

**DOCUMENTOS CIDOB
MEDITERRANEO Y ORIENTE
MEDIO 15**

**PERSPECTIVAS DE CAMBIO
EN LA POLÍTICA EXTERIOR
ESTADOUNIDENSE EN EL
MEDITERRÁNEO Y EN ORIENTE
MEDIO**

Ricard González Samaranch

documentos



Serie: Mediterráneo

Número 15. Perspectivas de cambio en la política exterior estadounidense en el Mediterráneo y en Oriente Medio

© Ricard González Samaranch

© Fundació CIDOB, de esta edición

Barcelona, mayo de 2009

Edita: CIDOB edicions

Elisabets, 12

08001 Barcelona

Tel. 93 302 64 95

Fax. 93 302 21 18

E-mail: publicaciones@cidob.org

URL: www.cidob.org

Depósito legal: B-46.797-2001

ISSN: 1696-9979

Imprime: Color Marfil, S.L.

Distribuye: Edicions Bellaterra, S.L.

Navas de Tolosa, 289 bis, 08026 Barcelona

www.ed-bellaterra.com

«Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Dirijase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra»

**PERSPECTIVAS DE CAMBIO EN LA POLÍTICA
EXTERIOR ESTADOUNIDENSE EN EL
MEDITERRÁNEO Y EN ORIENTE MEDIO**

Ricard González Samaranch*

Mayo de 2009

*Politólogo y periodista

Sumario

Introducción	7
Peso y orientación general de la política exterior de la nueva Administración	9
Oriente Medio dentro de las prioridades de la política exterior estadounidense	15
Posibles cambios en la política exterior en Oriente Medio y el Mediterráneo	19
Nuevos socios para una nueva política	37
Escenarios de futuro y recomendaciones	41
Referencias bibliográficas	45
Resumen / Abstract	47

Introducción

La elección de Barack Obama como presidente de los Estados Unidos ha representado todo un hito histórico para el país. Ya desde las elecciones primarias, su candidatura despertó entre la ciudadanía un nivel de excitación inédito que le permitió batir todo tipo de récords en la vida política estadounidense, desde el de asistencia a un mitin electoral, al de voluntarios trabajando para su campaña.

Este enorme caudal de ilusión no se ha disipado tras su toma de posesión y, según todas las encuestas, se ha traducido en una elevada cota de popularidad¹. En buena parte, esto se debe a la centralidad en su campaña del mensaje de cambio, que encontró un terreno abonado por el amplio hastío que despertaba la Administración Bush. No sólo el eslogan central de su campaña fue “Change We Can Believe In” (“Cambio en el que podemos creer”), sino que en sus declaraciones y mítines, la palabra “cambio” se convirtió en un verdadero mantra.

Así pues, al inicio de su presidencia, el presidente Obama dispone de un margen de maniobra superior al de la mayoría de sus predecesores. No sólo cuenta con un enorme capital político derivado de su popularidad, sino con un claro mandato de la ciudadanía para que imprima un profundo cambio de dirección al país². La gran pregunta que se hacen muchos ciudadanos todavía es: ¿En qué dirección irá el cambio prometido? Y sobre todo: ¿Cuál será su profundidad?

Esta pregunta es especialmente pertinente en el ámbito de la política exterior. Durante la campaña, Obama se movió dentro de una calculada vaguedad, aferrándose a una serie de principios y promesas que rompían con la política de George Bush, que se transformó en completo mutismo en el proceso de transición presidencial.

1. Véase: online.wsj.com/article/SB123612000246123253.html.

2. Durante los últimos meses de la presidencia Bush, todas las encuestas mostraban que no menos de un 80% de la población consideraba que el país iba en una dirección equivocada.

Las primeras acciones exteriores de Obama desde la Casa Blanca tuvieron como protagonista Oriente Medio. Por lo tanto, es de prever que esta región continuará ocupando el mismo espacio de centralidad en la política exterior de los Estados Unidos que ya tuvo con la Administración Bush.

A pesar de que ha sido en Oriente Medio –entendido según su definición más amplia³– donde se han cosechado los fracasos exteriores más sonados de la anterior Administración, no será nada fácil para Obama cambiar de forma sustancial el enfoque estadounidense hacia la región. A la inercia del proceso administrativo que condiciona el diseño de la política exterior de todo país, hay que añadir el enorme poder de los lobbies que concentran su interés en Oriente Medio, y que han influido muy directamente en la percepción de la opinión pública y en el Congreso al respecto. ¿Está el presidente dispuesto a gastar buena parte de su capital político para transformar la política del país en la región?

Las dudas al respecto se multiplican si tenemos en cuenta la complejidad de los retos que presenta la región, y el hecho de que la delicada situación de la economía estadounidense absorberá buena parte de las energías del presidente. En Oriente Medio existe una retahíla de conflictos imbricados entre sí que convierten su resolución en un verdadero rompecabezas. ¿Es mejor implicarse primero de lleno en conflicto árabe-israelí, o en el dossier nuclear iraní, o bien en los dos a la vez? ¿Es mejor dar un impulso al rol de los Estados Unidos en la región, o esperar unos meses confiando en que la situación estará más madura?

Sea como fuere, está claro que habrá un cambio de rumbo en la política exterior estadounidense en Oriente Medio, lo que presentará ante el Estado español y la Unión Europea nuevos retos y oportunidades que pueden modificar su rol en la zona.

3. En este ensayo adoptaremos la definición de Oriente Medio acuñada por la Administración Bush, es decir, el llamado "Broader Middle East", una franja que va de Marruecos a Pakistán, y que limita al sur con el desierto del Sáhara. La razón es que esta definición ha ido ganando popularidad en los Estados Unidos durante los últimos años, sobre todo cuando en el ámbito estratégico.

Peso y orientación general de la política exterior de la nueva Administración

Peso de la política exterior en la presidencia Obama

Después del estallido definitivo de la crisis financiera en Wall Street el pasado 15 de septiembre, el equipo de estrategias de Barack Obama decidió centrar casi de forma exclusiva su campaña electoral en la cuestión económica. A los asuntos de política exterior les fue reservado un papel muy secundario, y apenas se asomaban en sus discursos gracias a la cuestión de la guerra de Irak, un tema, además, con una dimensión de política doméstica importante.

Por este motivo, tras la noche electoral se especuló sobre la posibilidad de que uno de los cambios de Obama pasara por una vuelta al aislacionismo, reproduciendo así una secuencia que se repite en la historia de los Estados Unidos, que intercala períodos de activa presencia exterior, con otros de repliegue sobre sí mismo. Las expectativas de futuro de la economía, se sostenía, eran tan sombrías que el presidente debería consagrarse en cuerpo y alma a sacar al país de la recesión, marginando los desafíos exteriores. El hecho de que durante la fase de transición iniciara las negociaciones sobre su paquete de estímulo económico, pero se negara a responder preguntas sobre la crisis de Gaza reforzó esta teoría.

Sin embargo, sus primeras semanas en el cargo han desmentido estas previsiones. Aunque la recuperación económica es el asunto al que la Administración dedica sus mayores energías, eso no ha supuesto una marginación de la política exterior.

Uno de los primeros actos de Obama tras ocupar el Despacho Oval fue celebrar una reunión con su equipo de seguridad nacional para abordar, entre otros temas, las guerras de Afganistán e Irak. Igualmente, en esas primeras horas de desplazó a Foggy Bottom, sede de la cancillería estadounidense, para anunciar el nombramiento de dos enviados especiales: George Mitchell para Oriente Medio –y muy especialmente para el conflicto entre israelíes y palestinos–, y Richard Holbrooke para Afganistán y Pakistán.

Esta actuación coincide con la descripción que los medios de comunicación habían hecho de Obama como una persona con un gran interés y curiosidad por la actualidad internacional. En verano realizó un viaje por varios países de Oriente Medio, e incluso llegó a definir su deseo de llevar la paz a Palestina como “una cuestión personal”, una declaración que repitió en su primera semana en el cargo⁴.

Así pues, es de esperar que Obama estará dispuesto a invertir parte de su capital político implicándose de forma personal en negociaciones internacionales cuando crea que sea su presencia es necesaria para desencallar procesos y conseguir avances críticos. Esto es importante porque en los procesos de resolución de conflictos, cuando que se piden concesiones sensibles a las partes, a menudo éstas necesitan garantías de la implicación de la comunidad internacional antes de llegar a compromisos. En este sentido, la participación del presidente de los Estados Unidos puede ser muy útil.

Lo que no está tan claro es cómo gestionará Obama su equipo de relaciones exteriores, hasta qué punto delegará en sus subordinados el diseño de la política exterior, y si este equipo puede ser a veces disfuncional, ya que incluye diferentes personalidades con fuerte carisma y convicciones.

Orientación general

Más allá de su promesa de retirar los batallones estadounidenses de Irak en un plazo máximo de 16 meses, Barack Obama, durante la campaña electoral, ofreció pocos detalles concretos de la política exterior que llevaría a cabo en caso de ser elegido presidente. El candidato demócrata se limitó a delinear cuáles serían unos principios generales que guiarían su actividad en el exterior, y a repetirlos en incontables ocasiones. Tres fueron estos principios: una diplomacia robusta, pragmatismo por delante de ideología, y preferencia por el multilateralismo.

4. Véase: www.reuters.com/article/topNews/idUSTRE50P4S120090126.

La guerra de Irak llegó a marcar de forma tan negativa la política estadounidense entre los años 2004 y 2008, que todas las premisas que llevaron a la invasión del país árabe se convirtieron en indeseables durante la campaña electoral. Una de ellas fue el recurso al uso de la fuerza como medio de resolución de un conflicto, o de transformación de una realidad social y política⁵. A ella, Obama opuso el uso de la diplomacia. Cuando sus rivales, tanto demócratas como republicanos, lo tacharon de ingenuo, y pusieron en duda su capacidad de lidiar con los líderes de las naciones hostiles a los Estados Unidos, el político demócrata le añadió el adjetivo “robusta”.

Para Obama, una “diplomacia robusta” significa una actitud abierta y cooperativa a la hora de relacionarse con los otros países de la comunidad internacional, pero a la vez tenaz y asertiva en la defensa de los intereses estadounidenses. Según el candidato demócrata, la búsqueda de una solución negociada a los conflictos no implica una renuncia a las tesis de los Estados Unidos, sino simplemente el recurso a una estrategia diferente –y más efectiva– en la persecución de los intereses nacionales.

Esta visión está íntimamente vinculada con el segundo principio: un enfoque pragmático de los problemas o conflictos. A diferencia de una Administración Bush, que se movía a menudo –sobre todo en su primer mandato– guiada por impulsos dictados por su ideología, el presidente Obama promete abordar los conflictos que surjan durante su presidencia sin seguir al pie de la letra dogmas o fórmulas inflexibles.

Quizás el mejor ejemplo de la divergencia entre ambos planteamientos en la arena internacional sea la controversia sobre la naturaleza positiva o negativa de abrir vías de negociación con los estados hostiles a los Estados Unidos. Mientras la Administración Bush se negó a entablar conversaciones

5. En un primer momento la justificación para la invasión de Irak fue la existencia de armas de destrucción masiva. Sin embargo, al no ser encontradas, Bush pasó a justificar la invasión de Irak en la necesidad de convertir el país en un modelo de democracia en el que se pudieran inspirar sus vecinos, transformando así la cultura política del mundo árabe.

con regímenes que consideraba intrínsecamente malévolos, como Corea del Norte, Irán, o Cuba –todos ellos miembros del llamado “eje del mal”–, Obama incluso se mostró desde los primeros debates electorales abierto a entrevistarse con los líderes de estas naciones⁶.

Para la Administración Bush, era imposible acomodar unos intereses nacionales percibidos como antitéticos. Además, sostenía, con el mero hecho de compartir mesa con los líderes de estas naciones, los Estados Unidos estaría otorgándoles una legitimidad que les reforzaría internamente. Para la Administración Obama, en cambio, es necesario abrir vías de diálogo con estos países, y la estrategia para tratar con ellos debe decidirse caso por caso, y en función de las perspectivas de éxito de un *rapprochement*, y no en función de un dogma ideológico.

El tercer principio general de la nueva Administración es la preferencia por el multilateralismo en detrimento del unilateralismo, y la confianza en las instituciones internacionales como foros para abordar todas las problemáticas internacionales. Ya durante su campaña, y muy especialmente en sus viajes a varios países en verano, Obama insistió en la importancia de escuchar a los aliados para intentar consensuar posiciones comunes, en lugar de imponer las tesis estadounidenses y amenazar con castigos a aquellos que no las asuman.

En la Conferencia de Seguridad de Munich, del pasado 7 de febrero, el vicepresidente Joe Biden quiso expresar de forma muy clara este cambio de actitud: “Vengo a Europa representando una nueva Administración determinada a marcar un nuevo tono en las relaciones de Estados Unidos con el mundo. Queremos escuchar, pedir consejo. Mantendremos un decente respeto por la opinión ajena. América necesita al mundo, así como el mundo necesita a América⁷”.

6. Véase: www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/07/27/AR2007072700011.html.

7. Véase: www.elpais.com/articulo/internacional/EE/UU/entierra/unilateralismo/elpepuint/20090208elpepiint_5/Tes.

Ahora bien, aunque su disposición inicial sea siempre la actuación multilateral, la nueva Administración se reserva la capacidad de actuar de forma unilateral en aquellos casos en los que esta línea de acción sea la única posible. “Actuaremos de manera multilateral cada vez que podamos, y si lo hacemos solos será porque no quede otro remedio”, indicó Biden en Munich.

En conclusión, y utilizando dos categorías tradicionales dentro del mundo del periodismo, podríamos decir que el presidente Obama se acerca más al estereotipo de “paloma”, que de “halcón”. Sin embargo, su voluntad de doblar el número de tropas estadounidenses en la guerra de Afganistán, considerado el escenario decisivo de la lucha antiterrorista, muestran su capacidad de ser agresivo cuando no existe la posibilidad de llegar a soluciones negociadas. Por lo tanto, quizás el concepto que lo definiría mejor es el de “paloma con garras”.

Oriente Medio dentro de las prioridades de la política exterior estadounidense

Durante el pasado mes de verano, pareció que Oriente Medio podría ser desplazado como región de interés prioritario para la política exterior estadounidense. La mejora de la seguridad en Irak hizo que el país árabe desapareciera de la primera página de la sección de internacional de los periódicos estadounidenses. Su lugar lo ocuparon la guerra de Georgia y la controversia con China alrededor de las protestas pro Tíbet previas a los Juegos Olímpicos de Pequín. Estas tensiones veraniegas con Rusia y China, ante las que Obama mostró una actitud más exigente que Bush, provocaron que algunos analistas pronosticaran una vuelta a la Guerra Fría⁸.

No obstante, el conflicto de Gaza pronto sirvió de recordatorio de que Oriente Medio es la región más convulsa del mundo y, por lo tanto, la que requerirá de una mayor atención por parte de Obama. El propio presidente demostró tenerlo muy claro tan pronto como asumió su nuevo cargo con una serie de gestos destinados a resaltar la importancia estratégica que concede a la región.

En primer lugar, fue muy indicativo que las únicas llamadas internacionales que realizó en su primer día en la Casa Blanca fueran para ponerse en contacto con varios líderes de Oriente Medio⁹. Los líderes europeos tuvieron que esperar al día siguiente para recibir la tradicional llamada telefónica de cortesía.

En concreto, Obama llamó al presidente de la Autoridad Palestina, Mahmoud Abbas, al presidente de Israel, Ehud Olmert, al presidente de Egipto, Hosni Mubarak, y al rey Abdalá de Jordania. El asunto principal que abordó con todos ellos fue la crisis de Gaza y, de forma más general, la búsqueda de una solución al conflicto árabe-israelí. Este movimiento de Obama es coherente con el compromiso que adquirió durante la campaña

8. Véase: www.americanthinker.com/2008/08/georgia_the_first_shot_in_a_ne.html.

9. Véase: voices.washingtonpost.com/44/2009/01/21/obama_calls_abbas_and_other_mi.html.

electoral de situar este conflicto entre una de sus prioridades desde el inicio de su gobierno. Ya en la Casa Blanca, reiteró su compromiso “personal” con la búsqueda de la paz en Palestina de una forma “vigorosa”¹⁰.

Otra señal de la determinación, e incluso urgencia, con la que la nueva Administración quiere intervenir en la región fue el nombramiento de dos enviados especiales a la zona el segundo día que Obama ocupaba el Despacho Oval. George Mitchell se encargará de mediar en el conflicto entre israelíes y palestinos, y Richard Holbrooke se ocupará de Afganistán y Pakistán.

En otro guiño a la región cargado de simbolismo, Obama concedió su primera entrevista en la Casa Blanca al canal de televisión Al Arabiya, con sede en Dubai. Este fue un acto sin precedentes, ya que siempre había sido una cadena estadounidense la primera en tener el privilegio de entrevistar a un nuevo presidente en la mansión presidencial.

Más allá de la crisis de Gaza, y de la importancia que asigna la nueva Administración a la resolución del contencioso árabe-israelí, es lógico que la región ocupe una posición privilegiada en la agenda de Obama, pues en ella se encuentran los dos conflictos violentos en los que el ejército de los Estados Unidos participa de forma directa: Irak y Afganistán. En total, los Estados Unidos tiene desplegados en estos dos escenarios unos 180.000 soldados.

Asimismo, la relevancia de Oriente Medio deriva del hecho de que se encuentra en el corazón de dos de las prioridades desde el punto de vista global de esta Administración: recuperar la buena imagen y el prestigio de los Estados Unidos en el mundo, y la luchar contra la proliferación nuclear.

De acuerdo con la mayoría de las encuestas de ámbito global, Oriente Medio es la región del mundo donde se tiene una peor imagen de los Estados Unidos¹¹. Si a eso añadimos que es de estos países de donde son originarios la gran mayoría de los activistas islamistas que amenazan la seguridad de los Estados Unidos, es fácil entender por qué Washington

10. Véase: www.reuters.com/article/topNews/idUSTRE50P4S120090126?sp=true.

11. Véase: pewresearch.org/pubs/1059/global-opinion-bush-years.

va a esforzarse especialmente para conseguir este objetivo allí. En buena parte, el anuncio de la voluntad de clausurar de la cárcel de Guantánamo y la concesión de la entrevista a Al Arabiya están orientadas a este fin.

Por lo que respecta a la proliferación nuclear, Oriente Medio es la región donde existe un mayor riesgo de que se produzca una carrera armamentística nuclear, sobre todo a causa del programa nuclear iraní. Desde su llegada al Senado, la lucha contra la proliferación nuclear ha sido una de las causas favoritas de Barack Obama, y este asunto ocupaba un lugar preferente en el apartado de política exterior de su plataforma electoral. Por lo tanto, no es de extrañar que durante los primeros días de su presidencia Obama haya presentado una oferta a Rusia para la firma de un nuevo tratado de desarme nuclear conjunto¹². Además, se ha mostrado dispuesto a colaborar con Rusia en la cuestión del escudo antimisiles a cambio de su cooperación en el dossier del programa nuclear iraní, lo que demuestra la importancia que concede a este asunto¹³.

12. Según sostienen sus asesores, una de las motivaciones para acelerar el proceso de desarme de las grandes potencias nucleares es disuadir a aquellos estados, como Irán, a quienes se atribuye la ambición de desarrollar un programa nuclear.

13. Véase: www.nytimes.com/2009/03/03/washington/03prexy.html?ref=world.

Posibles cambios en la política exterior en Oriente Medio y el Mediterráneo

Si en alguna región del mundo se considera que la política exterior del presidente Bush fue un fracaso, éste es Oriente Medio, por lo que es de esperar que sea esta zona la que verá un cambio de enfoque más sustancial tras la llegada de la nueva Administración.

Con poco más de un mes en la Casa Blanca, la Administración Obama aún no ha tenido tiempo de diseñar y desarrollar una política integral para abordar todos los desafíos que afrontan los Estados Unidos en la región. Sin embargo, a través de los gestos y declaraciones de sus miembros, incluyendo las realizadas durante la campaña electoral, así como de la visión de los *think tanks* de tendencia progresista o centristas, es posible tener una cierta noción de en qué pueden consistir estos cambios.

Una cuestión que permanece abierta es la rapidez y la contundencia con las que el nuevo gobierno podrá aplicar este cambio de rumbo. Esto dependerá en buena parte de cómo evolucione el clima político en los Estados Unidos, así como de la respuesta por parte de los principales actores de la región a las primeras iniciativas de Obama. En la medida que el nuevo presidente sea capaz de avanzar en la puesta en práctica de su agenda doméstica sin demasiados obstáculos, y que los actores regionales respondan de forma positiva a sus primeros gestos, podrá ser más audaz en sus acciones exteriores.

A grandes rasgos, y en el ámbito regional, se pueden identificar tres cambios. En primer lugar, parece que Irak dejará de ser el epicentro de la política estadounidense en la región, a medida que se produzca una retirada progresiva de las tropas estadounidenses. El foco de atención de la política exterior estadounidense se desplazará al este. Afganistán, así como

los territorios tribales de Pakistán, asumirán una mayor importancia, e irán convirtiéndose en las zonas que absorban una mayor energía de la diplomacia y el ejército estadounidenses (Alterman, 2009). Por otra parte, el programa nuclear iraní continuará manteniendo un lugar privilegiado en la agenda del presidente de los Estados Unidos. Lo que sí será modificado, como veremos más adelante, es la forma de abordarlo.

Por lo que respecta al conflicto entre palestinos e israelíes, al menos en un primer momento, adquirirá una mayor relevancia en Foggy Bottom –en parte, lo ha hecho ya– que con la anterior Administración. No obstante, no parece que a corto plazo los principales actores del conflicto estén en condiciones de avanzar hacia la resolución de su contencioso, por lo que la implicación directa del presidente será limitada. Ante un posible estancamiento del conflicto, es posible que su centralidad en la agenda exterior estadounidense sea intermitente, y que aparezca en aquellos momentos de posible estallido violento.

En segundo lugar, y de acuerdo con su principio de “diplomacia robusta”, la Administración Obama hará un esfuerzo para abrir vías de diálogo directo o indirecto con los principales actores de la región, incluyendo aquellos que han mantenido una actitud hostil hacia los Estados Unidos¹⁴. En este sentido, el simple hecho de mostrar una actitud cooperativa ya supone un cambio sustancial.

Con el resto de actores con los que los Estados Unidos ya mantenían una comunicación directa, incluyendo las opiniones públicas de estos países, se producirá un cambio de talante. Washington estará más dispuesto a escuchar sus opiniones, en lugar de simplemente ofrecer dictados. Una buena muestra de esta voluntad de cambiar el tono de las relaciones con los actores regionales se pudo observar durante la entrevista del presidente con Al Arabiya, un gesto al que hay que añadir

14. La excepción serán, obviamente, las organizaciones *djihadistas* como Al Qaeda y sus diferentes filiales en la región.

su reciente decisión de visitar en abril Turquía, desde donde se especula que podría realizar un discurso dirigido al mundo islámico centrado en su deseo de mejorar las relaciones entre Oriente y Occidente.

Barack Obama reconoció abiertamente errores pasados en la aproximación de los Estados Unidos a la región, en especial en el conflicto entre árabes y palestinos, y prometió abrir un nuevo capítulo de relaciones. “Demasiado a menudo los Estados Unidos han empezado dictando sin conocer todos los factores en juego. Ahora debemos escuchar. [George Mitchell] va a hablar con todas las partes implicadas¹⁵”.

El presidente pronunció en numerosas ocasiones la palabra “respeto” para caracterizar el tipo de relaciones que quiere impulsar con el mundo islámico. “Ahora, mi trabajo es comunicar el hecho de que los Estados Unidos tienen interés en el bienestar del mundo islámico, que el lenguaje que usaremos será el del respeto”, explicó a Al Arabiya.

Una de las dudas respecto a esta política es si la nueva Administración tenderá su mano también a aquellos partidos islamistas moderados que representan las fuerzas de oposición más importantes de los aliados tradicionales de Washington. Por ejemplo, hasta ahora, los Estados Unidos se han mostrado reacios a mantener contactos con los Hermanos Musulmanes egipcios, la única fuerza capaz de desafiar el poder de Mubarak. ¿La política de mano tendida se limitará a los estados hostiles, como Irán o Siria, o también alcanzará a los partidos islamistas de oposición¹⁶?

En último lugar, es muy probable que la nueva Administración cambie el enfoque, aunque no los objetivos últimos, de la llamada “freedom agenda” del presidente Bush. Entre los años 2004 y 2006, el anterior inquilino de la Casa Blanca quiso llevar hasta sus últimas consecuencias la tradicional

15. Véase: www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/01/26/AR2009012602035.html.

16. El Reino Unido ha anunciado que retomará sus contactos con el ala política de Hizbullah, lo que no ha sido bien recibido en Washington. Este gesto podría indicar que la Administración Obama no está dispuesta a extender su política de mano a los partidos islamistas hostiles a los Estados Unidos e Israel.

política estadounidense de promoción de la democracia –que a menudo ha sido más un eslogan que una realidad– en algunos países de la región.

Sin embargo, tras la victoria de Hamás en las elecciones legislativas de enero de 2006, que se añadía a los buenos resultados de los islamistas en Líbano y Egipto, el presidente Bush volvió a los postulados tradicionales de la diplomacia estadounidense, privilegiando la estabilidad y el “statu quo”, en detrimento de la democracia.

De esta experiencia ha surgido un consenso transversal dentro del *establishment* estadounidense, que incluye a los neoconservadores¹⁷, que se basa en la necesidad de promocionar primero el cumplimiento de aquellas condiciones necesarias para que florezca una verdadera y robusta democracia, más allá del proceso meramente electoral¹⁸. A saber, independencia del poder Judicial, respeto de la libertad de expresión y existencia de unos medios de comunicación independientes, libertad de asociación, y respeto al Estado de derecho.

La violencia experimentada en Irak tras haber destronado a Sadam Husein ha convencido a expertos de un amplio abanico ideológico que la implantación de la democracia no puede ser un proceso instantáneo, sino que debe ser gradual para ser realmente exitoso. Por esta razón surge la voluntad de impulsar medidas que estimulen el reforzamiento de las sociedades civiles de la Oriente Medio, en lugar de la celebración de elecciones, lo que puede ser visto por las autocracias de la región como una estrategia menos amenazadora.

Obama expresó claramente esta idea en una entrevista que concedió al *Washington Post* el pasado 15 de enero, y en la que dijo que “las elecciones no son democracia, como nosotros la entendemos”, sino sólo “una faceta

17. Entrevista a Richard Perle en *El Temps*, marzo de 2007.

18. No todos los expertos están de acuerdo en la visión de que la Administración Bush privilegió las elecciones por encima de la promoción de las libertades individuales y la independencia judicial. Tomas Carrothers considera que es un lugar común erróneo. Véase: www.carnegieendowment.org/publications/index.cfm?fa=view&id=22781&prog=zgp&proj=zdrf.

del orden liberal”¹⁹. El presidente añadió que veía la promoción de la democracia “a través de proporcionar una mejor vida a la gente, menos obsesionado con la forma, y más con la sustancia”.

Ahora bien, está por ver con qué intensidad la nueva Administración presionará a sus aliados para que den pasos en esta dirección. De hecho, la secretaria de Estado, Hillary Clinton, en uno de sus primeros discursos dijo que su política estaría basada en las tres D –defensa, diplomacia y desarrollo–, dejándose la cuarta D, democracia, lo que ha levantado los recelos de activistas y ONG²⁰. Estas dudas se multiplicaron después de su viaje a Pequín, donde no abordó el problema del respeto de los derechos humanos en el país con los dirigentes chinos, alegando que había otras cuestiones de mayor urgencia e importancia, como las medidas comunes para aliviar la crisis económica mundial. Estos dos gestos han hecho temer a muchos activistas a favor de la democracia que la Administración Obama dará un giro realista a la política exterior estadounidense que marginará la promoción de los derechos humanos y la democracia en favor de la estabilidad.

A continuación se analizarán de forma específica los posibles cambios de política en los principales conflictos o subáreas regionales.

Irak

Según declaraciones a la prensa de algunos de sus asesores, Irak ha planteado uno de los primeros dilemas al presidente Obama desde su llegada a la Casa Blanca²¹. Por un lado, el presidente se ve empujado por las bases antiguerra, que tuvieron un papel decisivo en su victoria en las primarias demócratas, a cumplir su promesa de retirar todas las tropas de combate desplegadas en Irak en un período máximo de 16 meses.

19. Véase: www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/01/18/AR2009011801490.html.

20. Véase: www.nytimes.com/2009/02/22/weekinreview/22baker.html?_r=1&ref=world&pagewanted=all.

21. Véase: www.nytimes.com/2009/01/29/us/politics/29prexy.html?_r=1&ref=us&pagewanted=all.

Pero por otro, sus mandos militares se muestran contrarios a una retirada que siga un calendario preestablecido, y sostienen que ésta debe estar vinculada a la situación sobre el terreno. Tanto el general Ray Odierno, máximo responsable en Irak, como el general David Petraeus, máxima autoridad militar del Comando Central del ejército, además del embajador Ryan Crocker, desaconsejaron una retirada sustancial antes de la celebración de elecciones parlamentarias a finales de año en una reunión con Obama, que tuvo lugar al día siguiente de su toma de posesión. Esa fecha se considera clave en el proceso de transición democrática iraquí, ya que es probable que se produzca un cambio de gobierno, y que alguno de los perdedores de las elecciones no reconozca el resultado, lo que podría hacerlo caer en la tentación de recurrir a la violencia. La opinión de los militares coincide con la de algunos expertos que han destacado la fragilidad de la situación en el país árabe (Biddle et al., 2008).

Así pues, Obama afronta el difícil dilema de alienar a unas bases fieles que pueden volver a ser su principal pilar de apoyo en un futuro próximo si su fortuna se tuerce, o que bien pueden apoyar al estamento militar, un poder fáctico siempre importante en todo Estado, pero más cuando el país está librando dos guerras. Sin embargo, el hecho de que la violencia contra los soldados estadounidenses en Irak se haya reducido de forma notable²², así como que las elecciones regionales del pasado mes de enero se celebraran sin mayores incidentes, ha otorgado a Obama un mayor margen de maniobra.

Como en todo dilema de este tipo, el presidente ha intentado buscar una tercera vía, respetando al máximo su promesa electoral, pero a la vez cumpliendo las necesidades expresadas por los militares. El 27 de febrero

22. En octubre de 2008, por ejemplo, murieron sólo 17 soldados, en lugar de los 115 en octubre de 2006. Además, en varios de los últimos meses, el número de bajas en Afganistán ha sido superior que en Irak, a pesar de contar con una cuarta parte de soldados menos.

Obama anunció que pensaba retirar todas las tropas de combate en agosto de 2010, es decir, tres meses más tarde de lo que había prometido, pero antes de lo que deseaban sus mandos. Ahora bien, también dijo que sería flexible a la hora de aplicar la retirada, y anunció que, tras agosto de 2010, dejaría más soldados en Irak de lo que siempre dio a entender.

Durante la campaña electoral, Obama prometió retirar un batallón por mes, y mantener sólo una ‘fuerza residual’ en Irak en tareas de formación del ejército iraquí. Como el presidente nunca precisó cuántos soldados formarían ese ‘fuerza residual’, no está clara la definición de “batallón de combate”²³, y un batallón tampoco tiene un número exacto de efectivos –se sitúa entre los 500 y 1.500 hombres–, por lo que el presidente tenía un cierto margen de maniobra. Y lo ha aprovechado, cifrando la “fuerza residual” entre 35.000 y 50.000 soldados, que abandonarán el país a finales de 2011, tal como ya preveía el acuerdo firmado entre George Bush y Nuri al-Maliki.

Palestina

Un primer cambio en relación al conflicto entre palestinos e israelíes se ha producido ya, y se refiere a la implicación personal inmediata por parte del presidente en la búsqueda de una solución negociada al conflicto. El hecho de que Barack Obama nombrara durante las primeras horas de su presidencia a George Mitchell como enviado especial da una idea de la urgencia con la que la Casa Blanca considera que se debe abordar el conflicto. El propio presidente ha calificado este conflicto como “una prioridad” en reiteradas ocasiones, una actitud que contrasta con la dejación mostrada por la Administración Bush en sus inicios.

23. Véase: www.nytimes.com/2008/12/22/washington/22combat.html?scp=5&sq=definition%20combat%20troops%20irak%20Obama&st=cse.

A corto plazo, la prioridad de la nueva Administración consiste en conseguir que Hamás y el gobierno israelí lleguen a una tregua de largo alcance, pues es imposible trabajar para la resolución del conflicto mientras exista violencia sobre el terreno. Según explicó el George Mitchell durante su primer viaje a la zona, además del cese de la violencia, los Estados Unidos desean que se llegue a un acuerdo que respete los principales intereses de las partes, a saber, el fin del bloqueo sobre Gaza, y de la entrada de proyectiles a la franja²⁴.

Una vez conseguida la tregua, la nueva Administración deberá proponer su estrategia para resolver el conflicto. Si bien no ha dado ninguna indicación clara de cuál será, a estas alturas, todo parece indicar que se terminará la alineación completa de Washington con los postulados de la derecha israelí producida durante la Administración Bush. Aparte de algún gesto, como el reconocimiento por parte del presidente “sufrimiento del pueblo palestino”²⁵, la elección de George Mitchell como enviado especial ha sido interpretada como una expresión de la voluntad de llevar a cabo una aproximación al conflicto más equilibrada. Y es que Mitchell era el único de los nombres que sonaban como posibles enviados a la zona que no ha pertenecido o trabajado al lobby pro israelí en los Estados Unidos. Además, es visto con recelo por los colonos judíos y sus aliados en los Estados Unidos por su insistencia en la congelación de la expansión de los asentamientos en Cisjordania cuando, en el año 2000, Bill Clinton lo nombró para que elaborara un documento sobre el conflicto²⁶.

Asimismo, durante su primera visita a la región, la secretaria de Estado criticó el plan del gobierno israelí de destruir varias decenas de casa

24. Véase: www.guardian.co.uk/world/2009/jan/29/gaza-israel-hamas.

25. Al inicio de la campaña de las primarias demócratas, el 10 marzo de 2007, Barack Obama dijo que “nadie está sufriendo más que los palestinos”. En su primera rueda de prensa como presidente también hizo referencia a la necesidad de poner fin al “sufrimiento” de los palestinos.

26. Véase: thinkprogress.org/2009/01/21/mitchell-foxman-envoy/.

Véase: www.voanews.com/english/2009-02-17-voa13.cfm.

palestinas en Jerusalén Este, una actitud que “no ayuda” a la resolución del conflicto²⁷. Si bien la censura no fue contundente, sí marca una aproximación diferente a la utilizada por su predecesora.

Dos son las cuestiones centrales que deberá resolver la nueva Administración a la hora de diseñar su nueva estrategia. La primera y más importante hace referencia a la política hacia Hamás. La estrategia de Bush, en alianza con el gobierno israelí, y con la aquiescencia europea, consistió en aislar a la milicia islamista, confiando en que la población palestina le retirara su apoyo. Por esta razón, en lugar de apoyar la creación de un gobierno de unidad palestino acordado en La Meca, Washington intentó desestabilizarlo (Siegman 2008 y Hanelt, 2008).

Desde la Casa Blanca se ha declarado de forma taxativa que el gobierno no mantendrá contactos directos con Hamás hasta que no cumpla las tres condiciones impuestas por el Cuarteto, y se han negado los rumores de que éstos ya se hayan producido (Ghittis, 2009). Esta acción es normal, pues difícilmente podría dar un giro tan radical a la política estadounidense sin generar una amplia oposición interna bajo la acusación de haber cedido al chantaje de los terroristas.

Ahora bien, sí es posible que la nueva Administración inste a sus aliados regionales a que negocien con Hamás, incluida la Autoridad Nacional Palestina, y les haga saber el respaldo de los Estados Unidos a un gobierno de unidad nacional, tal como se ha sugerido desde algunos *think tanks* de tendencia demócrata de Washington (Cook y Telhami), así como por parte de varios pesos pesados de la política exterior en anteriores administraciones²⁸.

27. Véase: www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/03/05/AR2009030503294.html.

28. Según informó *The Economist* en su número del 14 de febrero, un grupo de conspicuos veteranos de la política exterior estadounidense, con Zbigniew Brzezinski y Brent Scowcroft a la cabeza, entregó una carta a Obama que no ha sido hecha pública en la que le pedían que integrara a Hamás en la resolución del conflicto árabe-israelí.

En definitiva, la pregunta es: ¿prefiere Washington continuar aislando a Hamás, o bien integrarlo en la búsqueda de una solución al conflicto? Todo parece indicar que no aún no existe una respuesta clara a esta pregunta por parte de una Administración con una amplia diversidad de opiniones, y que podría encontrarse dividida al respecto.

La segunda cuestión por resolver es hasta qué punto la Administración Obama estará dispuesta a presionar al gobierno de Israel para que realice concesiones tanto en una fase de negociación inicial, en la que probablemente se incluirá la congelación de la expansión de asentamientos entre las medidas de generación confianza, como en una hipotética fase final. Los resultados de las elecciones israelíes, que han otorgado una mayoría en la Knesset a partidos reacios a la formación de un Estado soberano y viable en Cisjordania y Gaza, han servido para poner sobre la mesa de forma aún más evidente el probable choque de intereses de entre los gobiernos estadounidense e israelí.

En las últimas décadas, el lobby pro israelí ha sido capaz de evitar la utilización de medidas de presión contundentes hacia Israel cuando han existido divergencias a la hora de abordar el proceso de paz²⁹. Si al poder de “el lobby” le añadimos la enorme energía que deberá gastar el presidente Obama en cuestiones de política interna, es fácil de prever que las medidas de presión al gobierno de Israel serán más bien suaves³⁰.

No obstante, hay dos factores que empujan hacia el lado contrario: la creencia bastante generalizada de que esta presidencia vivirá la última ocasión de llevar a cabo una solución basada en dos estados (Siegman, 2007), y la

29. La última Administración en presionar de forma contundente a Israel fue la de George Bush Senior en 1991, y la razón fue la política de expansión de los asentamientos de Isaac Shamir. No obstante, el lobby consiguió bloquear el uso de los cerca de 3.000 millones de dólares que anualmente Washington concede anualmente a Tel Aviv en ayudas.

30. El lobby pro israelí se apuntó a mediados de marzo su primera victoria del año al forzar la renuncia del ex embajador Charles Freeman al cargo de presidente del Consejo Nacional de Inteligencia, tras haber realizado una campaña en la que se le acusaba de mantener posiciones “hostiles” a Israel.

conciencia de que es fundamental un cambio de actitud en este conflicto para mejorar la imagen de los Estados Unidos en el mundo islámico.

Levante

En principio, se espera que Siria sea uno de los principales objetivos de la política de mano tendida de Obama a los estados hostiles a los Estados Unidos. Existe un amplio consenso entre los congresistas demócratas y la Casa Blanca de la necesidad de mejorar las relaciones con Damasco, seriamente dañadas tras el asesinato de Rafiq Hariri. Este consenso se ha reflejado en las visitas de varios congresistas a la capital siria para entrevistarse con Bashar al-Assad durante los dos últimos años, incluyendo a Nancy Pelosi, la presidenta de la Cámara de Representantes.

La propia secretaria Clinton anunció a principios de marzo su intención de abrir un diálogo con Damasco, y como muestra de buena voluntad envió a dos altos funcionarios del Departamento de Estado a la capital siria para que se entrevistaran con sus dirigentes³¹. Además de este gesto, algunos expertos han señalado como medidas de generación de confianza con Damasco³² la visita reciente de John Kerry, presidente del Comité de Exteriores del Senado, y la autorización a la venta de varias piezas de repuesto para aviones del modelo Boeing 747.

Sin embargo, de momento, la Administración está actuando con cautela, pues aún no ha anunciado su intención de volver a enviar un embajador a Damasco después de más de tres años, ni de levantar las sanciones económicas impuestas en 2004. Quizás Washington quiera esperarse a medir el comportamiento de Siria en las elecciones en Líbano del mes de junio, o a la celebración del juicio sobre el asesinato del primer ministro Hariri.

En todo caso, parece que existe una visión compartida dentro de los *think tanks* de orientación demócrata o centrista (Cook y Telhami, 2008;

31. Véase: www.nytimes.com/2009/03/04/world/middleeast/04dipl.html?ref=world.

32. Véase: www.voanews.com/english/2009-02-17-voa13.cfm.

Indyk 2009 y Salem, 2008), así como de algunos asesores de exteriores de Obama durante la campaña (Miller, 2008), de la necesidad de restablecer plenas relaciones diplomáticas.

Otro asunto en el que se vislumbra un cambio importante es en el enfoque sobre las negociaciones de paz entre Siria e Israel que se han desarrollado durante los últimos meses gracias a la mediación de Turquía. Mientras la Administración Bush más bien trató de prevenir estas negociaciones, el gobierno actual considera que son positivas no sólo en sí mismas, sino porque pueden representar un estímulo positivo en el proceso de paz entre palestinos e israelíes.

En cuanto a la situación política en Líbano, se mantendrá el apoyo a la soberanía del país, y la oposición a las pretensiones sirias de recuperar su hegemonía en el país vecino. Lo que no está claro es si la Administración extenderá a Hizbullah su voluntad de dialogar con fuerzas hostiles a los Estados Unidos.

Magreb

Ante el calibre de los desafíos que tienen planteados los Estados Unidos en el mundo islámico, la región del Magreb no parece que sea una prioridad para la nueva Administración. Probablemente, en este ámbito concreto existirá una mayor continuidad respecto a la política de la Administración Bush. La cuestión de la seguridad y la lucha contra el terrorismo de inspiración islamista continuará siendo la prioridad de los Estados Unidos en el norte de África, donde se intentará continuar expandiendo la presencia de las multinacionales estadounidenses. En este sentido, la actual Administración seguirá los pasos del anterior gobierno, que aprobó un tratado de libre comercio con Marruecos en 2004, visto como un modelo para replicar en otros países de la región. Existirá una relación bilateral con los países que la forman, a la vez que se continúa intentando, con mayor o menor vigor, patrocinar una reconciliación entre Marruecos y Argelia. Tampoco se prevé ningún cambio radical en la aproximación al conflicto del Sáhara Occidental.

Irán

Si existe un escenario en el que se espera un cambio profundo de la política exterior estadounidense, éste es, sin duda, Irán. Tanto en su duelo con Hillary Clinton, como con John McCain, Barack Obama optó por marcar un perfil propio y diferenciado en la cuestión de las relaciones con Irán, mostrándose favorable no sólo a abrir negociaciones directas con los dirigentes de este país, sino incluso a entrevistarse personalmente con su “líder”. Sus dos oponentes, en cambio, defendían una línea más dura.

Una vez en la presidencia del país, Obama ha continuado lanzando guiños a Teherán en busca de un *rapprochement* cuando se cumplen cerca de tres décadas de la ruptura de sus relaciones bilaterales. En su entrevista a Al Arabiya, el presidente dijo que “si hay países como Irán dispuestos a abrir su puño, encontrarán en nosotros una mano tendida”³³. En diversas ocasiones, el presidente ha sostenido que la relación entre los dos países debe estar basada en el “respecto mutuo”. Además, el vicepresidente Joe Biden se ha manifestado favorable a declarar de forma explícita que los Estados Unidos no buscarán el cambio de régimen en Irán, objetivo último de la política de la Administración Bush.

Así pues, las expectativas en los Estados Unidos de un cambio de tono en las relaciones con Irán son muy elevadas. Sin embargo, más allá de esta esperanza, no existe una idea clara sobre qué estrategia empleará la nueva Administración para conseguir sus objetivos. Se espera que las dos personas clave a la hora de diseñar la política de la nueva Administración serán Dennis Ross, un experimentado negociador en la zona que se ha sido nombrado enviado especial para la región del Golfo Pérsico, y Gary Samore, a quien se coloca como el próximo “zar” al mando de la lucha contra la proliferación nuclear.

33. Véase: www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/01/26/AR2009012602035.html.

Ambos se han manifestado abiertamente contrarios a permitir que Irán se convierta en una potencia nuclear, el asunto que consideran prioritario para los intereses nacionales de los Estados Unidos. Samore ha defendido públicamente la estrategia de “aumentar las zanahorias, y los palos”³⁴, es decir, los incentivos para un posible acuerdo, y los castigos en caso de que éste sea incumplido, una opinión compartida entre los principales *think tanks* de Washington (Maloney y Takey, 2008 y Delpech, Levite, y Perkovich, 2009).

Aparte de este principio general, existen muchas dudas sobre la estrategia concreta que hay que adoptar. Las relaciones entre ambos países son tan complejas, y los temas que los enfrentan tan variados (el programa nuclear iraní, el apoyo financiero y militar a Hamás y Hizbullah, su intervención en Irak, etc.), que existen múltiples fórmulas y posibles calendarios para abordarlos. ¿Esperará Obama a las elecciones presidenciales iraníes para iniciar conversaciones? ¿Dará prioridad desde un principio a la negociación sobre el programa nuclear, o más bien antes de tratar este asunto buscará crear un mínimo grado confianza mutuo abordando cuestiones donde es más factible llegar a un acuerdo³⁵? ¿Se planteará seriamente un ataque a las instalaciones nucleares iraníes si fracasan las conversaciones? ¿Se detendrá la “operación encubierta” contra el programa nuclear destapada por el periodista David Sanger³⁶?

En parte, la importancia crítica de Irán deriva de su condición de nexo de unión entre la mayoría de conflictos que sufre la región, desde el cisma que divide los partidos políticos en Líbano, al alineamiento

34. Véase: www.nytimes.com/2009/01/11/washington/11iran.html?scp=1&sq=covert%20action%20iran&st=cse.

35. La invitación hecha por Hillary Clinton a Irán para que participara en una mesa de diálogo sobre el futuro de Afganistán podría significar que Washington va a intentar primero abordar con Irán los asuntos donde es más fácil encontrar intereses comunes.

36. Véase: www.nytimes.com/2009/01/11/washington/11iran.html?_r=1&scp=1&sq=covert%20operation%20iran&st=cse.

regional de Siria y sus negociaciones de paz con Israel, o al desafío que representa Hamás en la búsqueda de la paz en Palestina. Por lo tanto, para poder diseñar con éxito una política regional coherente, que integre la resolución de todos estos conflictos, es fundamental acertar en la política hacia Teherán.

Afganistán

Junto con Irak e Irán, Afganistán fue el país que tuvo un mayor protagonismo en la campaña electoral estadounidense, sobre todo en la de Barack Obama. Ya hace años que el entonces senador Obama había argumentado que la guerra de Irak era un error porque distraía a los Estados Unidos del escenario crucial para la seguridad del país: Afganistán; y durante la campaña dijo en reiteradas ocasiones que era necesario liberar a miles de soldados de su tarea en Irak para poder enviarlos a Afganistán.

El presidente de los Estados Unidos no tardó en hacer buenos sus compromisos electorales de decretar una escalada bélica en Afganistán y a mediados de febrero ordenó el envío de 17.000 soldados más. La urgencia con la que se percibe la necesidad de aumentar el esfuerzo bélico en Afganistán hizo que esta decisión se avanzara al inicio de la reducción de tropas en Irak, dos decisiones que siempre vinculó durante la campaña.

Aparte de un nuevo envío de más tropas en el futuro, alrededor de unas 15.000 más, el nuevo gobierno no ha explicado en qué consistirá la nueva estrategia que está elaborando. Sin embargo, fuentes del Pentágono han ido filtrando algunos de los elementos que pueden formar parte de ella.

Por un lado, parece que los Estados Unidos redefinirán sus objetivos en Afganistán, reduciendo su grado de ambición. Se hará menos énfasis en la democratización del país, y más en su estabilidad. Los soldados pasarán más a ocuparse de forma exclusiva de tareas de contrainsurgencia,

dejando de lado las de reconstrucción del país³⁷. Asimismo, se intentará aplicar la misma estrategia utilizada en el “surge”, la escalada militar en Irak llevada a cabo en 2007³⁸. Así pues, a la vez que se continuará formando al ejército afgano, se armará a los líderes tribales para que las tribus contribuyan en la lucha contra los talibanes.

Otras de las posibles estrategias pasan por entablar conversaciones con las facciones más moderadas de los talibanes para que puedan incorporarse al proceso político. A pesar de la escalada bélica, el general Mckiernan, la máxima autoridad militar estadounidense en Afganistán, ha reconocido que no existe una solución únicamente militar al conflicto, y que ésta sólo puede ser política³⁹.

Por otro lado, la nueva Administración quiere aumentar la presión sobre las zonas tribales situadas en Pakistán, cerca de la frontera entre ambos países, y consideradas el verdadero “santuario” de los talibanes. Aunque los asesores de Obama han prometido abrir un nuevo capítulo de relaciones con Islamabad, e intentar mejorar la imagen de los Estados Unidos a través de aumentar la ayuda con fines sociales⁴⁰, el mensaje que transmitió Richard Holbrooke en su primer viaje a la región en poco se diferenciaba del que utilizaba el anterior gobierno.

Quizás el cambio más radical respecto al enfoque de la Administración Bush en relación a la cuestión afgana sea el fin del apoyo incondicional al presidente afgano, Hamid Karzai. Ya durante la campaña, Obama le lanzó duras acusaciones, y no parece que su relación haya mejorado tras la toma de posesión⁴¹. Ahora bien, por el momento no existe ningún otro político o movimiento que pueda ocupar su lugar. De momento, la

37. Véase: www.nytimes.com/2009/01/28/us/politics/28policy.html?scp=9&sq=afghanistan%20strategy%20Obama&st=cse.

38. Véase: www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/01/23/AR2009012303505_2.html.

39. Véase: www.nytimes.com/2009/02/19/washington/19pentagon.html?ref=world.

40. Véase: www.elmundo.es/elmundo/2008/10/31/internacional/1225478573.html.

41. Véase: www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/02/12/AR2009021203143.html.

política de Washington pasa por presionar a Kabul para que intensifique su lucha contra una corrupción rampante⁴².

Independientemente de la estrategia que acabe adoptando la Casa Blanca, existe la conciencia tanto entre los mandos militares⁴³ como en el *establishment* político (Kerry, 2008) y los *think tank* (Dorransoro, 2009), de que Afganistán supone un desafío enorme, y que será necesaria una inversión de recursos humanos y militares durante mucho tiempo para conseguir los objetivos.

42. Véase el artículo "Changing the guard in Kabul". *The Economist* (14-20 de febrero de 2009).

43. Véase: www.nytimes.com/2009/02/19/washington/19pentagon.html?ref=world.

Nuevos socios para una nueva política

La voluntad de la nueva Administración de adoptar el multilateralismo en su acción exterior siempre que sea posible abre nuevas oportunidades de cooperación para los que han sido sus aliados tradicionales en la región, a saber, los estados árabes, con Arabia Saudí y Egipto a la cabeza, así como la Unión Europea.

Según opinan algunos expertos, es muy probable que Washington quiera implicar más a fondo a los estados árabes en la resolución de conflicto entre palestinos e israelíes. Esta mayor cooperación con las cancillerías árabes puede significar que se rescite el llamado plan de paz de Arabia Saudí de 2002. Una muestra de este espíritu es el renovado rol de Egipto como mediador entre Hamás e Israel para que pacten un acuerdo de alto al fuego en Gaza.

Como hemos visto anteriormente, los Estados Unidos no piensan tratar con Hamás hasta que esta organización no cumpla las tres condiciones que le fueron impuestas por el Cuarteto, lo que no parece que vaya a suceder. Así pues, cualquier intento de integrar a Hamás en la resolución del conflicto ha de pasar por otorgar un rol mediador a los aliados árabes. De hecho, en estos momentos se están llevando a cabo conversaciones entre Hamás y Al Fatah patrocinadas por Egipto, con tal de conseguir un gobierno de unidad nacional, paso previo y necesario para integrar a la organización islamista en una negociación de paz con Israel.

La Unión Europea, por su parte, puede asumir también un mayor protagonismo en este conflicto a la hora de diseñar las condiciones del proceso de paz en comparación con el que ha tenido durante la Administración Bush, pues se limitó a “pagar la factura” de la política de los Estados Unidos, es decir, a aportar fondos a la reconstrucción de la Autoridad Nacional Palestina y a la ayuda humanitaria (Joffe, 2008

y Hanelt, 2008)⁴⁴. De hecho, incluso también durante la presidencia Clinton, los Estados Unidos asumieron prácticamente todo el peso de la mediación en el conflicto, marginando a otros actores que podrían haber resultado útiles.

Más allá del conflicto palestino, la presidencia de Obama presenta una oportunidad de oro a la Unión Europea para que madure como actor en la región. Hasta ahora, Europa no ha tenido una estrategia clara en la región (Möller, 2008). En parte, las razones han sido la falta de voluntad y de un marco institucional adecuado para la toma de decisiones en el ámbito europeo, así como la división que generaban las controvertidas iniciativas de un personaje como George Bush. Si a la mayor visibilidad y eficacia en la toma de decisiones que podría derivar del Tratado de Lisboa (Bauer, 2008) le añadimos la existencia de una Administración en Washington más acorde con los valores y principios de la Unión Europea, los 27 pueden tener una mayor capacidad de influencia políticamente en la región.

En la cuestión del programa nuclear iraní, los Estados Unidos y la Unión Europea ya han cooperado durante los últimos años. Algunos analistas han planteado la posibilidad de que Washington participe directamente en las negociaciones de la troika europea con Teherán, pero, de momento, no existe una posición clara del gobierno estadounidense al respecto. Ahora bien, de lo que no hay duda es que la Administración Obama va a exigir a sus aliados europeos que estén dispuestos a intensificar sus sanciones a Teherán, sobre todo en ámbitos como el gas o el petróleo. Hasta ahora, tanto la Unión Europea como Rusia y China se han mostrado reticentes a las demandas de los Estados Unidos de aplicar unas nuevas sanciones que puedan perjudicar sus intereses comerciales (Maloney y Takey, 2008).

44. La Unión Europea fue el mayor donante de ayuda a Palestina, incluso después de la victoria de Hamás. A pesar de la negativa a tratar con el gobierno de Hamás, la Unión Europea envió a los territorios ocupados 550 millones de euros, que asciende a 1.000 millones si añadimos la ayuda bilateral.

Un escenario en el que se pueden abrir nuevos espacios de cooperación es Irak. Las profundas divisiones que generó la guerra de Irak entre Washington y algunas capitales europeas quedarán definitivamente atrás con la llegada de Obama. Si a ello le sumamos la mejora de la seguridad en Irak, es posible vislumbrar una renovada cooperación entre ambos actores allí. Tanto la Unión Europea como los Estados Unidos están interesados en que triunfe la transición democrática en el país árabe, de la misma manera en que confían en la reconstrucción de sus capacidades como Estado, de forma que no se instalen en su territorio campos de entrenamiento terroristas. En este sentido, y teniendo en cuenta la larga experiencia de la Unión Europea en la proyectos de asistencia técnica a “estados fallidos” o en procesos de reconstrucción posbélica, es posible que Europa se implique con nuevas misiones en Irak (Serwer y Chabalowsky, 2008). Una muestra del renovado interés por Irak, con un claro componente comercial, es la reciente visita sorpresa a Bagdad de Nicolas Sarkozy.

El escenario en el que pueden surgir más tensiones entre la Unión Europea y los Estados Unidos es en Afganistán. En sus reuniones con sus homólogos europeos, altos cargos de la Administración estadounidense les han pedido que envíen más tropas a Afganistán. Probablemente, ésa será también la demanda que les hará Barack Obama cuando asista en abril en la cumbre de la OTAN. Sin embargo, la mayoría de gobiernos europeos se muestran reacios a enviar más soldados, y apuestan por aumentar la ayuda no militar, es decir, en civiles en tareas de asistencia técnica y reconstrucción de la economía del país⁴⁵.

En todas estas cuestiones analizadas se reproduce un mismo esquema: la Unión Europea puede asumir un papel político más importante gracias a su cooperación con los Estados Unidos, pero ello conlleva la asunción de nuevas responsabilidades.

45. Véase: www.nytimes.com/2009/02/21/world/asia/21nato.html?ref=world.

En el caso concreto de España, la mejora en las relaciones con los Estados Unidos puede ser especialmente importante, pues la Administración Bush nunca llegó a perdonarle al gobierno español la retirada de las tropas de Irak. Por su afinidad ideológica, de talante, de prioridades políticas, e incluso edad, la relación y colaboración entre Zapatero y Obama puede ser fluida (Palacio y Solana, 2008). De hecho, en su visita a los Estados Unidos del mes de noviembre, el ministro de Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, en la que se entrevistó con los asesores de exteriores de Obama, destacó la existencia de una nueva atmósfera, y un talante más dialogante⁴⁶.

En el caso concreto de Oriente Medio, el bagaje, experiencia y contactos en la región del ministro de Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, puede servir para otorgar a España un rol más importante y visible del desarrollado en los últimos años. Esto puede ser especialmente así en el conflicto árabe-israelí, ya que Moratinos mantiene buenas relaciones con la élite política palestina, en el conflicto político en Líbano, y en el proceso de reintegración en la comunidad internacional de Siria –país con una relación histórica con España, en parte gracias a la amistad entre la Corona y la familia Assad.

En los últimos meses, Turquía ha sido el país que ha jugado un rol más importante en relación a Siria, pues ha ejercido de mediador en las negociaciones de paz entre Siria e Israel. No obstante, parece que las relaciones entre Israel y Turquía se han resentido después de la “espantada” del primer ministro turco, Recep Tayip Erdogan, en la cumbre de Davos, y en el apoyo visceral de la población turca a los palestinos durante el conflicto de Gaza⁴⁷. Esta situación podría abrir la puerta a nuevas responsabilidades por parte de España en esta cuestión.

46. Véase: www.elmundo.es/papel/2008/11/21/espana/2547382.html.

47. Véase: www.nytimes.com/2009/02/05/world/europe/05turkey.html?scp=1&sq=relations%20israel%20turkey&st=cse.

Escenarios de futuro y recomendaciones

La llegada de una Administración con una clara voluntad de abrir una nueva página en las relaciones del país con el mundo, y que además mandato popular para que efectúe cambios profundos en la vida política estadounidense, augura que en los próximos meses se producirán nuevas dinámicas de cambio y oportunidades en el ámbito de las relaciones internacionales.

Puesto que esta Administración continuará situando Oriente Medio en el centro de sus prioridades exteriores, es de esperar que ésta sea la región en la que se registrarán más cambios en la política internacional de los Estados Unidos. Su voluntad de aproximarse a los problemas de forma pragmática, y de abordar de forma negociada sus conflictos con los actores antagonistas en la región, permite vislumbrar ventanas de oportunidad para que Oriente Medio deje de ser la región más convulsa del mundo, e inicie un proceso de estabilización. Con la excepción de Afganistán, donde todo indica que se recrudecerá la violencia, y puede aumentar el número de muertos y heridos, en el resto de conflictos puede verse cómo se abre una fase de distensión. Ahora bien, el hecho de que exista esta oportunidad no significa que los principales actores de la región, incluyendo los Estados Unidos, quieran, y sobre todo sepan, aprovecharlas.

En cuanto a la política que deberían seguir los países europeos, España incluida, para estimular su participación en este proceso de cambio, a continuación se presentan algunas recomendaciones:

-Asunción de responsabilidades, incluso ante el desacuerdo. Los países europeos tendrán una mayor capacidad de influencia en la primera etapa de la Administración Obama. El hecho de que ésta se mantenga a lo largo de su presidencia, e incluso se profundice, dependerá de que estén dispuestos a asumir las responsabilidades que ello conlleva. Esto no significa que Europa deba acceder a todas las peticiones de los Estados Unidos, sino que incluso ante el desacuerdo, debe mantener una actitud proactiva y cooperativa. Europa no puede simplemente situarse bajo el

paraguas protector estadounidense y renunciar a implicarse en garantizar su propia seguridad.

-Desvincular la cooperación estratégica en Oriente Medio de otros asuntos. A causa de la fuerte crisis que sufren tanto los países europeos como los Estados Unidos, es posible que en los próximos meses se produzcan tensiones entre ambos en cuestiones económicas, y sobre todo comerciales. Habida cuenta de la importancia de los retos planteados en Oriente Medio, europeos y estadounidenses deben ser capaces de aislar su cooperación estratégica en la región de las turbulencias que puedan aparecer en otros ámbitos.

-Buscar fórmulas de cooperación en Afganistán. Será la cuestión más delicada en las relaciones entre Europa y los Estados Unidos. Los países europeos tienen derecho a no acceder a las demandas de Washington si no están de acuerdo con la nueva estrategia que se está elaborando. Pero en este caso, deben presentar una estrategia alternativa bajo la que sí estarían dispuestos a aumentar su compromiso militar. Teniendo en cuenta que Afganistán forma parte de los intereses nacionales y de seguridad europeos, la Unión Europea no puede desentenderse de su suerte. Si políticamente es imposible enviar nuevas tropas, al menos debe enviar ayuda civil y financiera.

-Plantearse la aceptación de presos de Guantánamo. El cierre de Guantánamo es una vieja demanda de los gobiernos y opiniones públicas europeas, y también una de las promesas más emblemáticas de Barack Obama. Ante las dificultades técnicas y políticas de liberar a los presos de Guantánamo que afronta la Casa Blanca, los gobiernos europeos deben hacer un esfuerzo para colaborar, y en la medida de lo posible, aceptar como refugiados a algunos de los individuos que de ser devueltos a sus países de origen podrían ser torturados. La colaboración en este tema abriría las puertas a una profundización de la cooperación en el ámbito de la inteligencia.

-Apoyar a la Administración Obama ante resistencias internas al cambio. Una de los principales obstáculos a la puesta en práctica de cambios

importantes en la política exterior estadounidense en la región es la oposición poderosos lobbies y grupos de interés especializados en la región. Los líderes europeos deben apoyar públicamente al presidente Obama en caso de que alguna de sus iniciativas levante una fuerte oposición interna, como es posible que suceda sobre todo en el conflicto árabe-israelí.

Recomendaciones específicas para la Unión Europea

-Aumentar la comunicación entre ambas orillas en relación a Oriente Medio. Bruselas y Washington podrían plantearse la creación de un foro de alto nivel para la coordinación de sus políticas en Oriente Medio, basándose en el esquema que se instituyó en 2005 para Asia. A falta de este nuevo marco institucional, los países europeos deben al menos intensificar su comunicación informal. Como resultado de esta cooperación reforzada, se deberían evitar declaraciones o actuaciones contradictorias en relación a los procesos políticos en los países de la región.

-Mejorar la coordinación en la provisión de ayuda gubernamental, y no gubernamental. Los Estados Unidos y la Unión Europea son los mayores contribuidores en términos de ayuda al desarrollo a la región, incluyendo aquellos fondos destinados a la asistencia técnica de instituciones y sociedad civil. A menudo, existe una falta de coordinación sobre la estrategia de ayuda en cada país, lo que acaba reduciendo el impacto de la ayuda. Una mayor comunicación y coordinación entre ambos países es especialmente necesaria tras el lanzamiento de la Unión por el Mediterráneo, un proyecto que causa aún bastante confusión en los Estados Unidos.

Recomendaciones específicas para España

-Ofrecer sus buenas relaciones con actores clave en Oriente Medio. España tiene una relación de amistad histórica con los países árabes de Oriente Medio, muy especialmente con Siria, así como con la clase política palestina. Esta situación se ha visto acentuada con el nombramiento

de Miguel Ángel Moratinos como ministro de Asuntos Exteriores. Así pues, en un momento de gran fluidez política en la región, España debe ofrecer a la diplomacia estadounidense su capacidad para jugar un rol importante a la hora de tender puentes entre actores cuyas relaciones han estado marcadas por la hostilidad.

-*Cooperar en la política estadounidense hacia el Magreb.* En su primera entrevista con Hillary Clinton en Washington, Moratinos recibió la petición de colaborar con el Departamento de Estado de los Estados Unidos a la hora de diseñar una nueva política hacia América Latina y el Magreb, dado el gran conocimiento del que dispone la diplomacia española de estas dos regiones. España debe aceptar la invitación, y aumentar el intercambio de información e ideas respecto a estas dos áreas con los Estados Unidos.

Referencias bibliográficas

- ALTERMAN, Jon. "The Middle East Moves East". Center for Strategic International Studies web site (10 de febrero). Washington, 2009.
- BAUER, Thomas. "How Will the Treaty of Lisbon impact the European Union's Foreign, Security, and Defense Policy?". En: *Bound to Cooperate: Europe and the Middle East II*. Tübingen: Verlag Bertelsmann Stiftung, 2008.
- BIDDLE, O'Hanlon y POLLACK. "The evolution of Iraq Strategy". *Restoring the Balance*. Washington DC: Brookings Institution Press, 2008.
- COFMAN, Tamara y YOUNGS, Richard. "Europe, the United States, and Middle Eastern Democracy: Repairing the Breach". *Brookings Institution Policy Paper*. No. 18 (enero de 2009) [en línea]. http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/papers/2009/01_middle_eastern_democracy_wittes/01_middle_eastern_democracy_wittes.pdf.
- COOK, Steve y TELHAMI, Shibley. "Addressing the Arab-Israeli Conflict". *Restoring the Balance*. Washington DC: Brookings Institution Press, 2008.
- DELPECH, Levite y PERKOVICH. "Talk with Iran Now, With a Time Limit". *Carnegie Endowment for Democracy* (3 de febrero 2009) [en línea] <http://www.carnegieendowment.org/publications/index.cfm?fa=view&id=22687&prog=zgp&proj=znpp>.
- DORRONSORO, Gilles. "An Alternative Strategy for the Afghan War". *Carnegie Endowment for Democracy, Policy Brief January* (2009). Washington.
- GHITIS, Frida. "Will Obama talk to Hamas?". *World Citizen* (29 enero de 2009) [en línea]: <http://www.worldpoliticsreview.com/article.aspx?id=3221>.
- HANELT, Christian-Peter. "After Annapolis: What is Europe's role in facilitating the implementation of a two-state solution?". *Bound to Cooperate: Europe and the Middle East II*. Tübingen: Verlag Bertelsmann Stiftung, 2008.

- INDYK, Martin y POLLACK, Kenneth. "Memo to the President: Renew Diplomacy in the Middle East". *Brookings Institution* (enero de 2009) [en línea] http://www.brookings.edu/papers/2009/0105_middle_east_memo.aspx.
- JOFFE, GEORGE. "Europa, Israel, y Palestina: ¿Una última jugada?". *Publicaciones FRIDE* (28 de abril de 2008) [en línea] <http://www.fride.org/publicacion/412/europa-israel-y-palestina-una-ultima-jugada>.
- KERRY, John. "A Race against Time". *The Washington Post* (2 de febrero de 2009) [en línea] <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/02/09/AR2009020902096.html>.
- MALONEY, Suzanne y TAKEY, Ray. "Pathway to Coexistence: A New US Policy towards Iran". *Restoring the Balance*. Washington DC: Brookings Institution Press, 2008.
- MILLER, Aaron David. "Start with Syria". *Washington Post*. (25 de noviembre de 2008) [en línea] <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/11/25/AR2008112501885.html>.
- MÖLLER, Almut. "The European Union and the Middle East: Coping with Challenges, Seizing opportunities". *Bound to Cooperate: Europe and the Middle East II*. Tübingen: Verlag Bertelsmann Stiftung, 2008.
- PALACIO, Vicente y SOLANA, Miguel. "Obama: El día después". Memorando OPEX. No. 105 / 2008.
- SALEM, Paul. "Syrian-Israeli Peace: A possible Key to Regional Change". *Carnegie Endowment for Democracy* (diciembre de 2008) [en línea] <http://www.carnegieendowment.org/publications/index.cfm?fa=view&id=22537&prog=zgp&proj=zme>.
- SERWER y Chabalowsky. "Scenarios for the Future of Iraq and the Role of Europe: How will Europe engage?". *Bound to Cooperate: Europe and the Middle East II*. Tübingen: Verlag Bertelsmann Stiftung, 2008.
- SIEGMAN, Henry. "Incluir a Hamás". *Publicaciones FRIDE* (2008) [en línea] <http://www.fride.org/publicacion/388/incluir-a-hamas>.
- "Post-Andonapolis Pifalls". *The Nation* (13 de diciembre de 2007) [en línea] www.thenation.com/doc/20071231/siegmans.

Resumen / Abstract

Perspectivas de cambio en la política exterior estadounidense en el Mediterráneo y en Oriente Medio

Ricard González Samaranch

La elección de Barack Obama como presidente de los Estados Unidos ha generado una gran expectativa de cambio tanto en este país, como en el resto del mundo. Probablemente, Oriente Medio y el Mediterráneo serán la región que experimentará mayores cambios en la política exterior estadounidense, pues existe una amplia percepción en Washington de que esta fue uno de los grandes fracasos de la presidencia Bush. Tres meses después de su investidura, el equipo de Obama aún está perfilando su política hacia la región, y aún no está del todo claro cuán profundo será el cambio de enfoque. Existen poderosos lobbies e inercias que influyen en la política exterior estadounidense con las que será difícil romper. En todo caso, el nuevo escenario supone un reto para la Unión Europea y España, pues se abrirán nuevas vías de colaboración con los Estados Unidos en la región que deben ser aprovechadas.

Palabras claves: Estados Unidos, Oriente medio, Mediterráneo, política exterior

Prospects for change in US foreign policy on the Mediterranean and in the Middle East

Ricard González Samaranch

Barack Obama success in the US Presidential elections has generated great expectations for change both within the USA and throughout the rest of the world. The Middle East and the Mediterranean is likely to be the region that experiences the greatest changes in US foreign policy, as it is widely believed in Washington that this area was one of President Bush's great failures. Three months after his investiture, Obama's team is still drawing up its policy toward the region, and it is not yet completely clear how profound the change in approach to the area will be. Powerful lobbies and inertias exist that influence US foreign policy, and which it would be difficult to break with. In any case, the new scenario represents a challenge for the European Union and Spain, as new channels of collaboration with the United States will be opening up in the region that must be taken full advantage of.

Key words: United States, Middle East, Mediterranean, foreign policy