

OBEDIENTE PERO DESCONFIADO: EL SISTEMA REGIONAL Y LA POLÍTICA DE ESTADOS UNIDOS TRAS LA CAÍDA DE BAGDAD

PHILIPPE DROZ-VINCENT

A SEMEJANZA DEL CONCIERTO EUROPEO DEL SIGLO XIX, el Oriente Medio de nuestros días constituye un sistema regional que, a menudo, aparece como el espacio de aplicación por excelencia de la visión realista de las relaciones internacionales, a saber, una competencia exacerbada entre potencias estatales.¹ Sin embargo, representa al mismo tiempo un desafío a las hipótesis realistas más rigurosas: las características genealógicas de las unidades del sistema –la relativamente reciente construcción estatal, al pasar de un imperio (el otomano) a un conjunto de Estados– así como las relaciones Estado-sociedad y su efecto en la seguridad de los regímenes en el poder tienen consecuencias en toda la región. Más aún, esta última influye tangiblemente en diversos actores según las afinidades electivas entre Estados, sociedades o pueblos (la “arabidad”, la pertenencia al *al-umma al-islamiyya*).² Las identidades producen efectos políticos en el área; por ejemplo, aquellos contenidos que se conocen como “cuestiones árabes” (*al-qidayyat al-arabiyya*): la unidad árabe, las relaciones con Israel, la aversión a la presencia de potencias extranjeras. Para cualquier país resulta arriesgado actuar abiertamente de manera aislada en cualquiera de estos temas.³ La soberanía estatal, tal como se la definió en los Tratados de Paz de Westfalia (1648), se ha impuesto como principio de las relaciones regionales al menos desde los años setenta del siglo xx, sin excluir otras formas de identidad o de adhesión política. En realidad, el Oriente Medio no tiene fronteras,⁴ por lo que las

¹ Al respecto, véase Paul Noble, “The Arab System: Pressures, Constraints and Opportunities”, Bahgat Korany y Ali E. Hillal Dessouki (eds.), *The Foreign Policies of Arab States: The Challenge of Change*, Boulder, Westview Press, 1991, pp. 49-102.

² Véase Jacques Berque, *L'Islam au défi*, París, Gallimard, 1980.

³ Véase Michael N. Barnett, *Dialogues in Arab Politics: Negotiations in Regional Order*, Nueva York, Columbia University Press, 1998.

⁴ Véanse las reflexiones clásicas de Alfred T. Mahan, “The Persian Gulf and International

influencias transnacionales permean los límites nacionales fácilmente; en particular, mediante la comunidad islámica, pero también por intermedio de las redes del chiismo y de la influencia de Irán, actor central en la región. En suma, no hay en esta última un equilibrio de poder estable y no se ha generado tampoco un sistema de seguridad. Como última característica etológica, relativa al entorno internacional, anotemos el papel esencial de la política exterior de Estados Unidos, en especial en tiempos recientes, periodo que se estudiará en este artículo.

LA IMPORTANCIA DEL FACTOR EXTERNO EN LAS DINÁMICAS REGIONALES EN EL ORIENTE MEDIO

El espacio internacional interactúa de manera específica con el regional. El Oriente Medio atrae a las potencias extranjeras tanto por los recursos esenciales que posee (petróleo, gas) como por ser un cruce estratégico.⁵ Para no remontarse demasiado en la historia, anotemos que desde la aparición de su configuración estatal moderna en la década de 1920, el área se ha distinguido por la denuncia permanente de maquinaciones y conspiraciones orquestadas por potencias extranjeras. Evidencia histórica innegable apoya muchas de esas acusaciones, como en el caso Mossadegh en Irán en 1953 o las complejas relaciones entre Washington y los militares árabes que llegaron al poder en los años cincuenta y sesenta mediante golpes de Estado. Los estadounidenses llegaron tarde a la zona, mucho tiempo después de terminados los dominios británico y francés; de hecho, su aparición fue concomitante al declive considerable de aquellos.⁶

Es así que se perfila una definición de la seguridad regional en función del exterior, en particular de las potencias occidentales;⁷ la ex URSS participó también de esa influencia, ya que la Guerra Fría comenzó en el Oriente Medio (Turquía e Irán) y no en Europa (Berlín). Los componentes principales de tal definición son: conservar la economía petrolera regional conectada

Relations”, *The National Review* (Londres), núm. 40, septiembre de 1902, pp. 27-45. Para el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial, consúltese Roderic H. Davison, “Where Is the Middle East?”, *Foreign Affairs*, vol. 38, núm. 4, 1960, pp. 665-675.

⁵ Véase Henry Laurens, *L'empire et ses ennemis. La question impériale dans l'histoire*, París, Seuil, 2009.

⁶ Véase Elizabeth Monroe, *The British Moment in the Middle East, 1914-1956*, Londres, Chatto and Windus, 1963.

⁷ Baste recordar el origen del término “Oriente Medio” (neologismo de Alfred Mahan). Para una conceptualización del mismo, véase Pinar Bilgin, *Regional Security in the Middle East: A Critical Perspective*, Londres, Routledge, 2005.

con los mercados occidentales, sobre todo a partir de los años setenta, cuando Estados Unidos se vuelve importador neto del líquido (debido a la caída de la rentabilidad de su producción y de los niveles de investigación en exploración); administrar el conflicto árabe-israelí de forma tal que impida una agitación general o la expresión de amenazas internacionales (que en ocasiones pueden llevar al borde de un conflicto termonuclear, como en 1973); la cercanía entre Estados Unidos e Israel, asunto enteramente de política interna para el primero desde 1967; hacer fracasar todos los intentos por establecer una hegemonía regional alternativa, desde la presencia soviética hasta los intentos iraníes mediante las redes del islamismo chií, pasando por la “contención dual” de Irán e Iraq en la década de los noventa, o la supuesta amenaza islámica suní de derrocar a los gobiernos argelino y egipcio, sin olvidar la empresa de desestabilización emprendida por Al-Qaeda en tiempos más recientes; finalmente, el apoyo estadounidense a los regímenes “amigos” en la zona.

Todas estas razones explican que la estructuración del sistema regional dependa intensamente de las relaciones con el extranjero, en particular con Estados Unidos. Tanto así que es posible proponer la siguiente hipótesis: una consecuencia más de definir el área en función del exterior es impedir el surgimiento de alguna gran potencia en la zona; una región se caracteriza por la presencia de una o varias potencias que participan en su configuración y definición.⁸ En ese sentido, nótese que al poderío estadounidense se le suele adjudicar una influencia mucho mayor a la que en realidad tiene. A su vez, si nuestro punto de observación es el mundo posterior a la Guerra Fría, la relación entre la superpotencia y la región resulta crucial. El cambio global producto de la extinción del conflicto bipolar tuvo consecuencias importantes en el Oriente Medio, pues abrió un nuevo espacio de acción: la Guerra del Golfo, la Conferencia de Madrid, el proceso de paz de Oslo, el surgimiento de la Autoridad Nacional Palestina, el fin de la guerra civil en Líbano, la reunificación de los dos Yemen, entre otros.⁹ Si bien el poder unipolar hizo sentir su peso durante cierto tiempo sin oposición, la interacción con el ámbito regional no produjo los efectos deseados por la superpotencia: pacificar la zona y reconfigurarla bajo su completa hegemonía.

La presencia estadounidense en el Oriente Medio ocurre a la par de imposiciones de distinto tipo desde el exterior, lo que a menudo se interpreta como dependencia regional (entre un centro y su periferia) o como

⁸ Ian S. Lustick, “The Absence of Middle Eastern Great Powers: Political ‘Backwardness’ in Historical Perspective”, *International Organization*, vol. 51, núm. 4, 1997, pp. 653-683

⁹ Birthe Hansen trata éstos y otros asuntos en *Unipolarity and the Middle East*, Nueva York, St Martin’s Press, 2001.

imperialismo. No es posible negar la gran asimetría que se observa en años recientes en las relaciones entre la región y Washington ni tampoco su dimensión económica (petrolera);¹⁰ estas relaciones suelen interpretarse mediante la noción de “imperio estadounidense en Oriente Medio”.¹¹ No obstante, con todo lo poderoso y unipolar que pueda sentirse o mostrarse Estados Unidos en el área, su capacidad de influencia se ve debilitada por el fuerte potencial del que disponen algunos actores locales para manipularlo (en general mediante alianzas que provean beneficios económicos o militares con los cuales financiar los gobiernos),¹² interferir con sus planes e incluso provocar su hundimiento; tal ha sido, por ejemplo, la apuesta de los iraníes desde 2003 ante la invasión de Iraq.¹³ La persistencia de regímenes autoritarios que han logrado sortear las exigencias de una reforma económica sin ocuparse de la apertura política, así como la capacidad misma para mantenerse en el poder, son la prueba de su resistencia ante las presiones globalizadoras.

Eso no ha impedido que la gran potencia muestre, especialmente tras el fin de la Guerra Fría, una tendencia a alimentar ambiciones más altas, además de asignarle a sus acciones objetivos de gran alcance. Ello va más allá de sus intereses tradicionales establecidos durante los años cincuenta y sesenta, como el “acceso libre al petróleo” —esto es, circulación del mismo a lo largo del Golfo Pérsico—, el tráfico comercial por el Canal de Suez, las alianzas árabes, la muy particular relación con Israel, entre otros. Tales perspectivas, características del análisis que hace una superpotencia de un espacio local, pertenecen a la categoría de “mitos de imperio”; éstos se definen por el sentimiento de que la acción es posible, de que los demás lo seguirán a uno en cualquier circunstancia y, más importante, de que los “débiles” siguen al “fuerte”, de que el efecto de la acción será notable y de que pequeños asuntos derivarán, si Estados Unidos no interviene, en graves consecuencias.¹⁴ En ocasiones, esas quimeras son sustituidas por llamados al imperio provenientes de la región, en particular de pequeños Estados del Golfo Pérsico con problemas de seguridad.¹⁵ Es

¹⁰ Véase Gregory Gause III, “Systematic Approaches to Middle East International Relations”, *International Studies Review*, vol. 1, núm. 1, 1999, pp. 11-31.

¹¹ Al respecto, consúltese el trabajo analítico de Michael W. Doyle, *Empires*, Ithaca, Cornell University Press, 1986.

¹² Véase Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances*, Ithaca, Cornell University Press, 1987.

¹³ Véase Bertrand Badie, *L'impuissance de la puissance*, París, Fayard, 2004.

¹⁴ Para una definición del concepto, consúltese la obra de Jack L. Snyder, *Myths of Empire: Domestic Politics and International Ambition*, Ithaca, Cornell University Press, 1991.

¹⁵ Ghassan Salamé, *Appels d'empire. Ingérences et résistances à l'âge de la mondialisation*, París, Fayard, 1996.

en esta última situación en la que se encuentra la gran potencia estadounidense desde el fin de la Guerra Fría frente a los problemas del Oriente Medio. En todo este tiempo ha construido proyectos ambiciosos, como el del “Greater Middle East”, iniciativa que se abrió camino durante la década de 1990 (en ese entonces incluía Asia Central, después de la disolución de la URSS)¹⁶ y que resurgió durante el mandato de George W. Bush a partir de 2004 (de manera más precisa, durante la Cumbre del G-7 en junio de 2004).¹⁷

Por su parte, el gobierno de William Clinton se mostró muy activo frente al conflicto árabe-israelí, no tanto por la perspectiva en sí de un Estado palestino o como resultado de un altruismo puro, sino debido a la posibilidad de controlar la región. El tema se considera esencial para asegurar numerosos intereses estadounidenses mediante la estabilidad que traería la conclusión del enfrentamiento. De ahí que se favorecieran perspectivas potencialmente relacionadas con la resolución del conflicto, así como grandes hipótesis que describían eslabonamientos cuyo funcionamiento se asemeja un poco al de los círculos virtuosos que los economistas mencionan como necesarios para alcanzar el crecimiento. Para algunos miembros del gabinete del presidente Clinton, como Aaron Miller, la clave es palestina-israelí; para otros, como Martin Indyk, es siria-israelí.¹⁸ George W. Bush le dio un giro a la perspectiva y puso el acento en el papel central del *regime change* (cambio de régimen) en Iraq, definido por el siguiente aforismo: “la ruta a Jerusalén pasa por Bagdad”. En todos los casos, la superpotencia ha operado según el principio “think big, act local” (“piensa en grande, actúa localmente”), lo que le permite desarrollar ideas, perspectivas y teorías de gran alcance. Se plantea entonces la pregunta de si la superpotencia estadounidense es capaz o no de mantener segura la región.

¹⁶ Sobre este punto, véase Robert D. Blackwill y Michael Stürmer (eds.), *Allies Divided: Transatlantic Policies for the Greater Middle East*, Cambridge, The MIT Press, 1997; así como David C. Gompert y Stephen Larrabee (eds.), *America and Europe: A Partnership for a New Era*, Nueva York, Cambridge University Press, 1997.

¹⁷ Ivo Daalder, Nicole Gnesotto y Philip Gordon (eds.), *Crescent of Crisis: U. S.-European Strategy for the Greater Middle East*, Washington, D. C., Brookings Institution Press, 2006.

¹⁸ El ex asesor del Departamento de Estado y el otrora embajador de Estados Unidos en Israel, respectivamente han plasmado sus ideas en sendos libros: Aaron David Miller, *The Too Much Promised Land: America's Elusive Search for Arab-Israeli Peace*, Nueva York, Bantam, 2008; Martin Indyk, *Innocent Abroad: An Intimate Account of American Peace Diplomacy in the Middle East*, Nueva York, Simon and Schuster, 2009.

LA (IN)SEGURIDAD COMO EFECTO DE LA INTERVENCIÓN
EXTRANJERA: EL MOMENTO DE GEORGE W. BUSH

Los trabajos recientes sobre seguridad adoptan una perspectiva analítica controvertida sobre el concepto, al ubicar en primera línea los distintos ámbitos (local, regional, global) en los que las dinámicas de seguridad se ponen en práctica o pierden su estructura. Así, “seguridad” e “inseguridad” no son polos opuestos de un continuo: la búsqueda de la primera puede provocar niveles aún más altos de la segunda, además de inestabilidad regional. Los estudios mencionados destacan también la importancia de aquellos sectores (militar, político, económico, social) que proveen “objetos-referentes” a partir de los cuales los actores deciden desarrollar o no ciertas políticas. Es lo que se conoce como proceso de “aseguramiento” en el sentido de considerar un “objeto” como un problema de tal magnitud que atañe a una política de seguridad, y no a meras argumentaciones políticas.¹⁹ El tema de la seguridad, en su sentido político-militar, condiciona de manera importante la dinámica interna de varios Estados (persistencia del autoritarismo), domina las relaciones regionales y, por añadidura, abre espacio a la presencia de actores globales; en primer lugar, la potencia estadounidense.

En el contexto de la exacerbación del intervencionismo estadounidense, el tiempo transcurrido después de la caída de Bagdad ilustra perfectamente estos problemas alrededor de los proyectos pensados en función de los nuevos intereses de seguridad norteamericanos desde los atentados del 11 de septiembre de 2001. La intervención de Estados Unidos en Oriente Medio es cada vez más invasiva, vindicatoria y directa, lo que da origen a una suerte de “momento estadounidense” en la región sin precedentes, con excepción quizá de la época de la Doctrina Eisenhower y de las controversias del Pacto de Bagdad, durante el dominio de la Gran Bretaña.²⁰ Como parte de la respuesta a las agresiones de 2001, y debido al rápido derrocamiento de los talibanes en Afganistán, la “Global War On Terror” (GWOT) se concentró muy pronto en el Oriente Medio, sobre todo alrededor de la obsesión iraquí. Ésta se caracteriza por la voluntad de restablecer el orden en la región,²¹ por medio de un plan de democratización cuyo instrumento es supuestamente eficaz: la fuerza militar. De esto se derivó la

¹⁹ Para un análisis del concepto, véase Barry Buzan, *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Londres, Harvester Wheatsheaf, 1991.

²⁰ Véase Philippe Droz-Vincent, *Vertiges de la puissance. Le “moment américain” au Moyen-Orient*, introd. de Pierre Hassner, París, La Découverte, 2007.

²¹ Sobre el punto, consúltese Robert S. Litwak, *Regime Change: U. S. Strategy through the Prism of 9/11*, Washington, D. C., Woodrow Wilson Center Press, 2007.

construcción de una amenaza estratégica en la región (*The National Security Strategy of the United States*, de septiembre de 2002) no exenta de manipulaciones, tal como lo ilustran las controversias sobre las supuestas armas de destrucción masiva en posesión de Iraq y los hipotéticos vínculos entre Al-Qaeda y el régimen de Saddam Hussein.

Fue así como un proyecto comenzó a tomar forma; se organizaba en torno a la idea de un cambio de régimen en Iraq por vía de una operación militar. A partir de ese evento, la iniciativa proponía definir una nueva geopolítica regional favorable a los intereses estadounidenses. Esto se haría mediante dos cursos de acción: primero, presionar intensamente a los aliados tradicionales, ya conminados anteriormente a abrir el espacio político y a democratizarse (a semejanza de Egipto y Arabia Saudita); segundo, ejercer políticas activas contra los rebeldes del orden regional, “los que siguen” después de Iraq: Irán y Siria. Para ambos casos, el gobierno de George W. Bush supo en poco tiempo, por las crecientes dificultades en Iraq, que el cambio de régimen no se efectuaría mediante una intervención militar terrestre (como en Iraq), sino vía sanciones, presiones en las fronteras, amenazas y apoyo directivo a la “oposición” o a la “sociedad civil”. Por último, el conflicto palestino-israelí deja de ser un asunto de carácter estratégico; ahora es menos importante que otros asuntos, como el cambio de régimen en Iraq. La idea es que todos los elementos presentados se acomoden de manera mecánica según distintas perspectivas virtuosas, lo que produciría, a su vez, efectos en la misma dirección, además de permitir la aparición del tema de la democratización (*a forward strategy of freedom*) una vez concluida la invasión a Iraq. El programa regional descrito constituye una forma exacerbada de todos los intentos previos para estabilizar la región emprendidos por alguna potencia extranjera. Además, representa un bosquejo de reordenamiento; a las condiciones buscadas anteriormente se las percibe como peligrosas, por no haber impedido los atentados del 11 de septiembre. En adelante, la acción de la superpotencia se hará responsable de la seguridad en Oriente Medio y de su objetivo primordial: proteger la seguridad de Estados Unidos.

En pocos años, el proyecto analizado dejó ver los fracasos acumulados, lo que le costó caro en términos políticos al gobierno de George W. Bush.²² En primer lugar, la reconstrucción del Iraq “liberado” resultó problemática. Tras el regreso precipitado a la soberanía y el fin de la Coalition Provisional Authority (CPA) en junio de 2004, los procesos electorales que se desarrollaron en buenas condiciones a lo largo de 2005 (elección de un parlamento inte-

²² Me permito remitir por última vez al lector a la obra de Philippe Droz-Vincent, *op. cit.*, En especial el último capítulo.

rino en enero, redacción de la nueva constitución en el verano, elecciones parlamentarias en invierno) desembocaron en 2006 en una guerra civil generalizada, primero entre comunidades y después en su interior por saber quién hablaría en nombre del grupo. En segundo lugar, los procesos de apertura política atestiguan el ascenso de los islamistas en Egipto, Líbano, Arabia Saudita (en cierta medida) y al interior de la Autoridad Nacional Palestina. Es entonces que la gran potencia estadounidense comienza a dudar del valor real de la vanagloriada apertura democrática. En tercer lugar, los intentos por impulsar una nueva geopolítica regional más bien han creado una franja de crisis. Irán y Siria, muy lejos de ceder al cambio de régimen, han encontrado una nueva fuente de legitimidad oponiéndose al orden estadounidense en construcción y desafiando sus pretensiones. El programa nuclear iraní y la llegada al poder del presidente Mahmud Ahmadineyad en 2005 son prueba de lo último. Se dibujan así varias zonas de crisis dentro de la región, al mismo tiempo que aumenta el poder de Irán y su influencia, la más extendida que haya gozado el país asiático en su historia, incluso en los tiempos de la “exportación de la revolución islámica”. Resurgen numerosas fracturas, como la cuestión kurda o la oposición chiitas-sunitas. Por último, en cuarto lugar, la Autoridad Palestina, sometida también a imperativos de transformación y democratización, muy lejos de reformarse bajo la presión externa, se hunde progresivamente. Su lugar lo ocupa un localismo caracterizado por la descomposición del poder central primitivo que es la Autoridad (sin verdaderas capacidades estatales). Tras la victoria electoral de Hamas en enero de 2007, y debido al enfrentamiento entre éste y Fatah, la situación desembocó en la fractura del movimiento nacional palestino y, posteriormente, en la fisura territorial Gaza-Cisjordania.

A pesar del optimismo oficial mostrado casi hasta el final del mandato de George W. Bush, la acumulación de fracasos interactuó con los equilibrios internos de Estados Unidos. La política nacional de ese país pesa ahora considerablemente en sus asuntos internacionales; el aforismo que ahora resume la situación es “think local, (continue to) act global” (“piensa localmente, sigue actuando globalmente”). Esta situación se refuerza en un periodo de gran crisis económica. La presidencia de Barack Obama es producto de tales contradicciones, esenciales también para dar cuenta del ascenso de los demócratas a partir de las elecciones intermedias de noviembre de 2006, pasando por la campaña para las elecciones presidenciales cuyo inicio se anticipara bastante (2007); sin olvidar que la crisis económica también es un factor de su victoria. El consenso observado a principios de 2009 sobre la situación en Iraq resulta directamente del debate político interno entre 2007 y 2008; su influencia alcanza tanto a la presidencia de

Bush (negociación del *Status of Forces Agreement*, SOFA, con el gobierno iraquí) como al equipo de Obama (*Turning the Page in Iraq*, septiembre de 2007). Los puntos más importantes de ese asentimiento son: retiro de las tropas de combate a más tardar en agosto de 2010, conservando a las fuerzas “residuales” hasta diciembre de 2011 (fecha de la retirada total); mayor énfasis en la “responsabilidad iraquí”; perseguir objetivos más realistas; y tomar en cuenta el contexto regional, en particular lo que hagan Siria e Irán. Del mismo modo, la nueva política para Afganistán anunciada en enero de 2009 está condicionada fuertemente por el peso de la agenda interna, tal como lo refleja el importante papel asumido por el vicepresidente Joseph Biden en su elaboración. Sin embargo, el cúmulo de dificultades y la intensidad de los asuntos en juego prohíben a la superpotencia replegarse en sí misma. En todo caso, la interacción entre lo regional y lo global no tiene más el mismo sentido.²³

LA GRAN POTENCIA ESTADOUNIDENSE: ENTRE COLUDIRSE CON LOS AUTORITARISMOS REGIONALES Y LOS PROYECTOS DE RECONSTRUCCIÓN

La intervención de Estados Unidos en el concierto regional del Oriente Medio registra en ocasiones arranques transformistas en nombre de la democratización, uno de los temas tradicionales de la política exterior norteamericana y calificado a menudo como wilsonismo. Durante la presidencia de George W. Bush, se adoptó la forma de un “wilsonismo con botas” (expresión de Pierre Hassner), es decir, usuario de la fuerza militar. Sin embargo, en su vertiente normal²⁴ se impone otro modelo en el que no se excluye la intervención directa, si bien resulta menos violento. A excepción del periodo en el que gobernó George W. Bush, desde el fin de la Guerra Fría ha existido en el Oriente Medio un modelo de interacciones y de relaciones con Washington. El esquema se aplica durante el gobierno de Bill Clinton, en los últimos años de George W. Bush y se retoma con el de Obama desde su llegada al poder. Se divide en dos partes principales.

Primera, los principales regímenes del Oriente Medio se mantienen en el poder, incluso después de haber modificado las relaciones con sus res-

²³ Es posible, entonces, analizar el regreso de un ámbito regional en 2007 (indicios de esto: la labor de mediación de Qatar, Turquía, Arabia Saudita y Egipto, entre otros) y plantear la cuestión de si ese nivel es capaz de ejercer una acción estructurante sobre la seguridad de la zona.

²⁴ Frank A. Ninkovitch, *The Wilsonian Century: U. S. Foreign Policy since 1900*, Chicago, University of Chicago Press, 1999.

pectivas oposiciones²⁵ o sociedades, ahora movilizadas y abiertas hacia el exterior; en particular las generaciones más jóvenes, ávidas de nuevas tecnologías de la información y de dispositivos de comunicación. Si bien la región exhibe un retraso en el desarrollo de tales bienes y servicios, éste no es más que un asunto de infraestructura, pues la tasa de recuperación a mediano plazo es alta. La política estadounidense se alimenta de esta estabilidad autoritaria frente a los numerosos intereses que desarrollan en la región. Esta quietud podría ser una ilusión a la vista del desmantelamiento de estructuras políticas, económicas y sociales provocado por esos regímenes. Tal argumento se emplea a ultranza en la crítica del gobierno de George W. Bush al *statu quo*. Es así que se mantiene un discurso de apoyo al desarrollo de la democracia, pero con el presentimiento de que todo avance violento, léase caótico, de la misma (recuérdese que en la teoría política la “transición a la democracia” es el reino de la incertidumbre) trae consigo tensiones con los aliados, cuya cooperación es necesaria para otros asuntos de seguridad, economía y política exterior. Cuestiones de ese tipo son centrales en la relación entre Estados Unidos y Arabia o Egipto. La ayuda militar estadounidense (en todas sus variedades) destinada a los regímenes de la región –siempre otorgada y rara vez cuestionada (véanse los debates en el Congreso de Estados Unidos)– ha permitido mantener en funcionamiento los distintos aparatos de seguridad. Lo que es más, hay el riesgo de que la apertura democrática permita la llegada al poder de corrientes políticas que no sólo no son las preferidas de los tomadores de decisión en Washington, sino que además son objeto de su desconfianza. El problema se cristaliza en los movimientos islamistas: el síndrome argelino al momento del ascenso del Front Islamique du Salut (FIS) durante los tiempos de Clinton, así como el recelo ante el riesgo del “one man, one vote, one time” (Edward Djerejian), regresan a la atención de todos con la llegada de Hamas a la dirección de la Autoridad Palestina.

La furiosa política de democratización mediante el “cambio de régimen”, sello de la administración de Bush, dejó su lugar en los últimos meses de ésta a un “realismo democrático”, que consistía en la gestión de la región en colusión con los regímenes vigentes. Esto fue una suerte de arreglo por el que se trataría con los gobiernos en el marco de la “guerra contra el terrorismo”, al mismo tiempo en que se suscitan opciones más “democráticas” (al menos ésa es la esperanza a largo plazo). A partir de 2005, Estados Unidos cierra los ojos ante los retrocesos de los regímenes en relación a los avances

²⁵ Véase Ira William Zartman, “Opposition in Support of the Arab State Revisited”, doc. inéd., Washington, D. C., 2009. Agradezco al autor me haya autorizado consultar el texto antes de su publicación en una obra colectiva.

en materia de apertura política registrados en 2004 y 2005, como en Egipto, donde durante ese bienio se modificaron las condiciones de las candidaturas a la presidencia, al igual que las modalidades por las que la embajada norteamericana concedía ayuda a la “sociedad civil”: las solicitudes ya no pasarían por instancias donde hubiera algún representante del gobierno. La victoria de Hamas en las elecciones legislativas palestinas en enero de 2007 da el tiro de gracia a las políticas de democratización por vía de presionar a los regímenes; en adelante lo esencial será contener al islamismo con la ayuda implícita de los regímenes árabes. Estos últimos, tal como lo hicieron en la década de los noventa, saben jugar muy bien con el asunto de la cooperación para resaltar su “utilidad” en sus relaciones con los tomadores de decisión en Washington. La administración de Obama, al igual que los promotores de la democracia que defendieron las perspectivas abiertas por el gobierno de George W. Bush, habla ahora de apoyar a la democracia, y no más de promoverla; no obstante, gente cercana a los neoconservadores acusa al nuevo gobierno de engatusar a los dictadores de la región. El proyecto de transformación está emparejado de manera mucho más directa con los intereses geopolíticos (en el sentido realista del término) y movido en muy poca medida por impulsos de cambio.

Segunda parte del modelo: de manera paralela a ese elemento de realismo político se aplica, en los espacios del Oriente Medio no “estabilizados” por la presencia de autoritarismos, un proyecto de reconstrucción de Estados (*state-building*). Aquí se enfrenta la incidencia sobre la región de un problema más general, preponderante en la práctica de las relaciones internacionales desde principios de siglo. Uno de los rasgos de la política exterior de un cierto número de actores, en especial estatales, es un discurso muy influyente sobre la reconstrucción. Ésta enfatiza la importancia de las instituciones estatales para estabilizar Estados débiles (*weak states*), fallidos (*failed or collapsed states*) o en vías de colapsarse (*failing states, states under stress*); todos ellos susceptibles, por su condición, de generar amenazas, en particular *vis-à-vis* los grandes Estados del norte. Un discurso centrado en las políticas (*policy-oriented*), expresado en términos de reconstrucción institucional, de gobernanza, de transición democrática (o de consolidación democrática), de desmilitarización y de reforma al sistema de seguridad, sirve de base a las políticas instrumentadas en el (Gran) Oriente Medio, en adelante terreno de aplicación para las mismas, en particular Iraq, Afganistán, los territorios de la Autoridad Palestina y Líbano (después de 2005). La reconstrucción de los Estados pasa también por la de las regiones, lo que permite estabilizar a los primeros; por ejemplo, el gobierno de Obama insiste en ese enfoque del problema afgano con el neologismo “Af-Pak” y con la acción emprendida por Richard Holbrooke en la región. Las grandes

conferencias internacionales de ayuda a esos países, espacios idóneos para el discurso de reconstrucción organizados regularmente, ilustran las convergencias operativas de diversos actores alrededor de esos problemas.

La importancia de estos temas es su resonancia en la política exterior de los Estados (Estados Unidos, Gran Bretaña, etc.), de la Unión Europea, de los organismos internacionales (Banco Mundial, OCDE, OTAN) y de grandes ONG internacionales. Asimismo, sirve de instrumento conceptual alrededor del que se producen convergencias operativas, a pesar de ciertas divergencias, por ejemplo entre Europa y Estados Unidos. La primera ha desarrollado una concepción de la seguridad en el Mediterráneo, visible en: el diálogo euro-árabe, la Política General para el Mediterráneo de la Unión Europea, los acuerdos de asociación con el Consejo de Cooperación del Golfo o la Unión del Magreb Árabe, la propuesta de Conferencia sobre seguridad y cooperación en el Mediterráneo, la asociación euro-mediterránea hasta llegar a la Unión para el Mediterráneo, iniciativa francesa. Más allá de las especificidades europeas, la perspectiva también adopta los planteamientos virtuosos de reconstrucción. Tras las graves divergencias transatlánticas ocurridas entre 2002 y 2004, así como el fracaso de las primeras propuestas estadounidenses de un *Greater Middle East* (en la Cumbre del G-7 en Sea Island, en junio de 2004), se han impuesto convergencias en la comprensión de los temas (Afganistán, la negociación con Irán encabezada por la UE-3 –Alemania, Francia y Gran Bretaña–, gestión de la posguerra en Líbano en 2006, el problema de Hezbolá y el boicot de la Autoridad Palestina dirigida por Hamas después de las elecciones de enero de 2007) y de los instrumentos movilizados (la noción de reforzar o reconstruir los Estados). Los desacuerdos persisten, por ejemplo entre europeos y norteamericanos –sin contar las divisiones entre los primeros–, si bien lo agudo de los problemas conduce a acercamientos en el ámbito de la operación. No obstante, permanece aún el problema fundamental: ¿qué dinámicas de seguridad son susceptibles de derivarse de esas modalidades de acción?

¿QUÉ PUEDE HACER UNA GRAN POTENCIA EN EL ORIENTE MEDIO?

La capacidad de la superpotencia para llevar a la práctica planes ambiciosos y transformadores muestra sus límites. Muchos especialistas consideran que Estados Unidos intenta hacer demasiado en el Oriente Medio.²⁶ Buen número de libros escritos por diplomáticos u obras de las instituciones (*think*

²⁶ Puede encontrarse una síntesis de esas opiniones en Lawrence Freedman, *A Choice of Enemies: America Confronts the Middle East*, Nueva York, Public Affairs, 2008.

tanks) estadounidenses (véase la obra más reciente de Richard N. Haas, respetado presidente del Council on Foreign Affairs y asociado inicialmente con el gobierno de George W. Bush) cubren esas dificultades minimalistas hasta 2009. Bajo la forma de expectativas frustradas, numerosos observadores en la región asiática les hacen eco en sentido inverso a esos analistas y a esas obras, al considerar que Estados Unidos podría hacer todo si solamente tuviera la voluntad efectiva de hacerlo.²⁷ Podría resolver todos los problemas, en particular el conflicto palestino-israelí; bajo esa luz, el fracaso cosechado hasta ahora no es más que la prueba de la duplicidad de los norteamericanos.

Son dos los mecanismos en juego que crean dilemas, o en todo caso dinámicas, que en lugar de generar seguridad y estabilidad (las “comunidades de seguridad” regionales de Karl Deutsch)²⁸ pueden engendrar descomposición regional e inseguridad. Primero, la gran potencia estadounidense suscita con dificultades dinámicas políticas reales mediante sus intervenciones; el ejemplo iraquí ilustra perfectamente el punto. Un examen preciso revela que, desde la caída de Bagdad, Estados Unidos se muestra constantemente incapaz de proveer una dirección al proceso en curso, que les cuesta mucho comprender; todo ello según un modelo de la miopía de la gran potencia que se enfrenta progresivamente a los complejos detalles del terreno iraquí. En efecto, hay una evolución en curso; síntoma de esto último, las revistas estadounidenses de relaciones internacionales: antaño estudiaban las grandes relaciones de fuerzas (convencionales) y la polaridad de los sistemas internacionales o regionales en la tradición neorrealista, mientras que ahora están llenas de artículos sobre el colapso de los Estados, las lógicas étnicas, la contrainsurgencia, las guerras civiles, entre otros. Sin embargo, el poderío conceptual choca con la dinámica de los actores en el terreno. Estados Unidos da la impresión de estar totalmente rebasado, de no lograr, en ningún momento, capitalizar los diferentes momentos de entusiasmo de los iraquíes: la nominación del Consejo de Gobierno Iraquí, el fin formal de la ocupación, las elecciones de enero de 2005 y el calamitoso manejo de la ejecución de Saddam Hussein en diciembre de 2006. Ciertamente, el sistema estadounidense sabe muy bien cómo ser pragmático, pero se ha mostrado incapaz de darle fuerza a las dinámicas políticas, incluso cuando éstas van en el sentido de sus intereses; tal es precisamente la definición de *soft power*

²⁷ El resumen de esos argumentos está disponible en Marc Lynch, “Anti-Americanisms in the Arab World”, Peter Katzenstein y Robert O. Keohane (eds.), *Anti-Americanisms in World Politics*, Ithaca, Cornell University Press, 2007, pp. 196-226.

²⁸ Karl W. Deutsch, *Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton, Princeton University Press, 1957. Véase también Emanuel Adler y Michael N. Barnett (eds.), *Security Communities*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

(poder blando) dada por Joseph Nye, o de poder estructurante, propuesta por Susan Strange.

Por no hablar más que de los hechos recientes, el éxito de la reorientación de la política estadounidense en Iraq (llamada inicialmente *temporary surge*), animada por la Casa Blanca desde enero de 2007 con ayuda del ejército (regreso a Iraq del general Petraeus) es objeto de numerosos cuestionamientos, que a su vez repercuten, con la prudencia acostumbrada, entre los altos mandos del ejército estadounidense presentes en el campo de batalla. La *surge* (crecida o repunte), es decir, el envío de treinta mil hombres adicionales a Iraq en enero de 2007, garantiza la estabilidad de los niveles reales de seguridad; así lo muestra, presentada con gran cantidad de diapositivas de Power Point, la disminución de los actos de violencia, de los atentados masivos y de las bajas estadounidenses. Las cifras han regresado a sus cotas anteriores a 2006, antes de que se desencadenaran los horrores de la guerra civil iraquí, tan difundidos por los medios de comunicación internacionales. De hecho, la estabilidad militar así obtenida, a partir de una situación de guerra civil iniciada en 2006, se logra gracias a una fragmentación extrema de las fuerzas iraquíes en conflicto, orquestada por las unidades del ejército estadounidense en el campo. El conflicto no opone más a chiitas, que aspiran al poder en nombre de su calidad de mayoría (ésta también puede reforzar el comunitarismo, en particular mediante el control del ejército y de la policía), frente a sunitas, quienes se consideran excluidos del poder (por lo que apoyan la insurrección en Iraq junto a Al-Qaeda), y con la mediación de los kurdos, que buscan extender sus prerrogativas de independencia. Para Estados Unidos se trata de sacar provecho al extremo fraccionamiento local de los actores políticos, tanto entre chiitas (Al Dawa se divide al menos en tres ramas: la Asamblea Islámica Suprema de Iraq, los sadristas y los disidentes del sadrismo) como entre sunitas (Al Sahwa contra Al-Qaeda). El gran éxito de los norteamericanos fue el cambio total de lealtad de numerosas provincias sunitas, feudos de la insurrección y bastiones de Al-Qaeda en Iraq, el cual fue operado por diversas milicias locales (Abna Al Iraq, Lijan Chaabiya, Majalis al-Sahwa), así como el haber financiado a las tribus y otras notabilidades locales.

Con todo, las dinámicas iraquíes carecen de sustancia política. Las instituciones gubernamentales, encerradas en la Zona Verde de Bagdad, sacan a flote un islote de irrealidad que funciona mal, menos aún cuando el gobierno no puede asegurar la ejecución de políticas públicas de cara a una población carente de electricidad, agua potable, combustible y gas (*Reporte Cuatrimestral del Pentágono*, diciembre de 2007). La desconfianza reina aún entre grupos políticos incapaces de construir una convivencia pacífica iraquí, y que se ubican entre los equilibrios alcanzados por las

fuerzas de seguridad fieles a tal o cual campo. El ascenso al poder en el seno del sistema iraquí del primer ministro Nuri al Maliki en 2008 se explica por su control paralelo a las instituciones formales, ejercido sobre el ejército y algunas fuerzas de seguridad mediante una red informal de consejeros y clientes. Esto ocurre con todo y la supuesta legitimidad iraquí; un ejemplo de ello se dio durante las elecciones para consejeros provinciales en enero de 2009, cuando a su lista de candidatos le dio la denominación sintomática de “Estado de derecho” (*dawla al qanum*). No obstante, los procesos políticos son aún inexistentes; el lugar lo ocupa un localismo miliciano de barrio o de ciudad, peligroso por el riesgo de que genere muchos problemas en el futuro.²⁹

Dificultades similares pueden encontrarse en otros asuntos, en especial en el de reformar la Autoridad Palestina por presiones del exterior bajo la forma de ayuda humanitaria, a falta de avances políticos hacia la concreción del Estado palestino. El mismo tipo de causalidad explica las considerables dificultades en Afganistán, justo en el mismo momento en que mejora la situación en Iraq. En el primero, los problemas son agudos una vez pasado el tiempo de los indicios prometedores (la Conferencia de Bonn o la entronización de Hamid Karzai) que desafiaban toda la historia de la compleja sociología del estrato sociopolítico afgano, así como de la resistencia secular de ese pueblo frente a las intervenciones extranjeras, desde el “Gran Juego”^{*} del siglo XIX hasta la invasión soviética.

El segundo mecanismo en marcha se vincula al hecho de que, si bien están sometidas a regímenes autoritarios, las sociedades de la región se han vuelto actores de pleno derecho. El sistema regional, en particular sus unidades estatales, son mucho menos “permeables” a la influencia externa (el nacionalismo árabe impulsado por la política exterior de los Estados) que en los años cincuenta y sesenta. Si por un lado los regímenes autoritarios se han consolidado, por el otro las sociedades son ahora más activas. Desde luego, un gobierno autoritario no se preocupa por la opinión pública, tal como se la mide mediante encuestas, pero sí desconfía de su sociedad y tiene cuidado de no encontrarse en una posición débil en su discurso legitimador (proveer estabilidad con una dosis de populismo redistribuidor). No obstante, incluso en regímenes autoritarios, existe una oposición latente sabedora de los límites tras los cuales se desata la represión (es lo

²⁹ En efecto, la política comparada subraya que, estadísticamente, los “malos” regímenes que implementan políticas desastrosas tienden a durar, mientras que las nacientes “democracias” son más frágiles.

^{*} Término que designa el conflicto y la rivalidad estratégica imperantes entre el Imperio Británico y el Impero Ruso por el control de Asia Central durante el siglo XIX. Afganistán fue el principal campo de batalla, tanto militar como diplomático. [N. del T.]

que se conoce en Oriente Medio como las “líneas rojas”). Esta creciente movilización se alimenta de un espacio público árabe o del Oriente Medio –léase islámico– creado por las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación (en primer lugar, el efecto Al Jazeera), el cual oscila entre el populismo y la reivindicación de apertura (o del paso previo: hacer uso de la palabra). La permeabilidad de la región a las influencias transnacionales sigue siendo alta: el problema palestino y la presencia estadounidense en Iraq son temas que movilizan a las sociedades; así, denunciar la intervención de potencias extranjeras se vuelve una forma de criticar a los regímenes.

Los dos procesos descritos arriba cuentan plenamente a la hora de explicar el progresivo hundimiento del gobierno de George W. Bush en el Oriente Medio y su incapacidad para “hacer más segura” la región mediante sus acciones unilaterales. Asimismo, dan cuenta de los dilemas de la administración de Obama a su llegada al poder. Esta última ha comprendido que sus acciones en la región no pueden desdeñar el asunto de la credibilidad: la superpotencia sin credibilidad choca con todos los actores y termina por perder su eficiencia. El nuevo gobierno lo ha entendido así, y es por eso que no se conforma con una “*public diplomacy*”, una suerte de manipulación de la imagen bastante artificial, política celebrada y ensalzada durante ocho años. Las percepciones son importantes en las relaciones internacionales, por lo que las impresiones negativas son fuente de conflicto.³⁰ Así se entienden varios actos de Barack Obama celebrados durante su primera semana como presidente: una entrevista con la cadena de televisión saudí Al Arabiya (en la que las palabras clave fueron “respeto mutuo” y “escuchar”), el mensaje de Noruz dirigido a los iraníes y los discursos de Estambul y de El Cairo. Con todo, si la acción política está hecha de símbolos, de centralidad simbólica y emocional y de capacidad para hacerse de una reputación, también es cierto que las acciones cuentan tanto como las palabras. Desde su primer día en funciones, el nuevo gobierno ha intentado tomar las riendas en diversos asuntos (el conflicto entre israelíes y palestinos o las relaciones con Irán) para intentar salir del estancamiento en el que los dejó George W. Bush. ¿Podrá ser reconstruida la seguridad regional a partir de semejantes medidas, dándole una vez más la primacía al factor externo, del cual se espera al final su salvación?

Traducción de FÉLIX G. MOSTAJO

³⁰ Véase Robert Jervis, *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton, Princeton University Press, 1978.

BIBLIOGRAFÍA

- Adler, Emanuel y Michael N. Barnett (eds.), *Security Communities*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998 (Cambridge Studies in International Relations, 62).
- Badie, Bertrand, *L'impuissance de la puissance*, París, Fayard, 2004.
- Barnett, Michael N., *Dialogues in Arab Politics: Negotiations in Regional Order*, Nueva York, Columbia University Press, 1998.
- Berque, Jacques, *L'Islam au défi*, París, Gallimard, 1980.
- Bilgin, Pinar, *Regional Security in the Middle East: A Critical Perspective*, Londres, Routledge, 2005.
- Blackwill, Robert D. y Michael Stürmer (eds.), *Allies Divided: Transatlantic Policies for the Greater Middle East*, Cambridge, The MIT Press, 1997.
- Buzan, Barry, *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Londres, Harvester Wheatsheaf, 1991.
- Daalder, Ivo, Nicole Gnesotto y Philip Gordon (eds.), *Crescent of Crisis: U. S.-European Strategy for the Greater Middle East*, Washington, D. C., Brookings Institution Press, 2006.
- Davison, Roderic H., "Where Is the Middle East?", *Foreign Affairs*, vol. 38, núm. 4, 1960, pp. 665-675.
- Deutsch, Karl W., *Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton, Princeton University Press, 1957.
- Doyle, Michael W., *Empires*, Ithaca, Cornell University Press, 1986.
- Droz-Vincent, Philippe, *Vertiges de la puissance. Le «moment américain» au Moyen-Orient*, introd. de Pierre Hassner, París, La Découverte, 2007.
- Freedman, Lawrence, *A Choice of Enemies: America Confronts the Middle East*, Nueva York, PublicAffairs, 2008.
- Gause III, Gregory, "Systematic Approaches to Middle East International Relations", *International Studies Review*, vol. 1, núm. 1, 1999, pp. 11-31.
- Gompert, David C. y Stephen Larrabee (eds.), *America and Europe: A Partnership for a New Era*, Nueva York, Cambridge University Press, 1997.
- Hansen, Birthe, *Unipolarity and the Middle East*, Nueva York, St Martin's Press, 2001.
- Indyk, Martin, *Innocent Abroad: An Intimate Account of American Peace Diplomacy in the Middle East*, Nueva York, Simon and Schuster, 2009.
- Jervis, Robert, *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton, Princeton University Press, 1978.
- Laurens, Henry, *L'empire et ses ennemis. La question impériale dans l'histoire*, París, Seuil, 2009.
- Lustick, Ian S., "The Absence of Middle Eastern Great Powers: Political 'Backwardness' in Historical Perspective", *International Organization*, vol. 51, núm. 4, 1997, pp. 653-683.
- Litwak, Robert S., *Regime Change: U. S. Strategy through the Prism of 9/11*, Washington, D. C., Woodrow Wilson Center Press, 2007.
- Lynch, Marc, "Anti-Americanisms in the Arab World", en Peter Katzenstein y Robert

- O. Keohane (eds.), *Anti-Americanisms in World Politics*, Ithaca, Cornell University Press, 2007, pp. 196-226 (Cornell Studies in Political Economy).
- Mahan, Alfred T., "The Persian Gulf and International Relations", *The National Review* (Londres), núm. 40, septiembre de 1902, pp. 27-45.
- Miller, Aaron David, *The Too Much Promised Land: America's Elusive Search for Arab-Israeli Peace*, Nueva York, Bantam, 2008.
- Monroe, Elizabeth, *The British Moment in the Middle East, 1914-1956*, Londres, Chatto and Windus, 1963.
- Ninkovitch, Frank A., *The Wilsonian Century: U. S. Foreign Policy since 1900*, Chicago, University of Chicago Press, 1999.
- Noble, Paul, "The Arab System: Pressures, Constraints and Opportunities", Bahgat Korany y Ali E. Hillal Dessouki (eds.), *The Foreign Policies of Arab States: The Challenge of Change*, Boulder, Westview Press, 1991, pp. 49-102.
- Salamé, Ghassan, *Appels d'empire. Ingérences et résistances à l'âge de la mondialisation*, París, Fayard, 1996.
- Snyder, Jack L., *Myths of Empire: Domestic Politics and International Ambition*, Ithaca, Cornell University Press, 1991.
- Walt, Stephen M., *The Origins of Alliances*, Ithaca, Cornell University Press, 1987 (Cornell Studies in Security Affairs).
- Zartman, Ira William, "Opposition in Support of the Arab State Revisited", doc. inéd., Washington, D. C., 2009.