cuestiones se siguen tratando de manera aislada y la agenda de seguridad todavía prevalece sobre las demás. Las relaciones con los Estados del Golfo continúan percibiéndose a través del prisma de la supuesta amenaza iraní y de los problemas relacionadas con Irak, las armas de destrucción masiva, la lucha contra el terrorismo y la protección de los recursos petroleros. El método elegido para abordar estos desafíos es el fortalecimiento de los lazos de seguridad, evitando cualquier conversación relacionada con la reforma política o económica e ignorando las prioridades y preocupaciones individuales de los Estados del Golfo. Estados Unidos ha vuelto a un paquete de políticas que podría potencialmente incluir un sistema de defensa antimisiles para la región del Golfo (que podría posiblemente extenderse a Jordania, Egipto y, por lo tanto, a Israel) y fuertes sanciones económicas impulsadas por una “coalición de la voluntad”,²⁴ encabezada por Washington. En julio de 2009, Hillary Clinton advirtió que Estados Unidos consideraría extender un “paraguas defensivo” sobre Oriente Medio si Irán continuaba desafiando las demandas internacionales de cese de su programa de enriquecimiento de uranio, el cual podría permitir a Irán desarrollar armas nucleares. Mientras que ese escudo defensivo se ha dado por supuesto desde hace mucho, ningún alto representante lo ha discutido públicamente. Algunos consideraron tales declaraciones eran una señal para que Teherán comprendiera que su ambición nuclear podría ser contrarrestada tanto diplomática como militarmente.²⁵ Clinton despertó la polémica con su afirmación de que “si Estados Unidos extiende un paraguas defensivo sobre la región, si hacemos aún más para apoyar la capacidad militar de los Estados del Golfo, es improbable que Irán sea más fuerte o se sienta más seguro, dado que no podrá intimidar o dominar, como aparentemente cree posible, una vez que tenga un arma nuclear”.²⁶

²⁴ Neil Patrick, “The Gulf States and a fourth Gulf War”, Royal United Services Institute, septiembre de 2009.

²⁵ Mark Lander y David E. Sanger, “Clinton Speaks of Shielding Mideast from Iran”, *The New York Times*, 23 de julio de 2009.

²⁶ Emile Hokayem, “Hillary’s grand idea on Iran may not serve the Gulf”, *The National*, 28 de julio de 2009.

Irán: el prisma para las relaciones con el Golfo

En sus relaciones con Irán, Obama inicialmente abandonó la dura retórica de George W. Bush y sus amenazas de intervención militar a favor de las negociaciones sin precondiciones. Asimismo, la nueva Administración dejó de demandar el cese del programa de enriquecimiento nuclear iraní y se centró en la capacidad para desarrollar armamento nuclear. El 10 de octubre de 2009, Clinton afirmó: "le hemos dejado claro a Irán que tiene derecho a desarrollar un programa pacífico de energía nuclear con fines civiles bajo las salvaguardias y el monitoreo apropiados, pero no puede desarrollar armas nucleares." No se mencionó el desmantelamiento de las centrífugas o el cese total del enriquecimiento. Su declaración más bien pareció implicar la posibilidad de aceptar algún tipo de enriquecimiento a cambio de inspecciones más intrusivas.²⁷

Irónicamente, la retórica más agresiva fue esgrimida por Francia y, hasta cierto punto, por el Reino Unido, mientras que Washington adoptaba un marcado pragmatismo más característico del enfoque Europeo. Los Estados europeos consideraron poco útil la línea dura de Bush y prefirieron centrarse en demandar mayores inspecciones y la "suspensión" del proceso de enriquecimiento. Un día antes de las negociaciones previstas para el 1 de octubre en Ginebra, el *Financial Times* reveló que los servicios de inteligencia británicos habían declarado que Irán había estado trabajando en secreto en el diseño de una cabeza nuclear "desde finales de 2004 o comienzos de 2005"; una evaluación que contradecía la de la inteligencia estadounidense. Antes de la reunión en Ginebra, Estados Unidos discrepó con Francia y el Reino Unido sobre la táctica a desarrollar durante las conversaciones, ya que Washington prefería relati-

vizar la importancia de la suspensión del enriquecimiento mientras que los europeos estaban preocupados por la blandura de dicha postura.²⁸ Los países europeos temían la posibilidad de que Estados Unidos sacrificara el principio de no enriquecimiento con el fin de alcanzar una negociación amplia con Irán en temas regionales y bilaterales. Francia insistió en que si no se alcanzaba un acuerdo sobre el congelamiento del proceso de enriquecimiento de uranio antes de finales de diciembre, se deberían imponer sanciones. El presidente Sarkozy fue aún más lejos al afirmar en la Asamblea General de Naciones Unidas en septiembre que apoyaba "la mano extendida de EE.UU. ¿Pero qué había obtenido la comunidad internacional con esta oferta de diálogo? Nada, sólo más enriquecimiento y más centrífugas".²⁹

Inicialmente Irán pareció aceptar el borrador presentado en Ginebra, mediante el cual el país se comprometía a enviar aproximadamente tres cuartos de su stock de uranio a Rusia para continuar con el proceso de enriquecimiento y después a Francia para su conversión en elementos combustibles destinados al reactor de investigación de Teherán. Esto hubiera representado un triunfo para los negociadores occidentales (como lo hicieron manifiesto), dado que extraería una cantidad suficiente de combustible de Irán como para demorar cualquier tipo de trabajo relacionado con el desarrollo de armamento nuclear hasta que el país pudiera reponer su stock, lo que podría llevar alrededor de un año. Pero finalmente la propuesta fue rechazada por Irán, dado que el parlamento consideró irrazonable despojarse de un "activo nacional" sin que los países del P5 + 1 (los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad más Alemania) aseguraran que cumplirían con el reenvío del combustible. Los iraníes propusieron un acuerdo alternativo, por el cual el intercambio se realizaría dentro de Irán. También propusieron enviar cantidades menores de uranio en tandas a terceros países. En vez de responder con una contrapropuesta (como

²⁸ Daniel Dombey y James Blitz, "U.S and allies in disagreement on tactics for talks", *The Financial Times*, 1 de octubre de 2009.

²⁹ Steven Erlanger, "Europe Still Likes Obama, but Doubts Creep in", *The New York Times*, 2 de noviembre de 2009.

²⁷ <http://enduringamerica.com/2009/09/27/transcripts-secretary-of-state-clinton-on-cbs/>

salvaguardar el uranio hasta que los elementos combustibles de reemplazo estuvieran disponibles), Washington y sus socios introdujeron una dura resolución de la Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA). Ahora, las relaciones entre EE.UU. e Irán se asimilan cada vez más a las existentes durante la Administración Bush.³⁰ Algunos analistas han criticado al presidente Obama por sus restringidos intentos de negociar con Irán y por las constantes amenazas de futuras sanciones, y abogan por un marco de negociación más amplio, que tenga en cuenta los intereses iraníes e incluya una agenda regional para conversaciones con Irak, Afganistán y sobre el conflicto israelí-palestino. Irán podría jugar un rol más cooperativo en todas estas áreas. Algunos incluso han llegado a afirmar que las negociaciones se iniciaron simplemente para poder conseguir apoyo para medidas más coercitivas. La lógica subyacente sería que, tras haber intentado negociar con Irán, Estados Unidos ahora se encuentra en mejor posición para persuadir a Rusia y China para que apoyen las sanciones.³¹

Obama ha intentado retrasar las sanciones que estaban en la agenda del Congreso estadounidense, dado que dicha legislación podría debilitar más que fortalecer la unidad internacional para la aplicación de sanciones con el apoyo del Consejo de Seguridad. No obstante, el 14 de octubre de 2009 la Cámara de Representantes sancionó una ley autorizando al Estado nacional y a los gobiernos locales a retirar las inversiones de compañías que estuvieran haciendo negocios con el sector energético iraní; y el 28 de enero de 2010 el Senado promulgó la Ley de Sanciones a Irán (*Iran Sanctions Act*). Aunque el 27 de noviembre Rusia y China apoyaron la censura de la junta de la AIEA a Irán debido a las instalaciones para el enriquecimiento en la localidad de Qom, no está garantizado su apoyo a sanciones futuras.³² Es

difícil precisar el nivel de compromiso de Rusia y, recientemente, el enviado chino a Naciones Unidas ha afirmado que su gobierno no está preparado para imponer nuevas sanciones.³³ Es altamente probable que China continúe importando cantidades significativas de petróleo iraní y que las compañías energéticas nacionales chinas continúen trabajando en la exploración y extracción en Irán.³⁴ En cualquier caso, la Administración Obama no ha comprendido que las sanciones —en caso que puedan ser acordadas— no conllevarán una influencia estratégica significativa sobre el proceso de decisión iraní en materia nuclear y en otros asuntos de interés.³⁵

A pesar de la cautela hacia Irán y la predisposición de seguir comprando armamentos de Estados Unidos y Europa, es poco probable que los Estados del Golfo estén dispuestos a conformar una alianza abierta contra el país. Esto ha sido evidente durante la Administración Bush, al fracasar los esfuerzos para formular una estrategia capaz de contrarrestar y reducir la influencia iraní a través de una alianza con Estados árabes “moderados” e Israel (los países del CCG, más Egipto, Jordania e Israel). Los Estados del Consejo de Cooperación del Golfo todavía no han formulado una estrategia coherente para hacer frente a la amenaza iraní, pero es improbable que se adopte una posición económica o militarmente combativa. En setiembre de 2009, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores del CCG abogó por continuar las relaciones amistosas y cordiales con Irán. El comunicado final afirmaba que “todos los países de la región deberían estar comprometidos con los principios de la buena vecindad y la política de no interferencia en los asuntos internos de otros países”.³⁶ Esta actitud puede explicarse, en parte, por su característica diplomacia que favorece el acuerdo sobre la

³⁰ The National, “The US and Iran: It’s all in the game”, 10 de diciembre de 2009.

³¹ “Giving Engagement a Bad Name: Iran Policy at one year”, <http://raceforiran.com>

³² Ian Black, “Europeans united but gloomy on the Iranian nuclear front”, *Bitterlemons International*, 43/7, 3 de diciembre de 2009, <http://www.bitterlemons-international.org/previous.php>

³³ Colum Lynch, “At UN: China insists it’s not “right” time for sanctions on Iran”, *The Washington Post*, 6 de enero de 2010.

³⁴ Flynt Leverett y Hillary Mann Leverett, “Debating The Strategic Significance of Iran’s Natural Gas”, 18 de enero de 2010, <http://www.raceforiran.com>

³⁵ Marina Ottaway, “Iran, the United States, and the Gulf: The Elusive Regional Policy”, *Carnegie Papers* 100, Middle East Program, noviembre de 2009, p. 1.

³⁶ *Arab news*, “GCC ministers call for cementing relations with Iran”, 3 de septiembre de 2009.

confrontación abierta, y también por el temor a la represalia y el deseo de proteger los intereses económicos en juego. Desde hace tiempo, los iraníes tienen en Dubai importantes intereses económicos. Por Dubai pasa aproximadamente el 60 por ciento del comercio de mercancías iraní, allí residen casi 10.000 empresas de origen iraní, además de haber más de 250 vuelos semanales entre Teherán y Dubai.³⁷ Según el Consejo iraní de Negocios, el comercio entre Irán y los EAU en 2006 alcanzó los 10.000 millones de dólares.³⁸ Además, cualquier posible ataque por parte de Estados Unidos a Irán llevaría la guerra a sus territorios.

La mayoría de los Estados del Golfo cree que Irán pretende alcanzar la hegemonía regional. Más que temer un ataque por parte de Irán, están preocupados por la proyección de poder de Teherán a través del poder "blando" de la religión y la propaganda política, no sólo entre los chiítas sino también en el contexto más amplio de la opinión pública árabe. Otro motivo de preocupación es la proyección militar a través de sus supuestos representantes en el Líbano y Gaza. Aunque los Estados del Golfo prefieran una postura firme de E.E.UU. hacia Irán, no adoptarán tal firmeza en su propia política ni se alinearán abiertamente con Estados Unidos.³⁹ Prefieren contener Irán sin antagonismo y controlar su poder sin confrontación. No están dispuestos a promover un cambio de régimen o atacar sus instalaciones nucleares.⁴⁰ Esta escasa disposición a enfrentarse a Irán es también un indicador de sus dudas acerca de la capacidad de Estados Unidos para protegerlos después de la debacle iraquí. Inicialmente, también expresaron su preocupación hacia la posibilidad de un acuerdo (a pesar de afirmaciones en contra por parte Estados Unidos) entre ambos países que pudiera ignorar sus intereses. Durante su visita a Egipto y Arabia Saudí en mayo de 2009, el secretario de Defensa Robert

Gates declaró que su mensaje, "especialmente a los saudíes" es que "cualquier tipo de negociación con Irán no se llevaría a expensas de la relación de largo plazo mantenida con Arabia Saudí y los Estados del Golfo, los cuales han sido socios y amigos durante décadas".⁴¹ Los Estados del Golfo le han pedido a Washington repetidamente que coordine sus políticas con ellos antes de actuar.

Prevalencia de la seguridad y la estabilidad

A pesar de los esfuerzos estadounidenses para recen-trar y reparar la erosionada relación con Oriente Medio, parece evidente que los cambios en el tono y en las tácticas de corto plazo no serán suficientes para superar una dinámica ya consolidada y una política incoherente. La política estadounidense sigue sufriendo de señales contradictorias, una diplomacia torpe, la ausencia de credibilidad y la escasa consideración por los intereses de los Estados del Golfo. Más que una estrategia coherente, el enfoque de Washington parece una lista de demandas: Estados Unidos desearía que los Estados del Golfo entablaran relaciones diplomáticas con Irak (y, en algún momento, llegar a incluir el país en el CCG), que formaran parte de un frente común contra Irán y, de ser necesario, que presionaran a Rusia y China para apoyar las sanciones a Teherán y, por último, que hicieran concesiones a Israel como medidas de confianza mutua. Es poco probable que se cumplan estas demandas. La declaración de Gates que "Irak desea ser vuestro socio, y dados los desafíos en el Golfo, y la realidad de Irán, ustedes deberían desear lo mismo",⁴² no fue recibida con mucho entusiasmo.

³⁷ *The Economist*, "Caught in the middle but still perky", 6 de noviembre de 2008.

³⁸ Camelia Entekahbi-Fard, "US seeks Persian Gulf allies against Iran", 24 de enero de 2007, www.eurasianet.org.

³⁹ M Ottaway, op.cit., p.2.

⁴⁰ D Ottaway, op.cit.

⁴¹ Greg Gause, "Fear thy neighbour", *The National*, 14 de mayo de 2009.

⁴² US CENTCOM Gulf States Chiefs of Defense Conference, declaraciones de Robert M. Gates, secretario de Defensa, Washington, DC, 23 de junio de 2009.

Arabia Saudí ya se había opuesto a la entrada de Irak al CCG durante el régimen de Saddam Hussein por temor a sus aspiraciones hegemónicas. Es improbable que los saudíes cambien de parecer ahora que consideran que el Gobierno iraquí, liderado por los chiítas, se encuentra bajo la influencia iraní.⁴³ Los Estados del Golfo han declarado que no tienen intención de unirse contra Irán y tampoco de ceder terreno a Israel.

Estas demandas ponen en evidencia una falta de consideración por las prioridades de los Estados del Golfo. A cambio de conformidad, Estados Unidos ofrece seguridad a través de la protección militar. EE.UU. todavía ha de aceptar que los países del Golfo definan sus intereses fuera del contexto de la necesidad de protección militar por parte de Washington.⁴⁴ Los países del Golfo se sienten descuidados por Washington (especialmente en su tratamiento del caso iraní) y, en ocasiones, hasta molestos, por ejemplo, cuando se les pide públicamente que lleven a cabo medidas conciliadoras hacia Israel. Les gustaría que se reconociese el papel que pueden jugar en la región. Pero, sobre todo, a los Estados del Golfo les gustaría ver resuelto el conflicto israelí-palestino y a Irán contenido, pero sin concesiones a sus expensas. Sus repetidas propuestas por una zona libre de armas de destrucción masiva en el Golfo han sido ignoradas. Junto con las dudas sobre la capacidad estadounidense para abordar los conflictos regionales, estos factores están restringiendo su predisposición a cooperar con Washington.

Incluir a los Estados del Golfo en las negociaciones sobre Irán, por encima y más allá de los temas de la cooperación para la defensa, sería el primer paso hacia el reconocimiento no sólo de sus intereses, sino de su creciente rol diplomático y político en la región. A pesar de sus aperturas iniciales, la relación de la Administración Obama con los Estados del Golfo ha sido cambiante, oscilando entre el deseo de perseguir intereses comunes y el desacuerdo sobre objetivos

contradictorios. Esta pérdida de fe en Estados Unidos, la exasperación provocada por la ausencia de progresos en el tratamiento de los problemas regionales (Israel) y la frustración por no ser consultados o incluidos en las conversaciones sobre las cuestiones regionales (Irán e Irak) han llevado a algunos Estados del Golfo a jugar un rol cada vez más independiente y enérgico en la región.

Arabia Saudí se está apoderando del liderazgo regional, tradicionalmente en manos de Egipto, quizás como un intento de contrarrestar el creciente perfil de Irán en la zona. Sus avances diplomáticos hacia Libia y Siria podrían interpretarse como intentos de crear un frente árabe para contrarrestar la creciente influencia iraní.⁴⁵ Además, Arabia Saudí ha apoyado al bloque político sunita pro-occidental que opera en el Líbano, ha intentado gestionar un gobierno de unidad en Palestina y se involucra cada vez más en el conflicto de Yemen. Estados Unidos también reconoce que Arabia Saudí tiene un rol que jugar más allá de sus fronteras inmediatas. Como admitió Williams Burns en abril de 2009: "nuestras perspectivas de éxito en Afganistán y Pakistán se fortalecerán si profundizamos nuestra relación con Arabia Saudí". De igual modo, Qatar se ha involucrado en los asuntos regionales, aunque su hiperactividad no ha sido bien vista por EE.UU. No obstante, los qataríes mantienen relaciones con Hezbolá, Hamás e Irán, lo cual otorga al país una posición influyente en el escenario regional. Aunque este creciente perfil político debería aumentar las ventajas de una relación transatlántica más estructurada y estratégica con estos actores regionales, éste no ha sido el caso. En junio de 2009, el representante especial para Afganistán y Pakistán Richard Holbrooke afirmó que Estados Unidos busca "establecer una base intelectual estratégica" con los Estados del Golfo para coordinar políticas sobre Afganistán, Pakistán y cuestiones relativas a Oriente Medio. Debido a la ausencia de una estrategia integral para lidiar con los desafíos en Oriente Medio, Estados Unidos ha desaprovechado el potencial ofrecido por aliados como Arabia Saudí y Qatar.

⁴³ D. Ottaway, op. cit.

⁴⁴ Christian Koch, "Respecting Arab interests", *The Khaleej Times*, 26 de octubre de 2007.

⁴⁵ Michael Slackman, "Influence of Egypt and Saudi Arabia fades", *The New York Times*, 11 de noviembre de 2009.

Dinámicas cambiantes y sus implicaciones para la política de la Unión Europea

La pérdida de credibilidad de Estados Unidos en la región, que comenzó bajo la Administración Bush y que todavía no ha sido revertida, ha incentivado a los Estados del Golfo a mirar hacia Europa y cada vez más también a Asia. Pero la UE no está preparada para un mayor compromiso con la región. En términos estratégicos, la UE continúa considerando al CCG más como una subcategoría del Oriente Medio más amplio que una región que merece un enfoque y prioridades específicos. No sólo la UE carece de una política coherente hacia el Golfo, sino que también opera en un vacío, ignorando los cambios en la política estadounidense y los cambios políticos y económicos dentro de la propia región. La falta de contenido y la subsiguiente desatención de la Partenariado Estratégico para el Mediterráneo y Oriente Medio⁴⁶ de la UE, acordada en 2004, es tan reveladora como la incapacidad para concluir el Tratado de Libre Comercio (TLC) entre la UE y el CCG. Consecuentemente, Estados Unidos y la UE están siendo desplazados por Asia. El centro de gravedad está cambiando y el Golfo está mirando más hacia el Este. La mayoría de los Estados del Golfo se está enfocando cada vez más en los mercados de China, India y otros países asiáticos.

Como parte de esta nueva actitud, los Estados del Golfo están diversificando sus relaciones en materia de seguridad. Ésta es una señal importante dado que los Estados del Golfo han usado tradicionalmente la compra de armas como una extensión de su política

⁴⁶<http://consilium.europa.eu/uedocs/emsUpload/Partnership%20Mediterranean%20and%20Middle%20East.pdf>

exterior. Aunque sería poco realista pretender que la UE pudiera ofrecer las mismas garantías de seguridad que Estados Unidos, la UE podría potencialmente jugar un rol en temas como la prevención del tráfico ilegal de drogas, personas o material nuclear. Pero la ausencia de una política europea bien definida hacia la región ha simplemente conducido a una creciente competencia entre los Estados miembros en materia de cooperación para la defensa. Los esfuerzos de los Estados miembros de la UE para fortalecer su presencia en el Golfo son evidentes en el trajín de visitas de representantes europeos que ha tenido lugar en los dos últimos años. Recientemente, Alemania y los EAU han firmado un acuerdo de Asociación Estratégica; Francia ha establecido una base militar en los EAU y ha firmado un acuerdo amplio en materia de cooperación para la defensa con Kuwait; por su parte, Blair y Brown han visitado la región. El ministro de Defensa francés, Hervé Morin, recientemente ha afirmado que "Francia ha decidido retomar su lugar y jugar su rol para asegurar la estabilidad y la seguridad de esta región estratégica".⁴⁷ Según el ministro de Defensa británico, Bob Ainsworth, el Reino Unido también intenta "mantener una presencia militar importante en la región".⁴⁸ Del mismo modo, el ministro de Relaciones Exteriores italiano Frattini afirmó en diciembre de 2009 que Italia ha comenzado a fortalecer su presencia en el Golfo después de un período de ausencia.⁴⁹ Mientras el alcance de las discusiones con los gobiernos europeos es todavía incierto, Francia, España, el Reino Unido y Alemania han estado manteniendo conversaciones sobre la seguridad con miembros del CCG de manera individual.⁵⁰

De la misma manera, los Estados del Golfo están buscando diversificar sus relaciones económicas. Las relaciones con Estados Unidos ya no ocupan el primer

⁴⁷ *Reuters*, "Kuwait says it wants Rafale jets, awaiting terms", 22 de octubre de 2009.

⁴⁸ *Kuwait Times*, "British Government to maintain military presence in Gulf", 4 de noviembre de 2009.

⁴⁹ *Kuwait News Agency*, "Italian diplomacy prioritizes relations with GCC members: Frattini", 2 de diciembre de 2009.

⁵⁰ Institute for National Strategic Studies, "Global Strategic Assessment 2009: America's Security Role in a Changing World", Washington DC, septiembre de 2009, p.199.

lugar, sino son más bien una entre muchas dentro de una red de relaciones.⁵¹ Aún más, los Estados del Golfo, en particular Arabia Saudí como miembro del G-20, han jugado un rol importante en el apoyo a los esfuerzos internacionales para contener la crisis financiera global. El peso del CCG en la economía y las finanzas internacionales ha aumentado, y el medio siglo de predominancia económica estadounidense en la región ha finalizado. Sin embargo, el impasse acaecido en las negociaciones para el TLC ha debilitado la presencia de la UE desde el punto de vista político y de seguridad, y ha incrementado la competencia entre los Estados miembros en materia de cooperación en comercio, transporte y energías renovables. Esto ha ocurrido a pesar del hecho de que el volumen y el valor del comercio UE-CCG es el doble del nivel desarrollado entre Estados Unidos y estos países, que las economías europeas dependen más de las exportaciones energéticas de la región que EE.UU. y que las rutas de transporte entre ambas zonas son más cortas en distancia y tiempo. Aún más, la UE goza de mayor credibilidad e influencia económica que cualquier otro bloque económico. A pesar de estas ventajas, el enfoque económico de la UE ha debilitado su presencia geopolítica y ha provocado un declive relativo de la presencia e influencia europea. Los Estados del CCG lamentan que la UE no haya apoyado su deseo de forjar una asociación geopolítica amplia, aunque creen en la firma del TLC como un prerrequisito para profundizar las relaciones políticas más amplias. El impasse actual es de hecho el resultado de una mayor firmeza del Golfo en la búsqueda de mejores términos en su relación con Europa y de una Europa que aún considera a estos países como meros proveedores de energía más que como actores geoestratégicos.

Aunque la UE es más dependiente del petróleo del Golfo que EE.UU, está menos involucrada en la región. Además su estrategia energética hacia el Golfo está mucho menos desarrollada que hacia otras

regiones productoras, a pesar de que la concentración de recursos en el Golfo asegura que continuará siendo una fuente importante de energía. Irán, Irak y el CCG poseen alrededor del 57 por ciento de las reservas petroleras y el 45 por ciento de las reservas gasíferas totales probadas a nivel mundial. Los países del Golfo (incluidos Irán e Irak) producen alrededor de 20 millones de barriles de petróleo al día; aproximadamente el 30 por ciento de la producción mundial.⁵² En 1980, dos tercios de la producción petrolífera de la región se dirigían a Europa y Estados Unidos; en 2004, un tercio. La Comisión Europea ha propuesto extender la estructura del Tratado Energético de la Política Europea de Vecindad y la Casa Energética Común de la Asociación Euromediterránea (EURO-MED) a los Estados del CCG, así como ofrecer a la región el mismo tipo de acuerdos energéticos ofrecido a Argelia y Egipto. Sin embargo, el continuo punto muerto en las negociaciones comerciales entre la UE y el CCG debilita las perspectivas en otros aspectos de la política de cooperación. Los Estados del Consejo de Cooperación del Golfo han rechazado la idea de un memorando de entendimiento sobre la cooperación energética, insistiendo en que un TLC es un precursor para profundizar otras áreas de la cooperación. En los últimos años la importancia de los encuentros bianuales entre expertos en energía de la UE y del CCG ha disminuido respecto de las primeras reuniones, con la presencia de representantes de menor nivel por ambas partes. La Comisión ha buscado profundizar la cooperación energética a nivel bilateral con cada uno de los Estados del CCG, pero aquí las posibilidades están limitadas a cuestiones técnicas tales como la reducción del venteo y el desarrollo de productos de bajo consumo energético.

La UE no debería relajarse en el entendimiento de que el Golfo es una zona de influencia de Estados Unidos. La pérdida de credibilidad estadounidense y su enfoque limitado de seguridad deja libre el camino para asumir el liderazgo y promover el papel de los Estados del Golfo en la gestión de la región. Estos Estados tienen mucho que ofrecer tanto política

⁵¹ Saudi-US Relations Information Service, "The vital Triangle: China, the Unites States and the Middle East, A Conversation with Jon Alterman", 5 de febrero de 2009.

⁵² Katzman, op.cit.p.26.

como económicamente. Su influencia y contactos podrían contribuir a resolver muchos de los intratables conflictos que asolan a la región, y su creciente poder económico y financiero jugará seguramente un rol relevante en el desarrollo de la economía global en los próximos años. La UE debería incorporar a la región dentro de una estrategia más amplia para Oriente Medio, contribuyendo a fortalecer el potencial diplomático y político de los Estados del Golfo. A la luz de la incapacidad de Estados Unidos para cambiar su enfoque, la UE no debería abandonar su posición respecto a la gobernanza y la reforma política y debe resistir la tentación de ser demasiado deferente con las clases gobernantes. A pesar de su retórica general respecto al compromiso con la democracia y los derechos humanos, la UE, al igual de EE.UU., se ha mostrado poco dispuesta a promover mayores reformas en la región. Mientras que la UE aclama los esfuerzos estadounidenses para reconstruir puentes y suavizar su retórica, no se muestra más dispuesta a presionar por una mayor cooperación en cuestiones relacionadas con la gobernanza. Si la UE de hecho sigue una orientación normativa común, en esta región las limitaciones estructurales (o al menos una percepción de tales restricciones) militan en contra de la promoción de la democracia. Si existe la voluntad de replicar las normas internas de la UE, ésta se limita al campo económico y ciertamente no pretende conllevar una reforma política significativa. Este enfoque podría ser contraproducente en el largo plazo, dado que la UE se arriesga a perder la imagen favorable que actualmente goza en la región. El apoyo incondicional a los regímenes autoritarios y a políticas injustas sólo la volverá impopular. Además, si se llevan a cabo de la manera adecuada, las presiones para lograr reformas no perjudicarán a las relaciones comerciales y de defensa, tal como algunos temen.

La UE debería concentrarse en capitalizar su experiencia en la coordinación de reformas regulatorias en diferentes países, facilitar la transferencia de tecnología que pudiera ayudar a los Estados del Golfo en sus esfuerzos de diversificación, finalizar el TLC del cual mucho se beneficiará, proveer cooperación técnica

para la implementación de la unión aduanera y ayudar a construir estándares y capacidades. Asimismo, la ciencia, la tecnología y la educación pueden jugar un rol importante en aumentar el perfil de la UE en la región. Hasta el momento, la mayoría de la ciencia y la tecnología relacionada con la energía es de origen estadounidense y miles de profesionales del Golfo estudian en universidades de Estados Unidos. Europa tiene mucho que avanzar en este sentido.

Conclusión

Las grandes expectativas causadas por el discurso de Obama en El Cairo han chocado con una actitud débil y marcadas inconsistencias. Ya sea por ingenuidad o por la dificultad de reconciliar una política exterior que pretende ser a la vez “de principios y pragmática”,⁵³ la gran promesa de la política de Obama hacia Oriente Medio está sufriendo severamente. A pesar de las críticas de la opinión pública, los dirigentes del Golfo están comprometidos en continuar su cooperación con Estados Unidos, aunque con menos entusiasmo. Mientras que la credibilidad estadounidense se ha erosionado, la UE parece incapaz de capitalizar su propia credibilidad debido a la ausencia de un marco institucional para la cooperación y a un enfoque desajustado, casi exclusivamente dirigido a alcanzar un TLC.

Igual que Estados Unidos, la UE también se está centrando cada vez más en la seguridad. Como ha afirmado la alta representante de la UE, Catherine Ashton: “la cuestión que está en mi mente es la seguridad, con ‘s’ mayúscula y ‘s’ minúscula”. No obstante, es poco probable que ello se traduzca en lazos más estrechos con el Golfo o una mayor presencia en Oriente Medio. La UE continúa considerando a la región como una zona de influencia estadounidense. Tampoco queda claro cuál es el rol que Estados

⁵³ Israeli Presidential Conference 2009, “The Responsibility We Share for Our Common Future”, declaraciones de Susan E. Rice, representante permanente de Estados Unidos ante Naciones Unidas, 21 de octubre de 2009.

Unidos prevé para la UE, si es que vislumbra alguno. Las declaraciones políticas de la UE en diciembre de 2009 con respecto a Israel y Palestina no han sido del agrado de Estados Unidos y han sido vistas como una intrusión. A pesar de la "apuesta por el multilateralismo" de Obama, es poco claro si la Administración estadounidense realmente desea cooperar con la UE en el Golfo, más allá de cuestiones muy específicas como las sanciones a Irán o la cancelación de la deuda de Irak. Como ha señalado recientemente Timothy Garton- Ash, incluso si "las potencias europeas siguieran siendo, después de China, operativamente el actor más significativo para la política exterior estadounidense", EE.UU. mira hacia un G-2 (EE.UU. y China) no un G-3 (EE.UU, UE y China). Si Estados Unidos espera poco de la UE, es porque en términos de política exterior no la

considera un actor unitario (lo mismo no se aplica a la política de competitividad y el comercio). Así, EE.UU. tratará con los gobiernos o grupos de gobiernos específicos según mejor le convenga. Lo que Estados Unidos realmente desea es que Europa ejerza una mayor presión sobre los Estados del Golfo para que actúen según los intereses estadounidenses.

La actitud vacilante de la Administración Obama hacia Oriente Medio sugiere que es hora de que la UE siga su discurso y conforme una estrategia en el Golfo que la sitúe como un interlocutor creíble tanto para Estados Unidos como para los Estados del CCG. Un rol más proactivo de la UE, apoyándose en su gran credibilidad, y que tenga en cuenta a las aspiraciones de los Estados del Golfo, podría servir para restablecer algo de la influencia europea perdida en la región.

DOCUMENTOS DE TRABAJO

- 95 ¿Cambio o Continuidad? La política estadounidense hacia Oriente Medio y sus implicaciones para la Unión Europea, Ana Echagüe, Marzo 2010
- 94 Las políticas europeas de resolución de conflictos: una construcción de la paz truncada, Fernanda Faria y Richard Youngs, Marzo 2010
- 93 Por qué la Unión Europea necesita una política más amplia hacia Oriente Medio, Edward Burke, Ana Echagüe y Richard Youngs, Febrero 2010
- 92 A New Agenda for US-EU. Security Cooperation, Daniel Korski, Daniel Serwer and Megan Chabalowski, November 2009
- 91 El dilema de la construcción del Estado en Kosovo: La fragilidad en un Estado cuestionado, Lucia Montanaro, Octubre de 2009
- 90 El “soldado-diplomático” en Afganistán e Irak, Edward Burke, Septiembre de 2009
- 89 La empresa como actor de la reconstrucción post bélica, Carlos Fernández y Aitor Pérez, Agosto de 2009
- 88 A criminal bargain: the state and security in Guatemala, Ivan Briscoe, September 2009
- 87 Informe de Estudio de Caso: La respuesta humanitaria española a la temporada de huracanes de 2008 en Haití, Velina Stoianova y Soledad Posada, Julio de 2009
- 86 Evaluaciones de gobernanza y rendición de cuentas interna: Contribuir al debate nacional y cambiar las prácticas de ayuda, Stefan Meyer, Junio de 2009
- 85 Tunisia: The Life of Others. Freedom of Association and Civil Society in the Middle East and North Africa, Kristina Kausch, June 2009
- 84 ‘Strong Foundations?’: The Imperative for Reform in Saudi Arabia, Ana Echagüe and Edward Burke, June 2009
- 83 Women’s political participation and influence in Sierra Leone, Clare Castillejo, June 2009
- 82 Defenders in Retreat. Freedom of Association and Civil Society in Egypt, Kristina Kausch, April 2009
- 81 Angola: ‘Failed’ yet ‘Successful’, David Sogge, April 2009
- 80 Impasse in Euro-Gulf Relations, Richard Youngs, April 2009
- 79 La división del trabajo internacional: Desafiando al paradigma de la asociación. Marco analítico y metodología para los estudios de país, Nils-Sjard Schulz, Febrero 2009
- 78 Violencia urbana: Un desafío al fortalecimiento institucional. El caso de América Latina, Laura Tedesco, Febrero 2009
- 77 Desafíos económicos y Fuerzas Armadas en América del Sur, Augusto Varas, Febrero 2009
- 76 Building Accountable Justice in Sierra Leone, Clare Castillejo, January 2009
- 75 *Plus ça change*: Europe’s engagement with moderate Islamists, Kristina Kausch, January 2009
- 74 The Case for a New European Engagement in Iraq, Edward Burke, January 2009
- 73 Proyecto de investigación sobre ciudadanía inclusiva: Metodología, Clare Castillejo, Enero 2009

FRIDE

La política de Estados Unidos hacia Oriente Medio no ha experimentado cambios significativos bajo el mandato de Obama, a pesar de que inicialmente se señalaba lo contrario.

El arraigado enfoque de EE.UU. en materia de seguridad presenta una oportunidad para la UE. La UE debería incluir a los Estados del Consejo de Cooperación del Golfo en una estrategia más amplia hacia Oriente Medio y así aprovechar la influencia diplomática y política que estos países ofrecen.

www.fride.org