

## Para recuperar la confianza, Estados Unidos debe reconsiderar la totalidad de su planteamiento en vez de seguir poniendo parches a las políticas inciertas y las relaciones inestables con Oriente Medio.

*Marina Ottaway* es experta en Oriente Medio del Centro Internacional para Académicos Woodrow Wilson.

# EEUU Y ORIENTE MEDIO: MÁS PROBLEMAS DE LOS QUE UN VIAJE PUEDE SOLUCIONAR

El viaje en julio del presidente Joe Biden a Israel y Arabia Saudí no ha contribuido a fortalecer las relaciones entre Estados Unidos y la región. Antes bien, vino a poner aún más de relieve lo complicados que siguen siendo para Washington los vínculos con ambos países y, en general, con el núcleo de Oriente Medio. Desde el punto de vista estadounidense, este núcleo incluye a Israel y a sus vecinos inmediatos Egipto y Jordania, así como a los ricos y cada vez mejor armados Estados productores de petróleo del Golfo. Todos ellos son posibles socios de Estados Unidos, y países a los que no puede ignorar. Actualmente, Irán es calificado de enemigo. La mayoría de los demás países de Oriente Medio, y desde luego del Norte de África, tienen un interés limitado a no ser que amenacen con convertirse en peones de Rusia, China o Irán. El hecho de que Biden visitara Arabia Saudí e Israel refleja las prioridades.

El viaje concluyó sin resultados ni siquiera simbólicos, algo muy poco usual en las visitas presidenciales, que se diseñan para aparentar al menos un resultado positivo. En este caso, ni siquiera está claro lo que el presidente esperaba conseguir, salvo un compromiso de Arabia Saudí de aumentar la producción de crudo con el fin de combatir la subida de los precios. Esto no ocurrió. Lo único que mostró el viaje es que Estados Unidos sigue considerando a Israel su principal socio en la zona, y que el presidente Biden no se ha distanciado de las políticas de la administración Trump, en su mayoría ofensivas para los países árabes, como el traslado de la embajada estadounidense de Tel Aviv a Jerusalén o el cierre del consulado en esta última. Si el mensaje

del viaje a Israel es "nada ha cambiado", el de la visita a Riad es sencillamente de confusión: ¿el choque de puños entre Biden y Mohamed bin Salman (MBS) indicaba reconciliación, como afirman los saudíes, o continuación del rechazo? Las relaciones con Arabia Saudí, que bajo el mandato de Trump recibieron un impulso a través de la amistad entablada entre MBS y el yerno del entonces presidente, Jared Kushner, empeoraron cuando el columnista saudí Jamal Khashoggi, residente en Estados Unidos, fue brutalmente asesinado en el consulado saudí de Estambul en octubre de 2018, y Estados Unidos responsabilizó al príncipe heredero. ¿El choque de puños indicó que Estados Unidos estaba listo para pasar página, o fue una señal de que Biden seguía manteniendo las distancias con el hombre al que antes tachaba de paria?

### RELACIONARSE CON UN ORIENTE MEDIO QUE HA CAMBIADO

La falta de resultados del viaje de Biden se debe a una serie de factores fundamentales que una breve visita no podía ni empezar a abordar, y no a que el presidente carezca de aptitudes diplomáticas o para las relaciones personales. Nada puede relajar las tensiones entre Estados Unidos y los países árabes sin una redefinición del papel del primero en la zona, una tarea que los sucesivos gobiernos no han estado dispuestos a emprender. El carácter esencial de la relación entre Estados Unidos y los países de Oriente Medio quedó definido después de la Segunda Guerra mundial, cuando Estados Unidos

estaba en la cúspide de su poder y de su confianza en sí mismo, y dominaba un mundo en el que la mayoría de los países estaban devastados por la guerra o, en el caso de Oriente Medio, eran nuevos. Una cita atribuida a un diplomático egipcio, que contemplaba la región desde la alta atalaya de una antigua civilización, calificaba despectivamente a los países árabes de "tribus con banderas". En efecto, los ahora acaudalados países petroleros del Golfo eran apenas Estados emergentes, ricos en recursos, pero con poca capacidad de explotarlos por sí mismos. Dependían de Estados Unidos. Y, en 1948, Israel era un país pionero diminuto y amenazado que se sustentaba en gran medida en las donaciones de los judíos de la diáspora. El papel, y la imagen de sí mismo, de Estados Unidos como poderoso protector de los países de la región, garante de su seguridad y factor de influencia en sus políticas se formó a partir de esas circunstancias, pero ya no está vigente. Todos los países a los que Estados Unidos considera aliados y socios han evolucionado mucho desde las condiciones que convirtieron a Estados Unidos en clave de su estabilidad y prosperidad; ahora la clave son ellos mismos. Pero cuando Biden visitó Israel y Arabia Saudí, paradigma de la transformación de la región, la cuestión de cómo redefinir su relación con Estados Unidos no estuvo sobre el tapete.

Estados Unidos sigue enormemente indeciso con respecto a lo que quiere en Oriente Medio. Las invasiones de Afganistán e Irak representaron un punto de inflexión. En Irak, se puso en marcha dando por sentado que, tras la desintegración de la Unión Soviética, Estados Unidos era la única superpotencia del mundo y que, por tanto, podía reconfigurar los países que ocupaba. No solo podía poner fin a la tiranía de Saddam Hussein, sino también convertir a Irak en una democracia e inspirar así al resto de Oriente Medio. En realidad, la tan anunciada conversión democrática de Irak se redujo a la implantación de un sistema basado formalmente en elecciones, pero en el que el poder de hecho estaba determinado por un complejo juego de rivalidades y equilibrios entre etnias y facciones. Aunque se han celebrado elecciones periódicamente, el poder estaba en gran medida en manos de milicias armadas, muchas de ellas tributarias de Irán o del grupo Estado Islámico, así como de organizaciones tribales suníes y de las fuerzas kurdas. Las últimas elecciones parlamentarias de Irak se celebraron en octubre de 2021, y en el momento de escribir estas líneas, un año después, las formaciones en conflicto todavía no han sido capaces de formar gobierno.

El fracaso en Afganistán fue más rotundo. Diecinueve años de guerra cerraron un círculo que, partiendo del país dominado por los talibanes que Estados Unidos invadió, y pasando por una modernización aparente durante la ocupación que no podía sostenerse con los escasos recursos del país, retornó a un gobierno y a una sociedad de nuevo bajo dominación de los talibanes.

Irán representa un importante obstáculo para restaurar la confianza entre Estados Unidos y el núcleo de Oriente Medio, ya que todas las relaciones con los países árabes están influidas por cómo se considere que pueden afectar al trato con Irán. La República Islámica es un peligroso enemigo al que Washington quería

## Crear que tiene no solo el derecho, sino también la capacidad de reconfigurar países y regiones, le ha costado muy caro a EEUU, como se ha visto en Afganistán e Irak

derrotar y, al mismo tiempo, el país con el que tiene que llegar a un entendimiento para garantizar la estabilidad de la región. En 2015, Estados Unidos, dividido entre estos dos objetivos contrapuestos, se sumó a los demás miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (China, Rusia, Reino Unido y Francia), además de Alemania, en la firma del Plan de Acción Integral Conjunto (JCPOA, por sus siglas en inglés) tras 20 meses de negociaciones. Pero en mayo de 2018, el gobierno de Trump abandonó el JCPOA y acusó a su predecesor de haber negociado un mal acuerdo. Para Estados Unidos, este giro radical fue una lamentable consecuencia de la política interior. En el resto del mundo suscitó dudas sobre la fiabilidad de los compromisos estadounidenses.

Arabia Saudí experimentó directamente la inconsistencia del compromiso de Estados Unidos con su seguridad en septiembre de 2019, cuando drones con base en Irán atacaron instalaciones petroleras en el Este del país, lo cual interrumpió temporalmente la mitad de su producción de crudo. La primera reacción del presidente Trump fue anunciar que iba a reforzar la capacidad saudí de autodefensa. Más tarde dio marcha atrás al declarar que los intereses estadounidenses no se habían visto afectados de manera directa por los ataques y que, por tanto, no era necesario intervenir. No es de extrañar, pues, que los países del Golfo hayan iniciado su propia diplomacia cauta con Irán.

### MÁS ALLÁ DE UNA VISITA PRESIDENCIAL

Los problemas que complican las relaciones entre Estados Unidos y los principales países árabes no se pueden resolver con una visita de Estado. Es hora de que Estados Unidos reconsidere la totalidad de su planteamiento en vez de seguir poniendo parches a las políticas inciertas y las relaciones inestables.

El primer paso, y el más difícil psicológicamente para Estados Unidos, es decidir si quiere seguir siendo la última potencia imperial en Oriente Medio o aceptar que tiene que relacionarse con la región tal y como es. Este cambio no es fácil. Reino Unido y Francia renunciaron a sus imperios coloniales hace décadas, y el ajuste fue traumático. Estados Unidos nunca se ha visto a sí mismo como una potencia colonial que remodelaba el mundo a su medida. En sentido estricto, esta afirmación es verdadera. Salvo en Filipinas, Estados Unidos eludió la "carga del hombre blanco" de gobernar territorios y pueblos. Lo que no eludió fue la mentalidad imperial. Paradójicamente, esta mentalidad recibió un nuevo im-



Saludo de Joe Biden y Mohamed bin Salman en el Palacio Real de Al Salam. Yeda, 15 de julio de 2022. FOTO DE LA CORTE REAL DE ARABIA SAUDÍ/HANDOUT/ANADOLU AGENCY VÍA GETTY IMAGES

pulso cuando la Unión Soviética se derrumbó y se creó la ilusión de que Estados Unidos, la única superpotencia mundial, podía remodelar el mundo.

La creencia de que Estados Unidos tiene no solo el derecho, sino también la capacidad de reconfigurar países y regiones, le ha costado muy caro en las dos primeras décadas del siglo XXI y lo ha arrastrado a los lodazales de Afganistán e Irak, como ya se ha comentado. Es hora de que reconozca su fracaso en esos países y, sobre todo, se replantee los límites de su poder y adapte sus políticas en consecuencia. Al igual que Francia y Reino Unido, Estados Unidos tiene que aprender a relacionarse con el Oriente Medio que existe, en vez de arremeter contra los molinos de viento en un intento de crear el que imagina.

Esto nos lleva a dos preguntas estrechamente relacionadas entre sí. Si el objetivo de Estados Unidos debe ser proteger sus intereses en Oriente Medio tal y como es, ¿cuáles son esos intereses, y qué herramientas tiene Washington a su disposición para hacerlos realidad?

Estados Unidos define sus intereses en la región de manera expansiva. Tiene intereses geopolíticos, económicos y morales referentes a la promoción y salvaguarda de los derechos humanos, la democracia y el actual sistema internacional. Está claro que tiene intereses estratégicos en una región situada en el centro de las rutas de tránsito entre Asia y Europa. Pero lo que no está tan claro es si esos intereses están amenazados. China no ha mostrado ninguna inclinación a dominar políticamente la región, aunque ayuda a esos países a mejorar sus infraestructuras. Rusia, que en su ambición de revivir la gloria del imperio soviético probablemente querría tener un papel político mucho mayor, está empantanada en Europa. Irán quiere aumentar la influencia chií, pero también lucha por su propia seguridad. Aunque ha demostrado una habilidad excepcional para infiltrarse en la política de sus vecinos, también forma parte de la región y no es un actor externo como Estados Unidos. El Golfo es tan iraní (o persa) como árabe. La alternativa no es una región con Irán o sin Irán, como podría ser, por ejemplo, con Rusia o sin Rusia. La alternativa es la coexistencia entre todos los países del Golfo o el conflicto.

Los intereses económicos de Estados Unidos están decreciendo. Ahora es un exportador de petróleo y gas, y de hecho compite por los mercados con los productores de Oriente Medio. Pero sus aliados europeos todavía necesitan el petróleo y el gas de la zona, sobre todo aho-

## China es una amenaza para los intereses económicos de EEUU, pero este último no puede ganar la batalla solo alertando a los países contra el gigante asiático que ofrece acuerdos concretos y, por lo general, mejores

ra que el suministro ruso está dejando de llegar. Arabia Saudí sigue siendo el único país con un exceso de capacidad suficiente para ayudar a estabilizar los precios si decidiera hacerlo, lo cual no es el caso en este momento. Los intereses económicos estadounidenses en los países productores de petróleo de la zona siguen siendo reales, pero cada vez menores.

Estados Unidos proclama a bombo y platillo los intereses morales que guían su política –se dice que invadió Irak en nombre de la democracia–, pero en realidad estos intereses son los primeros que se dejan de lado cuando chocan con otros. En Israel, Estados Unidos ignora sistemáticamente las violaciones de los derechos de los palestinos, así como las normas básicas de las relaciones internacionales sobre los refugiados, el uso de los territorios ocupados y muchas más. En Arabia Saudí, acepta la autocracia y parece en camino de esconder bajo la alfombra la complicidad de Mohamed bin Salman en el asesinato de Yamal Khashoggi. La lista podría seguir. Estados Unidos no puede aplicar una política que se guíe solo por principios morales; ningún país puede hacerlo. En consecuencia, tiene que rebajar la retórica sobre los intereses morales que apuntalan su política exterior. Esa retórica contribuye a que en la región sea percibido como un hipócrita y se desconfe de Washington. Probablemente sus políticas no carezcan de principios más que las de otros países, pero Estados Unidos socava su prestigio al invocar constantemente unas normas de conducta que no puede respetar en la práctica.

Washington debe definir con mayor claridad el equilibrio de sus intereses en países concretos sin hacer afirmaciones que no puede cumplir. Una definición más centrada y menos expansiva de sus intereses tendría que ir acompañada de una evaluación precisa de las herramientas que tiene a disposición para materializarlos. Sin duda, China constituye una amenaza para los intereses económicos de Estados Unidos, pero este último no puede ganar la competición alertando a los países contra el gigante asiático, como suele hacer. No es una herramienta eficaz. El poderío militar estadounidense no sirve para convencer a los países que intentan desarrollar sus infraestructuras marítimas de que no recurran a China, porque Estados Unidos no ofrece ayuda en ese terreno. Los países que persiguen sus intereses no buscan palabras, sino acuerdos concretos, y por lo general, China ofrece pactos mejores.

Las herramientas de Estados Unidos son especialmente limitadas cuando se trata de poner en práctica los principios. Estados Unidos no puede conseguir que otro país sea democrático por más que lo pretenda. Puede financiar los llamados programas de promoción de la democracia, dar dinero a las organizaciones de la sociedad civil (en su mayoría ineficaces), o ayudar a orga-

nizar elecciones. Puede predicar a los conversos. Pero, al igual que le pasa a él mismo, el verdadero obstáculo para la democracia no es técnico, sino político, las acciones de las personas que consideran que la democracia perjudica a sus intereses y quieren asegurarse de que no se afiance. En muchos casos, los esfuerzos por promover la democracia son, no solo inútiles, sino directamente peligrosos. Pueden contribuir en gran medida a que se implante el sectarismo, como en Irak, y pueden hacer que las personas que quieren la democracia en sus países se dediquen a enviar delegaciones a Washington pidiendo ayuda en vez de luchar por ella en su territorio, como ha ocurrido en muchos países tras las revueltas árabes. En los casos más extremos, como en Afganistán, los intentos de promover la democracia pueden dar lugar a sistemas políticos desvinculados hasta el absurdo de las sociedades que se supone que gobiernan.

Tenemos que aceptar la realidad de que incluso nuestros socios, y no digamos nuestros enemigos, en la región son actores libres que definen sus propios intereses y políticas como ellos quieren. Pueden seguir siendo socios de Estados Unidos, aunque las políticas no sean idénticas, pero los estadounidenses debemos permanecer fieles a las nuestras. A Israel le gustaría arrastrar a Estados Unidos a un ataque contra las instalaciones nucleares iraníes, y seguirá intentándolo, aunque los estadounidenses continúen resistiéndose, porque Israel piensa que le interesa atacar. Estados Unidos no lo ve así, y lleva años resistiendo la presión israelí. Es lo que debe seguir haciendo. Esto no significa que Israel no sea un socio, pero los socios no son clones, ni tampoco vasallos. No debemos influir en ellos, ni tampoco debemos dejarnos influir. Podemos endurecer las sanciones a Irán, por ejemplo, aunque los Estados del Golfo negocien con él.

### REALISMO NO ES DEBILIDAD

En resumen, los cambios que proponemos son que Estados Unidos supere su persistente mentalidad imperial, limite sus objetivos, y tenga en cuenta la escasez de sus medios excepto en los conflictos militares contra ejércitos regulares. Con ello no estaría dando una demostración de debilidad; no hay fuerza en intentar hacer lo imposible.

Las políticas llevarían a reconocer los cambios irreversibles que han tenido lugar en Oriente Medio y los trágicos resultados que han dado los intentos de hacer que retroceda el tiempo. Estados Unidos podría conseguir más limitando sus objetivos de forma que reflejen las realidades de la situación. Así iniciaría el camino de reconstruir poco a poco la confianza entre él y los principales países y ganar verdaderos aliados después de décadas de sospechas./