

# La política estadounidense en Oriente Medio: un año lleno de inestabilidades

**Emile Hokayem**

Investigador

**Ellen Laipson**

Presidenta y Directora Ejecutiva

The Henry L. Stimson Center, Washington

Las políticas estadounidenses en la región de Oriente Medio se han visto expuestas a importantes desafíos durante 2006. La prolongación de la guerra y los intentos de legitimación del nuevo Gobierno en Irak fueron las principales preocupaciones, y los avances en este terreno fueron escasos. El año también se vio influido por la guerra entre Israel y la facción libanesa Hezbolá, situación que cogió por sorpresa a Estados Unidos y que tuvo repercusiones, tanto positivas como negativas, para las relaciones de los Estados Unidos con otros actores clave de la región. No fue un año de estabilidad ni de seguridad para Estados Unidos ni para los países de Oriente Medio.

## **La política estadounidense en el Líbano: entre el éxito y el desencanto**

A principios de 2006, el Líbano constituía uno de los raros casos de éxito de la política estadounidense en Oriente Medio. La retirada de las tropas sirias del Líbano vaticinaba lo que Estados Unidos esperaba que fuera una nueva etapa de consolidación del Estado, el final de la guerra entre el Líbano e Israel y el logro de un importante éxito estratégico: aislar a Siria y refrendar la visión de la democracia articulada por la Administración Bush. El cumplimiento de estas expectativas dependía de una transición apacible, lejos de la política sectaria tradicional, de un consenso nacional para reafirmar la primacía del Estado sobre otras lealtades, de la formalización de las relaciones entre el Líbano y Siria y de la supresión de

los vestigios de influencia siria. Para apoyar este proceso, Washington incrementó considerablemente su implicación, ofreciendo un elevado grado de asistencia política, económica y militar al Líbano.

No obstante, los acontecimientos regionales y nacionales libaneses se aunaron contra esta transformación y culminaron en la destructiva guerra de verano entre Israel y la facción libanesa Hezbolá. El 12 de julio de 2006, Hezbolá, la milicia chií libanesa, secuestró a dos soldados israelíes. Ello incitó a Israel a lanzar una operación militar masiva cuyo objetivo era deteriorar de manera sustancial el potencial militar de Hezbolá y recuperar la capacidad disuasoria. Durante las primeras semanas de guerra, la decisión de Israel de actuar con fuerza devastadora contó con un cauto apoyo, más que con la rotunda oposición, de importantes Estados árabes, cansados del creciente poder de Hezbolá, apoyado por Irán. Incluso hubo destacados países europeos que evitaron lanzar críticas directas a Israel. No obstante, a medida que fueron pasando los días, Hezbolá presentó resistencia, asestó duros golpes al ejército israelí y se ganó el apoyo nacional y árabe. De hecho, después de 33 días de guerra, Israel no consiguió alcanzar sus objetivos. En vez de ello, provocó grandes daños a la población libanesa: más de 1.200 muertos, cientos de miles de refugiados y desplazados, miles de millones de dólares en infraestructuras destruidas, un golpe desastroso para la economía libanesa y un enorme retroceso en los esfuerzos de consolidación del Estado. El resultado de la guerra no fue satisfactorio para ninguna de las partes. Aunque el entorno estratégico en el sur del Líbano cambió tras el despliegue de una fuerza de mantenimiento de la paz reforzada por parte de Naciones Unidas, la victoria aparente, aunque pírrica, de Hezbolá sobre Israel significó que los aliados de Estados Unidos en el Líbano pasaron a tener una posición política precaria. La guerra también

puso fin a los tímidos esfuerzos de consolidación del país. El Líbano entró en una nueva fase de discusiones políticas sobre la distribución del poder, ya que Hezbolá y sus aliados exigieron una mayor participación en el Gobierno y articularon una agenda contrapuesta a la de la mayoría parlamentaria, aliada estadounidense. A finales de 2006, la parálisis política en Beirut y la crisis de legitimidad gubernamental subsiguiente habían empeorado, sumiendo al Gobierno proestadounidense y a la política de Estados Unidos en graves dificultades. Ambos perdieron autoridad, y la medida del éxito pasó a ser la supervivencia en lugar del progreso.

### ¿Habría podido hacer más Estados Unidos?

La guerra del Líbano puso de relieve conflictos entre los intereses estadounidenses con dos Estados amigos, Israel y el Líbano. El consentimiento a los objetivos del Estado más fuerte, su aliado Israel, perjudicó parte de los logros e intereses estratégicos de Estados Unidos en el Líbano y el mundo árabe.

El Líbano todavía no se había adaptado completamente a la hegemonía postsiria, y carecía de la capacidad y de la cohesión política para llevar a cabo el

## El consentimiento a los objetivos del Estado más fuerte, su aliado Israel, perjudicó parte de los logros e intereses estratégicos de Estados Unidos en el Líbano y el mundo árabe

desarme de Hezbolá, a riesgo de sumir al país en una nueva guerra civil. La guerra amenazó con asestar un golpe letal al optimismo existente antes del conflicto y que el mismo Estados Unidos había alentado. Asimismo, erosionó todavía más la imagen de la superpotencia en el mundo árabe, una pérdida compensada por la esperanza de que un éxito estratégico israelí permitiera dar un empuje a los intereses de Washington.

La gestión de la crisis sacó a la luz estas tensiones. En lugar de impulsar un rápido fin de la violencia, Estados Unidos consideró que Israel podría lograr sus objetivos y, por lo tanto, actuó con el fin de conceder a Israel el tiempo y el espacio político necesarios. Durante los primeros días del conflicto y ante la devastación que estaba sufriendo el Líbano, la Secretaría de

Estado estadounidense, Condoleezza Rice, habló sobre «los dolores de parto del nuevo Oriente Medio», sugiriendo que la guerra formaba parte de las perspectivas de transformación a gran escala que Washington tenía para la región. Estados Unidos hizo caso omiso de las repetidas llamadas del Gobierno libanés para un alto el fuego inmediato. En la Conferencia de Roma celebrada el 26 de julio de 2006, cuando el Primer Ministro libanés solicitó un fin inmediato de la violencia, Rice mostró su reticencia ante lo que ella denominó un alto el fuego prematuro y carente de sentido. A medida que las fuerzas militares de Israel iban flaqueando ante la táctica eficaz de Hezbolá e iban aumentando las críticas por parte de la comunidad internacional y los países árabes ante los costes de la guerra, Estados Unidos se apresuró a negociar un alto el fuego. No obstante, su obstrucción inicial al mismo en julio mermó su capacidad para imponer una resolución estricta en Naciones Unidas a mediados de agosto. Además, al haber subordinado una solución rápida de la crisis a los objetivos militares y estratégicos de Israel, perjudicó a sus propios aliados en el Líbano.

Estados Unidos integró el grupo de perdedores de la guerra del Líbano. Al haber confiado demasiado en una solución militar a los desafíos complejos e interrelacionados del Líbano y al no involucrarse en una intensa diplomacia itinerante, perdió credibilidad y el poder para moldear resultados. También fue percibido como irremediabilmente ideológico el hecho de haber enmarcado esta guerra como parte de la guerra contra el terror y del avance de la libertad en la región.

Estados Unidos intentó reparar su imagen, mostró buena voluntad durante la reconstrucción postbélica y ofreció asistencia humanitaria, financiera y técnica en un intento de respaldar al Gobierno central en su competición con Hezbolá para ganarse a las víctimas de la guerra. La asistencia incluía la limpieza de la costa contaminada por vertidos de petróleo, la reconstrucción de infraestructuras básicas y la distribución de ayu-

## Estados Unidos intentó reparar su imagen, mostró buena voluntad durante la reconstrucción postbélica. Este esfuerzo, bienvenido pero tardío, apenas cambió las percepciones presentes en el Líbano

da humanitaria a los refugiados y otras comunidades en situación precaria. Este esfuerzo, bienvenido pero tardío, apenas cambió las percepciones presentes en el Líbano.

Resulta revelador el hecho de que, en un intento de deslegitimar por asociación al Gobierno libanés, los manifestantes antiamericanos de Beirut llevaran imágenes del Primer Ministro libanés abrazando a Rice durante la visita de ésta en plena guerra.

### **Acontecimientos políticos en Palestina: un año de convulsiones**

Para Palestina, 2006 fue un año dramático. Desde el éxito inesperado de Hamás en las elecciones legislativas de enero hasta el acuerdo de mediación saudí para formar un Gobierno de unidad nacional entre el partido Fatah de la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) y su enemigo existencial, Hamás, en diciembre, 2006 fue un año que puso de relieve todas las tensiones y conflictos sin resolver presentes en la política palestina. A mediados de año se desataron serias preocupaciones sobre una posible guerra civil, y hubo brotes de violencia intermitentes. Estados Unidos participó principalmente en estrategias contra Hamás y en la reforma del sector de la seguridad, pero apenas trabajó para poner fin al atolladero político entre Israel y la Autoridad Palestina, y a finales de año mostró una posición en el mejor de los casos ambivalente ante los esfuerzos árabes para ayudar a las dos facciones palestinas a compartir el poder.

#### *Elecciones*

Estados Unidos reaccionó con un gran rechazo a la victoria de Hamás, y decidió retirar toda la ayuda y romper los contactos con cualquier componente de la Autoridad Palestina que estuviera bajo el control de Hamás. Hubo discusiones jurídicas acerca de la autoridad presidencial y acerca de cómo canalizar los fondos de ayuda a las entidades no gubernamentales y a los sectores controlados por Fatah. La retirada de las ayudas de Estados Unidos, de la Unión Europea y de la ayuda bilateral europea contribuyó al rápido deterioro de la economía palestina y generó situaciones preocupantes desde el punto de vista humanitario, sobre todo en Gaza. El Cuarteto (grupo de contacto formado por Estados Unidos, la UE, Rusia y Naciones Unidas) estableció tres condiciones para normalizar las relaciones con Hamás: la renuncia a la violencia y al

terrorismo, el reconocimiento de Israel y el respeto de los acuerdos existentes entre Israel y la Autoridad Palestina.

#### *Tensiones durante el verano*

Diversos acontecimientos que tuvieron lugar durante el mes de junio incrementaron las tensiones regionales y llevaron a Hamás a romper de manera unilateral la tregua de 16 meses con Israel. Las muertes de civiles provocadas por misiles israelíes y los ataques palestinos a una escuela israelí en Ashkelon desataron una escalada de la violencia. A finales de junio, militantes de Hamás cruzaron la frontera desde Gaza a Israel, asesinaron a dos soldados israelíes y secuestraron a un tercero. Israel lanzó entonces la operación «Tormenta de Verano», que pronto quedó eclipsada en los medios de comunicación por la operación aún de mayor envergadura en el Líbano.

Estados Unidos apoyó ampliamente las respuestas de Israel a la violencia de Hamás. Sin embargo, también intentó mantener un cierto nivel de contactos con las fuerzas de seguridad palestinas que no estaban controladas por Hamás, y su coordinador de seguridad designado para la zona, el general Keith Dayton, trabajó para que su misión siguiera adelante, a pesar del gran obstáculo que suponía la retirada de las ayudas. Su objetivo consistía en impulsar reformas en el sector de la seguridad mediante el entrenamiento y la mejora de la eficiencia de las múltiples fuerzas palestinas. Estados Unidos también animó a Israel y a los palestinos a mantener un cierto grado de contacto operativo e informativo, a pesar de la marcada tensión. Los esfuerzos para conseguir que la ayuda estadounidense llegara a las fuerzas de Fatah no llegaron a materializarse. Al mismo tiempo, también se desató una espiral de violencia intestina entre las fuerzas leales a la OLP y las fuerzas de Hamás, incrementando las posibilidades de estallido de una guerra civil total. Ambos bandos parecían tener un fácil acceso a armas y municiones.

#### *Diplomacia otoñal*

Estados Unidos inició nuevos esfuerzos diplomáticos durante el otoño, en un intento de canalizar las preocupaciones regionales sobre la guerra del Líbano hacia un impulso renovado para ayudar al Estado libanés y solucionar el problema entre Israel y Palestina. Estados Unidos esperaba fomentar un acuerdo entre los países conservadores del Golfo, Israel y Occidente acerca de la necesidad de contener todavía

más a Hamás y a Hezbolá, así como la influencia iraní sobre ambos grupos. En septiembre, la Secretaria de Estado estadounidense se desplazó a la región para reafirmar los «principios del Cuarteto» y demostrar la voluntad de Estados Unidos de trabajar de la mano del Presidente palestino, Mahmoud Abbas, e in-

## Estados Unidos esperaba fomentar un acuerdo entre los países conservadores del Golfo, Israel y Occidente acerca de la necesidad de contener todavía más a Hamás y a Hezbolá, así como la influencia iraní sobre ambos grupos

cluso reforzar el papel de éste último. La Secretaria de Estado presentó su plan ante el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y regresó a la región en octubre y noviembre, con la intención de crear las condiciones para que se iniciara una ronda de conversaciones entre Mahmoud Abbas y el Primer Ministro israelí Ehud Olmert.

No obstante, existía un segundo escenario en el que también se desarrollaban las dinámicas de la región. Arabia Saudita e Irán comenzaron a trabajar conjuntamente en la cuestión del Líbano, con el fin de crear un nuevo consenso y forjar una nueva paz nacional entre Hezbolá y otras fuerzas políticas. Los saudíes propusieron la celebración de una conferencia internacional sobre Palestina y colaboraron de manera activa con los grupos palestinos. Asimismo, plantearon un enfoque que alentaba la formación de un gobierno de unidad nacional entre los sectores de Fatah y Hamás. Pero esto chocaba con la política estadounidense de aislar a Hamás y Estados Unidos entró en un compás de espera, para ver si el concepto de la unidad nacional permitía impulsar políticas moderadas o si, por el contrario, se desmoronaba, convenciendo a los saudíes y a otros actores regionales de la necesidad de adoptar una táctica diferente.

### **Irak: la búsqueda de seguridad y legitimidad política**

Irak continuó dominando la agenda estadounidense en Oriente Medio, tanto en el plano internacional como nacional. La seguridad demostró ser un objetivo difícil de

alcanzar, y la nueva clase política de Irak pasó el año entero intentando asentarse e instaurar la legitimidad de las nuevas instituciones políticas. Las condiciones sociales y económicas continuaron siendo precarias, las tensiones sectarias se incrementaron y la región se enfrentó a un nuevo efecto colateral de la guerra de Irak: la emigración de cerca de dos millones de iraquíes en busca de seguridad.

En diciembre de 2005, los iraquíes eligieron su primer parlamento permanente de la época post-Saddam. La participación en las elecciones fue elevada y la Alianza Unida Iraquí, dirigida por el sector chii, emergió con una mayoría relativa, aunque no absoluta, de votos. Los partidos seculares y no sectarios obtuvieron unos resultados poco favorables. La nueva clase política necesitó cuatro meses de negociaciones para formar Gobierno y, finalmente, el candidato de compromiso, Jawad al Maliki, del partido Dawa, fue elegido Primer Ministro. Sin disponer de una base sólida, Jawad al Maliki se enfrentó al desafío de equilibrar los diferentes intereses de la mayoría chii, incluidas las presiones del clérigo radical Muqtada al Sadr, que dudaba entre apoyar al Gobierno u oponerse a él. Los políticos suníes del Gobierno nacional no lograron reunir un amplio apoyo dentro la comunidad suní como para poder frenar las acciones de los grupos insurgentes, aunque algunas informaciones puntuales señalaron que muchas ciudades de mayoría suní estaban oponiendo resistencia a los insurgentes y trabajando con valentía para restaurar el orden.

Incluso antes de que se formara el Gobierno, las perspectivas de estabilidad en Irak empeoraron notablemente en febrero, cuando una importante mezquita chii en Samarra fue totalmente destruida por insurgentes presumiblemente vinculados a Al Qaeda en Irak. Este único acontecimiento provocó un cambio de actitud entre los chiíes, y constituyó un punto de inflexión crucial en las tensiones sectarias y la violencia del país. Hasta el atentado de Samarra, la comunidad chii había evitado en gran medida escaladas de violencia, incluso cuando sufrió ataques por parte de las fuerzas radicales insurgentes suníes y el antiguo partido Baaz. Esta capacidad de contención quedó erosionada tras el incidente de febrero. La violencia sectaria alcanzó su máximo en Bagdad, donde se detectaron actos de limpieza étnica en vecindarios anteriormente mixtos.

En Estados Unidos, el respaldo popular a la guerra fue decayendo a ritmo constante. Políticos de ambos partidos debatieron acerca de las consecuencias de una retirada estadounidense.

¿Generaría una retirada prematura de las tropas estadounidenses más caos y violencia, o cambiaría el enfoque y permitiría a los iraquíes trabajar de un modo más eficaz hacia la reconciliación y reconstrucción nacional? Las elecciones al Congreso celebradas en noviembre devolvieron la mayoría a los demócratas, tanto en la Cámara de Representantes

## En Estados Unidos, el respaldo popular a la guerra fue decayendo a ritmo constante. Políticos de ambos partidos debatieron acerca de las consecuencias de una retirada estadounidense

como en el Senado, lo que se interpretó como un referéndum sobre Irak y la impopularidad de la política del Presidente. Más adentrado el otoño, el Grupo de Estudio sobre Irak bipartito, copresidido por el antiguo congresista Lee Hamilton y el ex Secretario de Estado James Baker, recomendó una reformulación radical de la política estadounidense, con el objetivo de un recorte planificado de las fuerzas militares estadounidenses, un mayor fomento del refuerzo de las capacidades y la reconciliación entre los iraquíes y un mayor esfuerzo estadounidense para cosechar apoyos regionales a favor de la estabilidad iraquí, también mediante contactos con Irán y Siria. El informe fue rechazado inicialmente por la Casa Blanca, aunque poco a poco se fueron adoptando aspectos individuales del mismo a medida que la política estadounidense se adaptaba a las condiciones cambiantes y cada vez más deterioradas sobre el terreno.

El año finalizó con la ejecución en la horca del ex dictador Saddam Hussein. Lo que podría haber sido un sombrío suceso que contribuyese a la cicatrización nacional y a la reorientación hacia un futuro más pacífico, se convirtió en un nuevo episodio de lucha sectaria, en un clima cargado de odio. Los plazos y el modo en que se llevó a cabo la ejecución suscitó la apariencia de estar manipulado por los radicales chiíes, y no contó con la coordinación interna del Gobierno.

### Irán y Estados Unidos

A finales de 2005, la confluencia de la llegada al poder de Mahmoud Ahmadinejad apoyado en una pla-

taforma de populismo económico con fervor islámico renovado, la reafirmación de Irán en el frente nuclear mediante el rechazo de un paquete de la UE y las crecientes acusaciones de influencia iraní en Irak, dieron a este país una imagen de rival fuerte y determinado de Estados Unidos.

### *La cuestión del programa nuclear*

La cuestión del programa nuclear se mantuvo en un primer plano durante todo 2006. Irán reivindicó su derecho a adquirir un ciclo completo de combustible nuclear, mientras que la Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA) y los países occidentales intentaban limitar las capacidades nucleares de Irán a la luz del incumplimiento por parte iraní de sus obligaciones en el marco del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares.

Puesto que Irán prestó oídos sordos a las demandas de la AIEA y de los países occidentales al cruzar la línea roja tecnológica (en concreto, con la instalación de centrifugadoras y el consiguiente inicio de las actividades de enriquecimiento de uranio), Washington intentó formar un frente unido en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para tratar el caso de Irán e imponerle sanciones. Sin embargo, la desconfianza de China y de Rusia ante las intenciones y los intereses divergentes de Estados Unidos pareció dificultar el consenso en este ámbito. En mayo, con el fin de demostrar la buena voluntad de sus intenciones, Estados Unidos se ofreció a sumarse a las conversaciones entre los países europeos e Irán si éste último aceptaba suspender las actividades de enriquecimiento de uranio.

La actitud de desafío continuada de Irán y la diestra diplomacia europea y estadounidense dieron lugar en el mes de julio a la aprobación de la resolución 1696 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y, posteriormente, en diciembre, de la resolución 1737, ambas en el marco del Capítulo VII, que imponían sanciones económicas a entidades y personas específicas. Esto supuso un golpe para los dirigentes de Irán, que confiaban en que las divisiones en el seno del Consejo de Seguridad impedirían que se alcanzara un acuerdo.

Asimismo, Estados Unidos intentó contener a Irán por otras vías: movilizó a aliados árabes clave preocupados por el ascenso de Irán en el foro CCG + 2 (Consejo de Cooperación de los Estados Árabes del Golfo + Egipto y Jordania). Washington reforzó igualmente su cooperación en el ámbito de seguridad y defensa

con los países del CCG mediante la adopción de una nueva iniciativa denominada *Gulf Security Dialogue*, que se centraba en nuevos paquetes de armamento como parte de una estrategia político-militar para disuadir a Irán y defenderse frente a la amenaza emergente encarnada por este país. Por último, de una manera innovadora y sumamente discreta, el Tesoro estadounidense comenzó a mover hilos para persuadir a instituciones financieras y otras empresas que suspendieran sus relaciones comerciales con Irán.

### *El ascenso de Irán como potencia regional*

La nueva posición regional de Irán resultó sumamente problemática para la política estadounidense, puesto que hizo dependientes las políticas y decisiones de Estados Unidos en Irak de la buena voluntad iraní. Se consideró que Irán estaba detrás de cada una de las crisis más graves de la región: el Líbano, Cisjordania y Gaza e Irak. Pero los sondeos sugerían que, mientras los líderes árabes temían el creciente poder de Irán, los ciudadanos árabes apoyaban el discurso exaltado y desafiante del Presidente iraní contra Estados Unidos.

Para desmentir esta percepción, Washington repitió en numerosas ocasiones que, aunque prefería una solución diplomática y pacífica a la crisis, también contemplaba otras opciones. Este juego por ganar o restaurar la capacidad de influencia acarreaba el riesgo de ser malinterpretado o de provocar una escalada accidental de la violencia. La situación se volvió más inestable debido a las duras declaraciones del Presidente Ahmadinejad sobre Israel y la función de Irán en la región.

Tras la guerra del Líbano, Estados Unidos intentó ganar apoyo regional para llevar a cabo una estrategia anti-iraní que implicara una alianza tácita entre Estados Unidos, Israel y los regímenes árabes moderados. Esta idea tuvo cierta resonancia, aunque quedó

debilitada cuando un actor clave, Arabia Saudita, demostró su voluntad de cooperar con Irán para facilitar una solución pacífica en el Líbano e intervino, liderando la acción, para favorecer la reconciliación de las facciones palestinas.

Estados Unidos basó su política en una oposición firme al Gobierno de Irán, aunque buscó establecer contactos con sectores de la sociedad iraní presumiblemente favorables a Occidente y a los valores democráticos. La Administración y el Congreso asignaron 75 millones de dólares a fomentar iniciativas y emisiones de programas prodemocráticos en Irán. Sin embargo, este nuevo esfuerzo topó con la ambivalencia de los reformistas en Irán, a quienes preocupaba que la aceptación de la financiación estadounidense fuera en detrimento de su causa e imagen, y con la hostilidad absoluta de las autoridades iraníes, convencidas de que esta financiación formaba parte de una política más amplia que perseguía el cambio de régimen. La visita en septiembre del ex Presidente iraní Jatami a Estados Unidos constituyó una oportunidad para la distensión y el entendimiento mutuo, aunque no se alcanzó ningún acuerdo sustantivo, lo que hizo preguntarse a muchos qué hacía falta para alentar el acercamiento entre ambos países. A medida que 2006 fue avanzando, la posición de los sectores más duros de Teherán pareció irse debilitando. El descontento con las políticas de Ahmadinejad, el deterioro de la economía de Irán y la adopción por parte del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas de resoluciones que imponían sanciones contra Irán, llevaron a la derrota de los candidatos que apoyaba Ahmadinejad en la Asamblea de Expertos y los consejos municipales durante las elecciones de diciembre. No obstante, Estados Unidos continuó manteniendo la presión enviando un segundo portaaviones a la zona y acusando a Irán de interferir en Irak, lo que ha llevado a algunos a vaticinar un enfrentamiento inminente en el Golfo Pérsico.