

CAPÍTULO CUARTO

LOS ACTORES EXTERNOS Y SU INFLUENCIA EN ORIENTE MEDIO

LOS ACTORES EXTERNOS Y SU INFLUENCIA EN ORIENTE MEDIO

J. ENRIQUE DE AYALA MARÍN

INTRODUCCIÓN

La región de Oriente Medio ha sido históricamente objeto de interés de todas las potencias político-militares surgidas en Europa y Asia desde la antigüedad: griegos, persas, macedonios, romanos, bizantinos, turcos selyúcidas, mongoles, árabes y otomanos, entre otros, intentaron en algún momento –y consiguieron por más o menos tiempo– dominar total o parcialmente una zona que tenía y tiene un gran interés geoestratégico, ya que sirve de nexo de unión entre Europa, Asia y África, entre el mar Mediterráneo y el Océano Indico, además del reclamo que supone la riqueza del llamado “creciente fértil”, que se extiende desde el Nilo hasta el Tigris. A estos atractivos se uniría, a partir de principios del siglo XX, el de las enormes reservas de combustibles fósiles descubiertas en la zona que constituyen, desde entonces, un recurso de enorme importancia para los países industrializados.

En la Edad Media, la relación entre Oriente Medio y Europa estuvo marcada por el enfrentamiento religioso. El Islam, que se extendió a partir del siglo VII por toda la región logrando unificar a las tribus que vivían en ella y propiciando una guerra de conquista que llegó por el oeste hasta la ocupación de la península ibérica, fue visto por los reinos cristianos europeos y por Bizancio como una amenaza militar e ideológica. Las cruzadas, inspiradas por el papado con el objetivo declarado de recuperar para la cristiandad los santos lugares en Palestina, llevaron la guerra entre los siglos XI y XIII a las regiones mediterráneas de Oriente Medio, con éxito desigual. A pesar del tiempo transcurrido y de la evidente lejanía de las condiciones históricas que produjeron aquellos enfrentamientos, la percepción del conflicto entre religiones se ha mantenido en la memoria

colectiva de las sociedades musulmanas, hasta el punto de hacer posible la utilización del apelativo “cruzados” por parte de radicales islamistas para referirse a las intervenciones militares contemporáneas de países occidentales en la región.

La persistencia en amplias capas de la población de Oriente Medio de un concepto muy tradicional de la religión islámica es aún hoy en día un factor de desconfianza hacia los países no musulmanes y sus habitantes, que son vistos como paganos y rechazados en la mayor parte de la zona con niveles de hostilidad a veces muy elevados. Incidentes como el de las caricaturas de Mahoma, publicadas por algunos periódicos europeos, convenientemente utilizados por los extremistas para enardecer a su base social, contribuyen a incrementar el recelo de gran parte de los musulmanes hacia los países occidentales, dificultando el establecimiento y mantenimiento de relaciones de cooperación fluidas entre ambos.

A partir del siglo XIX, Oriente Medio no se libró tampoco del dominio colonial de algunos países europeos, que afectó en diferentes grados a todos los países de la región excepto Arabia Saudí e Irán (aunque este último fue ocupado durante las dos guerras mundiales). Reino Unido estableció protectorados en todos los actuales pequeños estados del Golfo Pérsico: Emiratos Árabes Unidos (1853-1971), Bahrein (1861-1971), Omán (1891-1971), Qatar (1916-1971), y Kuwait (1899-1961), así como en Adén-Yemen del Sur (1839-1967). Egipto fue ocupado por tropas británicas en 1882, tras un largo período de inestabilidad política y económica en el país. En 1914, Reino Unido estableció un protectorado que finalizaría formalmente en 1922 con la concesión de la independencia, aunque los británicos continuaron supervisando la política exterior e interior egipcia y sus fuerzas armadas se mantuvieron en el país hasta 1936 y en la zona del canal de Suez hasta 1956.

En 1916, en plena Primera Guerra mundial, franceses y británicos acordaron en secreto –con el consentimiento de Rusia– el reparto de parte de la zona de Oriente Medio bajo dominio del imperio turco-otomano, ante la previsible derrota de éste, traicionando las promesas hechas por Londres a los líderes árabes de formar un gran estado independiente si contaban con su apoyo contra los turcos. El tratado Sykes-Picot trazó una línea que repartía la zona entre Francia, que administraría una parte del sur de Anatolia, parte del norte de Irak y lo que hoy es Siria y Líbano, y Reino Unido, que se quedaba con la mayor parte de lo que hoy es Irak y Jordania, mientras Palestina quedaba provisionalmente bajo administra-

ción internacional, aunque posteriormente se integraría en el protectorado británico. El acuerdo fue ratificado, con algunos cambios geográficos (la zona de Mosul pasó a depender de Reino Unido), en la conferencia de San Remo en 1920 y finalmente por los mandatos otorgados por la Liga de las Naciones en 1922. Francia aceptó la independencia de Líbano en 1943 y de Siria en 1944. Líbano había sido separado de Siria en 1920 por los franceses, incluyendo el valle de la Bekaa, que históricamente había dependido de Damasco. Por su parte, Reino Unido concedió la independencia a Irak en 1932 (aunque luego ocupó el país entre 1941 y 1947), la de Jordania en 1946, y finalmente abandonó Palestina a raíz de su partición y la creación del estado de Israel por Naciones Unidas en 1948. Palestina había sido previamente separada en 1921 de Jordania (Transjordania) por decisión británica. En general, las fronteras de los mandatos –que luego fueron las de los países independientes– fueron fijadas libremente por Francia y Reino Unido y en algunos casos son claramente artificiales.

Fue precisamente un ministro de asuntos exteriores británico, Lord Balfour, quien emitió en 1917 una declaración prometiendo a los judíos un hogar nacional en Palestina. La aprobación por Naciones Unidas de la resolución 181, en noviembre de 1947, por la que se partía el territorio palestino en dos estados, árabe y judío, dio lugar el 15 de mayo de 1948 –al día siguiente de la proclamación del estado de Israel– a la primera guerra árabe-israelí, y con ella al inicio de un enfrentamiento que dura todavía y que ha sido y es el origen de la mayor parte de los conflictos de la región, y causa o excusa del rechazo de las naciones árabes e Irán hacia los países occidentales, y sobre todo hacia EEUU y Reino Unido, a los que acusan de apoyar incondicionalmente a los israelíes.

Todos estos problemas: el enfrentamiento religioso, la memoria del colonialismo, el conflicto palestino-israelí, unidas a otras más recientes como la invasión de Irak y Afganistán han sido explotadas por los radicales islamistas entre unas poblaciones, que en su mayoría tienen un nivel cultural y económico muy bajo, hasta despertar en ellas una hostilidad manifiesta hacia los países más desarrollados de Europa y sobre todo hacia EEUU. En un sondeo realizado en junio de 2007 por Pew Global Attitudes Project, la proporción de opiniones desfavorables frente a las favorables hacia EEUU era de 52/47 en Líbano, 78/21 en Egipto, 78/20 en Jordania y 86/13 en los territorios palestinos, frente a una relación 20/78 en Israel. Países como Irán, Siria o Irak no fueron parte de la encuesta. El sentimiento es sin duda recíproco. En otra encuesta del mismo instituto, en junio de 2006, un 55% de los estadounidenses consultados creían que

las relaciones entre musulmanes y occidentales son malas, frente a un 32% que las consideraba generalmente buenas. Otro sondeo realizado también en EEUU, en agosto de 2006, por Gallup y USA Today mostraba que un 39% de los encuestados reconocía tener prejuicios contra los musulmanes.

Este es el complicado escenario en el que se mueven las relaciones entre los países occidentales y la región de Oriente Medio, que vamos a estudiar en el presente capítulo, con más detalle en el caso de la Unión Europea (UE) por la repercusión que tienen para España, junto con la acción de otras potencias con presencia en la zona como Rusia o China, así como la de organizaciones internacionales –OTAN, Naciones Unidas (NNUU), OSCE– y otras iniciativas multilaterales, con la finalidad de analizar los efectos positivos y negativos que las políticas de estos actores externos han tenido y tienen sobre la estabilidad, el progreso y la paz de esta importante región del mundo para tratar de extraer de todo ello algunas conclusiones.

EL PAPEL DE EUROPA EN ORIENTE MEDIO

Después de la Segunda Guerra Mundial, con la independencia de Líbano y Siria, los franceses perdieron prácticamente toda su influencia en Oriente Medio, mientras que los británicos mantuvieron hasta junio de 1956 su presencia militar en el canal de Suez y hasta 1971 sus protectorados en el Golfo. Hasta la crisis de Suez, Reino Unido continuó siendo la potencia exterior predominante en la zona, e incluso en 1955 patrocinó el Pacto de Bagdad (1), primer intento de buscar una línea de contención en Oriente Medio contra la Unión Soviética, aunque en este intento chocó con la oposición de Egipto, Siria y Arabia Saudí que rehusaron unirse a la iniciativa.

Reino Unido tenía importantes intereses petrolíferos en la zona, especialmente en Irán, pero también en Irak y Kuwait, desde que en 1909 se creara la Anglo-Persian Oil Company (2), que comenzó a explotar las concesiones en Irán, amparada por la presencia militar británica en el sur del país, que duró hasta el final de la primera Guerra Mundial. En los años 50, el canal de Suez continuaba siendo un eje estratégico de especial interés

(1) Los signatarios eran Reino Unido, Irak, Irán, Pakistán y Turquía.

(2) En 1935 cambió el nombre a Anglo-Iranian Oil Company, y en 1954 a British Petroleum (BP).

para Reino Unido, por ser la ruta directa de salida del petróleo y la vía de conexión más corta con su declinante imperio en el Índico y el Pacífico. Cuando Nasser nacionalizó el canal, en julio de 1956, Reino Unido y Francia buscaron un acuerdo con Israel, para recuperar el control. El ataque que estos tres países lanzaron en octubre de ese año contra Egipto tuvo un inicial éxito militar, pero fue un desastre político, por el rechazo tanto de la Unión Soviética como –sobre todo– de EEUU, que consiguió (aunque la iniciativa formal fue de Canadá) que la Asamblea General de NNUU aprobara el cese de hostilidades y la retirada de las tropas extranjeras, que serían sustituidas por la Fuerza de Emergencia de Naciones Unidas (UNEF) (3).

El fracaso en Suez tuvo como consecuencia la pérdida de influencia de Reino Unido en Oriente Medio a favor de EEUU, que sería a partir de ese momento el actor exterior más relevante en la región y –más en general– condujo al declive de las antiguas potencias europeas en la escena internacional frente al ascenso del gigante americano y ante la realidad del enfrentamiento entre éste y la Unión Soviética, que se jugó también –aunque sin tanta relevancia como en otros escenarios– en esta zona.

Durante todo el período de la guerra fría, y aun en los años siguientes, el papel de Europa en Oriente Medio ha estado subordinado de una u otra forma al de EEUU. Sólo desde la llegada al poder de George W. Bush, en enero de 2001, y sobre todo, a partir de la invasión de Irak en marzo de 2003 se han empezado a ver en Europa posturas discordantes con la forma americana de conducir la “guerra contra el terror”, no sólo en el escenario iraquí sino también en relación a Irán, donde la posición europea está claramente en contra de la opción militar y aboga por el diálogo, y en el conflicto palestino-israelí, en el que los europeos se muestran en general más equilibrados frente al apoyo incondicional de EEUU a Israel. No obstante, en estos casos se puede observar también una diferencia importante entre las posiciones de algunos estados miembros de la UE, como Reino Unido y Holanda, más proclives a las acciones militares y a secundar a EEUU en sus iniciativas, frente a otros más críticos que pretenden una cierta autonomía de acción, como Francia y Alemania.

Estas diferencias internas han impedido a la UE, en muchos casos, tener una posición común ante los numerosos desafíos que presenta Oriente Medio y –como consecuencia– han limitado su acción a un papel

(3) Resolución 1001 de 7 de noviembre de 1956.

poco relevante y en muchos casos secundario en favor del protagonismo de EEUU, a pesar de que tanto en los aspectos energéticos como económicos, y sobre todo en los de seguridad, los problemas de esta zona tienen un impacto más directo y acusado sobre Europa que sobre EEUU.

La Estrategia Europea de Seguridad, contenida en el documento “Una Europa segura en un mundo mejor”, elaborada por el Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común, Javier Solana, y aprobada por el Consejo Europeo en Bruselas en diciembre de 2003 (4), cita entre las amenazas más importantes para la seguridad europea las redes terroristas, la proliferación de armas de destrucción masiva y los conflictos regionales, mencionando directamente en los dos últimos casos el área de Oriente Medio. En el segundo de los tres objetivos estratégicos que establece, crear seguridad en los países vecinos, indica que la solución del conflicto entre árabes e israelíes constituye una prioridad estratégica para Europa y que los intereses de la Unión Europea exigen un compromiso continuo con los socios mediterráneos, a través de una cooperación más eficaz en la economía, la seguridad y la cultura, en el marco del proceso de Barcelona, así como que habría que considerar la posibilidad de trazar una asociación más amplia con el mundo árabe.

Desde un punto de vista geopolítico, la UE no considera la zona de Oriente Medio de una forma conjunta, sino que trata la cuenca mediterránea como una unidad estratégica y dirige sus acciones por igual a todos los países ribereños no miembros de la Unión, con la excepción en algunos casos de los situados propiamente en Europa (Balcanes) y de Turquía, que es en parte europea, diferenciándolos de los países del área del Golfo Pérsico. Así, las políticas regionales mediterráneas de la UE –incluyendo la Asociación Euro-Mediterránea o Proceso de Barcelona– han ido dirigidas a todos los países del sur y el este, desde Marruecos al Líbano, incluyendo Jordania que, aunque no tiene costa, ha sido asimilado a los que sí la tienen, a efectos prácticos. Esta orientación ha condicionado las iniciativas y en algunos casos ha limitado su resultado, ya que la cuenca mediterránea comprende zonas distintas que comportan situaciones muy diferentes, aunque también tengan problemas comunes. En el este, el conflicto palestino-israelí es determinante para las relaciones con Israel, la ANP y Siria y –de forma más indirecta– con Líbano, Jordania y Egipto. Turquía es, por supuesto, un caso aparte, pues ha iniciado negociaciones de adhesión con la UE con el objetivo reconocido por ambas partes de la

(4) <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>.

plena integración. En el oeste, los países del Magreb: Marruecos, Argelia, Túnez, Mauritania, y Libia –esta última recientemente readmitida como estado fiable en la comunidad internacional– están más alejados de los problemas de Oriente Medio, pero tienen graves problemas políticos, de desarrollo y de emigración. Intentar abordar situaciones tan diversas en un mismo foro lleva a comprometer seriamente su éxito.

Aunque el Consejo Europeo adoptó en Bruselas, en junio de 2004, el concepto de Partenariado Estratégico con el Mediterráneo y Oriente Medio, como un marco general unificador de la política hacia estas dos regiones, lo cierto es que los instrumentos y proyectos concretos continúan estando separados. El área mediterránea sigue teniendo un tratamiento unitario –aunque con una atención particular al conflicto palestino israelí– a través del Proceso de Barcelona y la Política de Vecindad, mientras que el Consejo de Cooperación del Golfo, Yemen, Irak e Irán reciben un tratamiento individualizado en cada caso. Este será, por tanto, el esquema que utilizaremos en este apartado para describir las relaciones de la UE con los distintos países de Oriente Medio.

La UE y el Mediterráneo

Si bien desde su creación por el Tratado de Roma, en 1957, la Comunidad Económica Europea (CEE) había mostrado cierto interés en los países mediterráneos, principalmente del Magreb, la primera iniciativa regional dirigida al conjunto del área mediterránea fue la Política Global Mediterránea (PGM), establecida en la conferencia de París, en octubre de 1972, que tenía un carácter exclusivamente comercial y financiero. En lo que respecta a los países mediterráneos de Oriente Medio (Egipto, Siria, Jordania, Líbano e Israel) la PGM se tradujo en la firma –entre 1975 y 1979– de acuerdos de cooperación global que daban a estos países ciertas ventajas sobre el sistema de preferencias generalizadas, establecido a partir de 1971 para países terceros.

En lo que respecta a iniciativas políticas, en diciembre de 1973, a raíz de la crisis del petróleo, la CEE lanzó en Copenhague el Diálogo Euro-Árabe, como foro de encuentro entre los entonces 9 estados miembros y los países de la Liga Árabe (LA) (5). Disponía de un órgano de trabajo llamado Comisión General, cuya primera reunión se celebró en París en julio

(5) A la liga árabe, fundada en 1945, pertenecen todos los países de Oriente Medio excepto Irán.

de 1974. La iniciativa fue suspendida en 1979, como consecuencia de los acuerdos de Camp David, que supusieron la expulsión de Egipto de la LA y no pudo volver a ser reactivada debido a las diferentes posiciones en el problema de Oriente Medio. En 1974 se creó también la Asociación Parlamentaria para la Cooperación Euro-Árabe (APCEA) que mantuvo, hasta junio de 2002, conferencias del diálogo parlamentario euro-árabe con la Unión Interparlamentaria Árabe. En 1994 se creó el Foro Mediterráneo, una iniciativa de diálogo político informal entre países del norte y del sur, por un acuerdo entre Francia y Egipto, que es el único país en la región de Oriente Medio que participa. Su última conferencia de ministros de AAEE tuvo lugar en Creta, en junio de 2007.

En diciembre de 1990, la PGM fue sustituida por la Política Mediterránea Renovada, en la que se introdujo –además de un mayor esfuerzo financiero que triplicaba los recursos asignados anteriormente– el diálogo político, social y cultural como vía para el acercamiento entre ambas partes, además de poner el acento en las reformas estructurales y la cooperación regional. Se abrió así paso a un proyecto más ambicioso que tendría su punto de partida en la Conferencia de Barcelona, en noviembre de 1995, con la creación de la Asociación Euro-mediterránea (AEM), también llamada proceso de Barcelona (PB), de la que forman parte todos los países mediterráneos de Oriente Medio (6).

La Asociación Euro-mediterránea

La AEM tiene un fuerte componente político y va más lejos que ninguna iniciativa anterior, apoyándose en tres pilares: Capítulo de política y seguridad, para lograr la paz y la estabilidad de la región; Capítulo económico y financiero, con el objetivo de crear una zona de libre comercio (ZLC) en 2010; y Capítulo social y cultural, que debe conducir a una aproximación mayor entre los pueblos. A ellos se uniría en la cumbre de Barcelona II, en noviembre de 2005, una cuarta línea de acción dedicada a la migración, integración social de los emigrantes, justicia y asuntos interiores.

(6) La AEM agrupaba a su inicio a los 15 países entonces miembros de la UE y a Argelia, Autoridad Nacional Palestina, Chipre, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Malta, Marruecos, Siria, Túnez, y Turquía. Dado que Chipre y Malta ya son miembros de pleno derecho de la UE, la AEM agrupa actualmente a los 27 y a los diez países asociados mediterráneos restantes. Libia tiene un estatuto de observador desde 1999 y está en vías de adhesión, una vez levantadas en 2004 las sanciones internacionales. Mauritania solicitó la adhesión en 2005 y Albania en 2006.

En la mayoría de estos aspectos se ha avanzado lentamente. En el primer capítulo, el avance más significativo a nivel regional se produjo con la aprobación en Barcelona II de un código de conducta contra el terrorismo. En marzo de 2004, inició su actividad la Asamblea parlamentaria euro-mediterránea que se reúne una vez por año –la última en marzo de 2007 en Túnez– y tiene tres comisiones: sobre política, seguridad y derechos humanos; sobre economía, finanzas y asuntos sociales; y sobre calidad de la vida, cultura e intercambios humanos. Además, en el capítulo social y cultural se creó en 2002 la Fundación Anna Lindh, con el objeto de mejorar el conocimiento recíproco y la calidad del diálogo cultural entre las dos riberas del mediterráneo. En Barcelona II se aprobó también un programa de trabajo para cinco años en el que destacan la adopción de medidas medioambientales para la descontaminación del mediterráneo en el año 2020, el desarrollo de una red regional de infraestructuras de transporte y de interconexiones euro-mediterráneas, y la progresiva instauración de un mercado euro-mediterráneo de la energía incluyendo el desarrollo de las infraestructuras energéticas.

La ZLC –el proyecto más ambicioso del PB– se realiza a través de acuerdos de asociación bilaterales con cada uno de los nueve países terceros; todos excepto Turquía que tiene un tratamiento diferenciado, debido a su proceso de adhesión a la UE y a la existencia de una unión aduanera desde 1996. En lo que respecta a los países de Oriente Medio integrados en el PB, los acuerdos de asociación han sido ya concluidos y entraron en vigor en Israel (2000), Jordania (2002), Egipto (2004), Líbano (2006). En 1997 entró en vigor el acuerdo de asociación firmado entre la UE y la Autoridad Nacional Palestina. La única excepción es Siria, cuyo acuerdo terminó de negociarse en 2004, pero no ha sido firmado por razones políticas (7). En cualquier caso, como se prevén 12 años de período transitorio desde la entrada en vigor de los acuerdos hasta que se pueda introducir el libre comercio, realmente éste sólo será aplicable a partir de 2012 para Israel, mientras que Líbano deberá esperar hasta 2018. El instrumento financiero de la AEM lo han constituido, hasta 2006, los programas MEDA I y II en ayudas directas, además de los créditos del Banco Europeo de Inversiones (BEI), el cual dispone desde octubre de 2002 de

(7) La UE exige a Siria el cumplimiento de las obligaciones impuestas por las resoluciones 1559 (restitución de la soberanía plena del Líbano y desarme de las milicias armadas), 1595 (establecimiento de la comisión de investigación para el esclarecimiento del magnicidio del Primer Ministro libanés Hariri) y 1664 (creación de un tribunal de carácter internacional para sancionar a los autores del magnicidio).

un instrumento específico para el área: la Facilidad Euro-mediterránea de Inversión y Partenariado (FEMIP), que en una segunda fase debería convertirse en un Banco Euro-mediterráneo de Desarrollo.

No obstante, el PB está lejos de ser considerado un éxito por la mayoría de los actores implicados. Trece años después de su puesta en marcha, el mediterráneo sigue siendo la frontera más desigual del mundo. En este período la renta per cápita de los países del norte ha aumentado más del 100 por cien, mientras en los del sur no ha crecido prácticamente nada. Sin contar los créditos del BEI, las ayudas directas de la UE a los países terceros a través de los fondos MEDA apenas han alcanzado los 9.000 millones de euros, mientras la inversión privada se ha mantenido en unas cifras muy pobres, alejada en unos casos por los conflictos e inseguridad, y en otros por la falta de reglas claras e instituciones estables y fiables en algunos países. La ZLC no tiene, por otra parte, el apoyo de amplios sectores de la ribera sur y este, que temen un desarme completo en el área industrial que puede perjudicar a sus empresas, mientras que en el área agrícola, la reducción de aranceles se pospone a acuerdos ulteriores que estarían condicionados por los que se alcancen en el marco de la Organización Mundial de Comercio.

Uno de los problemas que entorpece la eficacia del PB, en sus aspectos económicos y comerciales –y más en general el mejor desarrollo de los países terceros– es la persistente falta de intercambios comerciales entre estos países, que se mantienen en un 5 por cien de su comercio total, mientras que con la UE superan de promedio el 50 por cien, y en algunos casos el 60 por cien, lastrados además por las diferencias políticas entre algunos de ellos. Iniciativas como el Acuerdo de Añadir (8) o la Gran Zona Árabe de Libre Comercio (9) tienen que culminar aún y demostrar su eficacia en la mejora de los intercambios comerciales entre sus signatarios.

En el ámbito político y de seguridad, el problema principal al que se ha enfrentado el PB es la tensión permanente que el conflicto palestino-israelí y la hostilidad entre los países árabes e Israel introducen en cualquier foro en que ambas partes estén presentes, que condiciona cualquier diálogo y oscurece el resto de las iniciativas.

(8) El Acuerdo de Agadir fue firmado en febrero de 2004 para la constitución de una zona de libre comercio entre Egipto, Jordania, Marruecos y Túnez.

(9) El Tratado de la Great Arab Free Trade Area (GAFTA), firmado el 19 de febrero de 1997, prevé alcanzar progresivamente, entre 1998 y 2008, una supresión total de los aranceles aduaneros entre los miembros de la Liga Árabe. De los países ribereños del mediterráneo participan todos, excepto Argelia.

La Política Europea de Vecindad

En junio de 2005, la UE puso en marcha la nueva Política Europea de Vecindad (PEV), sobre una propuesta de la Comisión de mayo de 2004, dirigida en principio a los nuevos países limítrofes con la UE en el este, después de la ampliación de mayo de 2004, pero en la que se incluyó también a los países no comunitarios del mediterráneo y del Cáucaso, y afecta a todos los países de Oriente Medio ribereños del mediterráneo, excepto Siria (10). Su objetivo declarado es promover la estabilidad, la seguridad, la democracia y la prosperidad de los países vecinos de la UE, en línea con los objetivos de la Estrategia Europea de Seguridad, aprobada en diciembre de 2003.

La PEV está basada en los principios de diferenciación, gradualidad y condicionalidad positiva. Es una política exclusivamente bilateral que se establece individualmente con cada uno de los países que se benefician de ella en función de su grado de desarrollo y de los objetivos que vaya alcanzando. Su implementación se lleva a cabo a través de los Planes de Acción en los que se establece una agenda de reformas políticas y económicas, a través de una serie de prioridades a corto y medio plazo (3-5 años) que incluyen el diálogo político, la cooperación y el desarrollo económico y social, cuestiones comerciales, la reforma de los mercados, la cooperación en materia de justicia e interior, transportes, energía, sociedad de la información, medio ambiente, investigación y desarrollo, educación y salud pública. La financiación de la PEV se lleva a cabo a través del Instrumento Europeo de Vecindad y partenariado (IEVP), que sustituye para el mediterráneo al programa MEDA y tiene una dotación total, entre 2007 y 2013, de 12.000 millones de euros, lo que supone un incremento de más del 30 por cien respecto a las ayudas precedentes.

Aunque la PEV se ha presentado como una política compatible y complementaria en el ámbito del mediterráneo con la AEM, lo cierto es que ambas tienen objetivos comunes con procedimientos e instituciones diferentes, lo que en ocasiones puede producir confusiones y una duplicación del trabajo. El carácter individualizado de la PEV, que tiene la ventaja de

(10) La Política Europea de Vecindad afecta en el mediterráneo a Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Marruecos, ANP, Siria y Túnez; es decir, a los mismos que el PB excepto Turquía, dado su estatuto de candidato a la adhesión, además de Libia que ya ha solicitado su ingreso en el PB. La PEV no está activada para Libia y Siria porque aún no tienen acuerdos de asociación en vigor con la UE, mientras que Argelia ha paralizado por el momento su proceso de integración en esta iniciativa. Los otros siete tienen ya elaborados sus correspondientes Planes de Acción.

tratar a cada país según sus necesidades y capacidades, puede afectar negativamente a la dimensión regional y multilateral de la AEM, que es uno de los aspectos claves de la Declaración de Barcelona.

La Unión por el Mediterráneo

En febrero de 2007, en el curso de la campaña electoral de las elecciones presidenciales francesas, Nicolás Sarkozy, que resultaría elegido en mayo, lanzó la propuesta de crear una Unión Euro-mediterránea (UEM), que agruparía a los países ribereños del norte, del sur y del este (aunque nunca se ha dicho a qué países terceros se invitaría) en un proyecto diseñado al parecer a imagen y semejanza de la propia UE, pero en el que ésta no participaría sino indirectamente. La principal razón de esta nueva iniciativa sería, según Sarkozy, que contribuiría a evitar el enfrentamiento entre el mundo islámico y occidente, que es el reto principal de seguridad para Europa. Además –en su opinión– la responsabilidad sobre el mediterráneo debe ser ejercida por sus países ribereños. La nueva iniciativa debería superar el fracaso, que según él ha tenido el PB, debido a que la prioridad de la UE estaba en el este de Europa y –sobre todo– a que se trataba de un diálogo en el que participaban países no mediterráneos, lo que viciaba todo el proceso. Se trataría por tanto de dejar al margen a la UE, aunque se trabajaría estrechamente con ella y un día podría haber instituciones comunes.

La Unión se organizaría, siguiendo el ejemplo del G-8, en torno a encuentros periódicos de sus jefes de Estado y de Gobierno, dispondría de un Consejo del Mediterráneo, del mismo modo que los europeos tienen el Consejo de Europa, y se dotaría de un sistema de seguridad colectiva que le permitiera garantizar la paz en la región. Sus objetivos se articularían en cuatro pilares: promover el crecimiento económico, mediante políticas de co-desarrollo, incluida una política común de la energía y la creación de un Banco Mediterráneo de Inversiones según el modelo del BEI; la protección del medio ambiente; el diálogo inter-cultural; y la seguridad, mediante la puesta en marcha de una cooperación integrada para luchar conjuntamente contra la corrupción, el crimen organizado y el terrorismo, incluyendo un espacio judicial común.

El proyecto original presentaba varios problemas, como la duplicación que suponía sobre el PB; pero el más importante era su desvinculación de la UE, que le privaba de la corresponsabilidad de la mayoría de sus miembros, entre ellos algunos tan importantes como Alemania o Reino Unido,

además de no tener prevista otra financiación que la comunitaria, con lo que se daría el caso de que todos los países europeos aportarían fondos a la región, pero sólo los ribereños del mediterráneo acordarían con los países terceros asuntos tan importantes para todos como las políticas migratorias, energéticas o de seguridad.

Después de ser discutido con varios líderes europeos –particularmente con la canciller alemana Ángela Merkel–, el proyecto fue debatido en el Consejo Europeo de marzo de 2008 en Bruselas que lo respaldó, pero con sensibles modificaciones respecto a la idea original. Pasa a llamarse Proceso de Barcelona: Unión por el Mediterráneo –lo que indica una clara continuidad con el PB– y en él participarán todos los países de la UE. La Comisión Europea tiene ahora 3 meses para estudiar los aspectos concretos hasta la cumbre de julio de este año, que será el punto de partida oficial de la iniciativa, momento en el que se conocerán más detalles sobre su alcance y calendario.

La UE en el proceso de paz de Oriente Medio

La posición europea en el proceso de paz de Oriente Medio fue formulada por primera vez por el Consejo Europeo en la declaración de Venecia, de junio de 1980, que establecía el derecho a la existencia y a la seguridad de todos los países de la región, incluido Israel, y el reconocimiento de los legítimos derechos del pueblo palestino. La declaración de Berlín, de marzo de 1999, apoyó por primera vez la creación de un estado palestino “democrático, viable y pacífico”, a través de negociaciones y sobre la base de los acuerdos existentes. La declaración de Sevilla, de junio de 2002, especificaba que la base del estado palestino deberían ser las fronteras de 1967, “si es necesario con ajustes menores acordados por las partes” y pedía una solución para el asunto de Jerusalén y para el problema de los refugiados.

Los esfuerzos de mediación de la UE se canalizaron, a partir de 1995, a través del Proceso de Barcelona, y también más directamente –a partir de 1996– con el nombramiento de un representante especial de la UE para el proceso de paz, con la misión de apoyar todas las iniciativas tendentes a solucionar el conflicto y contribuir a la implementación de los acuerdos entre las partes. No obstante, el papel de la UE no alcanzó verdadera relevancia hasta la constitución, en 2002, del Cuarteto formado por EEUU, Rusia, la UE y NNUU, que estableció, en abril de 2003, la llamada “hoja de ruta”, un plan dividido en tres fases, cuya intención era conducir en tres

años al establecimiento de un estado palestino en los territorios ocupados y a una paz definitiva en la zona.

La UE es el mayor contribuyente financiero y en asistencia técnica a la Autoridad Nacional Palestina, y ha proporcionado más del 50% de la ayuda financiera de la comunidad internacional a los territorios ocupados desde que dio comienzo el proceso de paz con la Conferencia de Madrid, en octubre de 2001, y sobre todo con la firma de los acuerdos de Oslo, en agosto de 1993. No obstante, cuando las elecciones legislativas palestinas de enero de 2006 dieron el triunfo a Hamás, la UE se unió al bloqueo económico decretado por EEUU e Israel, sumiendo a los territorios en una crisis económica, que fue una de las causas de los enfrentamientos civiles que condujeron a la división política de hecho entre la franja de Gaza (de la que se había retirado Israel en septiembre de 2005), dominada por Hamás, y Cisjordania, en manos de Al Fatah.

En el aspecto de la seguridad, la aportación de la UE se ha concretado en el establecimiento de dos misiones de carácter civil en el marco de la PESD. En julio de 2005 comenzó a operar EUPOL COOPS por un período prorrogable de tres años, con el objetivo de apoyar, entrenar y asesorar a la policía palestina. Actualmente cuenta con 32 policías enviados por 15 estados miembros, además de Noruega. En noviembre de 2005 se puso en marcha la misión EU BAM Rafah, con el objetivo de monitorizar y apoyar la actuación de la policía palestina en el control de este paso fronterizo entre la franja de Gaza y Egipto. La misión, que cuenta con 70 efectivos, tenía una duración inicial de 12 meses, pero ha sido prorrogada hasta mayo de 2008.

En otro escenario del conflicto, el sur del Líbano, sacudido una vez más por el sangriento enfrentamiento entre las fuerzas de defensa israelíes y Hizbollah en julio de 2006, la decisiva participación de algunos de los mayores países europeos en el refuerzo de la Fuerza Provisional de NNUU en Líbano (UNIFIL) –en cumplimiento de la resolución 1701 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CSNU) de agosto de ese año– permitió el restablecimiento de la paz y ha mantenido hasta ahora el cese de hostilidades, contribuyendo de forma importante a la estabilización de Líbano, un paso importante –aunque no suficiente– para dar continuidad al proceso de paz.

La posición de la UE en el conflicto palestino israelí trata de ser equilibrada y de buscar una paz justa, que pasaría por la existencia de un estado palestino viable, incluyendo la soberanía palestina sobre Jerusalén

Este y el regreso de los refugiados, aspectos ambos rechazados hasta ahora por Israel. Al mismo tiempo, reconoce el derecho de Israel a una existencia segura, condena sin reservas el terrorismo y la violencia, y ha puesto en su lista de organizaciones terroristas a Hamás, la Yihad islámica palestina y otras organizaciones afines. Finalmente propugna una solución duradera para las fronteras libanesa-israelí y siria-israelí, incluyendo la devolución a Siria de los altos del Golán.

La UE continúa apoyando la “hoja de ruta” como el camino mejor hacia la consecución de la paz, a pesar de que el tiempo transcurrido y la realidad de la situación han llevado a buscar nuevas soluciones a otros actores, como EEUU que convocó, en noviembre de 2007, la conferencia de Annapolis para dar un nuevo impulso al proceso de paz.

Las relaciones de la UE con los países del Golfo y del Yemen

La UE se relaciona con Arabia Saudí, Kuwait, los Emiratos Árabes Unidos, Bahrein, Qatar y Omán, a través de su organización regional: el Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) (11). La UE es el primer socio comercial del CCG, a donde exportó, en 2006, por valor de 54.000 millones de euros (5º en la lista de exportaciones de la UE) y de donde importó por valor de 36.500 millones (9º en la lista de importaciones de la UE) (12). El marco de relaciones mutuas es el Acuerdo de Cooperación, firmado en 1989, entre la CEE y el CCG, con el objetivo de facilitar las relaciones comerciales y contribuir a reforzar la estabilidad en el área. El acuerdo prevé una reunión anual conjunta de los ministros de AAEE de ambas partes, así como de un Comité Conjunto de Cooperación y un diálogo político de directores regionales. En 1990 se comenzó a negociar un acuerdo de libre comercio que, además de contemplar el libre tránsito de bienes y servicios, incluirá aspectos políticos como derechos humanos, inmigración ilegal y lucha contra el terrorismo. Después de varios años de paralización, las negociaciones se reanudaron en marzo de 2002 y todavía continúan.

La Comisión Europea concluyó en 1998 un Acuerdo de Cooperación con Yemen, por el que se comprometieron numerosos proyectos de cooperación al desarrollo, por valor de más de 20 millones de euros anuales.

(11) El CCG es una organización regional creada por los países citados en mayo de 1981. Su ámbito abarca asuntos políticos y de seguridad, economía, energía, industria, agricultura, salud, educación y cultura. La unión aduanera entró en vigor en enero de 2003.

(12) http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113482.pdf.

En julio de 2004, se inició un diálogo político entre ambas partes, con la finalidad de reforzar la democracia, los derechos humanos y la sociedad civil.

Las relaciones de la UE con Irak

Durante los 24 años que duró el régimen de Sadam Hussein, la UE no tuvo prácticamente relaciones políticas ni acuerdos con Irak. En la primera guerra del Golfo (enero-febrero 1991), llevada a cabo por una coalición liderada por EEUU en cumplimiento de la resolución 677 del CSNU (noviembre de 1990), para liberar Kuwait de la ocupación iraquí, participaron 9 de los entonces 12 miembros de la CEE (13). A partir del final de esa guerra, la CEE primero y la UE después se limitaron, en sus relaciones con Irak, a poner en práctica las resoluciones del CSNU y a proporcionar ayuda humanitaria.

La invasión de Irak (segunda guerra del Golfo), en marzo de 2003, dividió a los estados miembros de la UE entre aquéllos que apoyaron a los EEUU en su decisión de ir a la guerra para defender al mundo de las armas de destrucción masiva que poseería el régimen iraquí –amenaza que finalmente resultó inexistente– y los que se negaron a secundar la iniciativa. La UE fue incapaz, una vez más, de acordar una posición común en un asunto de la máxima trascendencia para sus intereses y para la paz de la zona.

Esta desunión ha condicionado la aportación europea a la reconstrucción del país, a pesar de lo cual la UE ha invertido desde 2003 más de 800 millones de euros en esta reconstrucción, además de las aportaciones individuales de los estados miembros, aunque debido a la situación en el país los resultados no han sido muy visibles.

En junio de 2004, la Comisión Europea adoptó una comunicación sobre la acción de la UE en Irak (14), en la que señala como objetivos de la UE el desarrollo de un Irak seguro, el establecimiento de una economía de mercado abierta, sostenible y diversificada, y la integración política y económica de Irak en su región y en el sistema internacional.

En julio de 2005, la UE lanzó –en el marco de la PESD– una misión civil de gestión de crisis dirigida a Irak, EUJUST LEX, con el objetivo de refor-

(13) No participaron Alemania, Irlanda y Luxemburgo.

(14) http://ec.europa.eu/external_relations/iraq/doc/com04_417_en.pdf.

zar el estado de derecho y promover el respeto a los derechos humanos. La misión, que se lleva a cabo en los estados miembros, consiste en la formación del personal relacionado con el sistema penal en sus vertientes policial, judicial y penitenciaria, y ha realizado ya cerca de 60 cursos en los que han participado más de 1.400 personas (15).

En noviembre de 2006, comenzaron las negociaciones entre la Comisión Europea y el gobierno de Irak para alcanzar un Acuerdo Comercial y de Cooperación, que incluirá también aspectos como derechos humanos, educación y cultura, además de los meramente económicos. Esta iniciativa ratifica la voluntad de la UE de superar las pasadas diferencias en relación con Irak y mirar hacia el futuro para ayudar a la reconstrucción del país y a la mejora de la situación de sus ciudadanos, así como el interés europeo en estabilizar un país, del que se teme que pueda continuar siendo fuente de conflictos en un área ya suficientemente explosiva.

Las relaciones de la UE con Irán

Desde la proclamación de la República Islámica en Irán, en 1979, que fue seguida por la guerra irano-iraquí (1980-1988), la UE no tuvo prácticamente relaciones con este país hasta el año 1992, cuando se estableció un “diálogo crítico” con el régimen de los ayatolás para discutir de asuntos, como el control de las armas de destrucción masiva, el terrorismo, el conflicto árabe-israelí y la cuestión de los derechos humanos, aunque fue interrumpido en 1996 sin resultados. La llegada al poder en Irán del moderado Jatami permitió que se retomaran los contactos en 1997, con el establecimiento de un “diálogo amplio”. En junio de 2002, la UE aprobó la negociación con Irán de un Tratado de Comercio y Cooperación, que convertiría a este país en un socio estable de extraordinaria importancia para Europa, dadas sus reservas de hidrocarburos y su influencia estratégica en la zona de Oriente Medio. El acuerdo se condicionó, por parte europea, a que Irán emprendiese reformas, especialmente en el campo de los derechos humanos, y cesase en su apoyo a grupos radicales como Hamás y Hizbollah. Las negociaciones comenzaron en diciembre de 2002 y se interrumpieron en junio de 2003, a causa del problema del programa nuclear iraní. También en diciembre de 2002 comenzó el diálogo sobre derechos humanos, cuya última sesión tuvo lugar en 2004.

(15) http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=823&lang=ES.

Estas aproximaciones entre la UE e Irán no eran del agrado de EEUU, claramente hostil al régimen islámico. En el verano de 2002, cuando se conocieron algunas actividades del programa nuclear iraní, hasta entonces ocultas, como la existencia de instalaciones para el enriquecimiento de uranio y de una planta de producción de agua pesada. La UE instó a Irán a cooperar con el Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA) y a firmar el protocolo adicional al Tratado de No Proliferación (TNP) –del que Irán era parte desde 1970– que permite inspecciones sin autorización previa y exige una información más detallada. A partir de ese momento, la negociación europea con Irán se llevaría a cabo por el grupo E3, formado por Alemania, Francia y Reino Unido, a los que se uniría posteriormente el Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE, Javier Solana, en representación del Consejo Europeo (E3+UE).

En octubre de 2003 se alcanzaron los primeros acuerdos, recogidos en la Declaración de Teherán, por la que Irán reafirmó que su programa nuclear no tenía fines militares y accedió a firmar el protocolo adicional del TNP (lo que hizo en diciembre, aunque nunca ha sido ratificado), mientras que la UE se comprometió a ofrecer a Irán acceso a alta tecnología y a cooperar para promover la seguridad y la estabilidad en la región, incluyendo el establecimiento de una zona libre de armas de destrucción masiva en Oriente Medio. La declaración de Teherán permitió la firma del Acuerdo de París, en noviembre de 2004, en el que Irán se comprometió a suspender las actividades de enriquecimiento de uranio durante la duración de las negociaciones, para alcanzar un acuerdo aceptable para las dos partes a largo plazo. Una vez verificada la suspensión, la UE reanudaría las negociaciones sobre el Acuerdo de Comercio y Cooperación con Irán y apoyaría activamente las negociaciones para la entrada de Irán en la Organización Mundial de Comercio.

Durante este período, la UE había actuado con cierta independencia de EEUU, que promovía una línea más dura en relación con el problema iraní, especialmente desde la llegada al poder de George W. Bush, en enero de 2001, si bien la administración norteamericana estuvo tan ocupada en la intervención en Afganistán y en Irak, que había aceptado la gestión diplomática europea, aunque con muchas reservas. La visita de Bush a Bruselas, en febrero de 2005, marcó un punto de inflexión en esta actitud, con el comienzo de presiones por parte de EEUU para que el asunto fuera sacado del OIEA y llevado al CSNU.

En los meses siguientes se produjo un deterioro progresivo en la relación entre el E3+UE e Irán, que culminó en agosto de 2005 con un anuncio al OIEA, por parte del gobierno iraní, en el que manifestaba su intención de reanudar el enriquecimiento de uranio, acusando al E3+UE de prolongar las negociaciones sin la menor intención de avanzar en el cumplimiento de sus compromisos, recogidos en los acuerdos de Teherán y de París. Este anuncio se hizo un día antes de que tomase posesión el nuevo presidente iraní, el radical Ahmadineyad. Las negociaciones se suspendieron, y aunque en el mes de diciembre en Viena hubo un nuevo intento de retomar el diálogo, en enero de 2006 Irán retiró los precintos de varias plantas y reanudó el enriquecimiento de uranio. A partir de ese momento, la posición europea se fue acercando cada vez más a la de EEUU y en los siguientes contactos, como el llevado a cabo por Javier Solana, en junio de 2006, en nombre del E3+UE+3 (EEUU, China y Federación Rusa) se exigió a Irán como condición previa la suspensión indefinida de su programa nuclear.

El acercamiento europeo a la posición de EEUU y la negativa de Irán a suspender su programa pusieron fin a la mediación del E3+UE entre Irán y el OIEA. En marzo de 2006 el asunto iraní pasó finalmente al CSNU, que adoptó en julio de 2006 la resolución 1696 por la que se instaba a Irán a la suspensión del enriquecimiento de uranio antes del 31 de agosto si no quería afrontar sanciones diplomáticas y económicas. En diciembre de 2006, el CSNU adoptó la resolución 1737, por la que se le imponían a Irán una serie de sanciones, relacionadas con el comercio de materiales que pudieran ser empleados en el programa nuclear. Una segunda y tercera tanda de sanciones fueron impuestas por las resoluciones del CSNU 1747, de marzo de 2007, y 1803, de marzo de 2008, incluyendo el embargo de armas, la prohibición de movimientos del personal relacionado con el programa nuclear iraní, y sanciones financieras. Las tres resoluciones sancionadoras han sido presentadas al CSNU por el E3. Hasta ahora, las sanciones no han hecho desistir a Irán –que las considera ilegales–, aunque su gobierno sigue tratando el asunto con el OIEA y respondiendo, con más o menos precisión, a las preguntas de este organismo.

No obstante, la posición de la UE en el asunto de Irán –aunque con matices dependiendo de los estados miembros– continúa siendo partidaria de restablecer el diálogo lo antes posible y se mantiene claramente contraria a una acción militar contra este país, que podría provocar un conflicto generalizado en una región que está ya sujeta a graves convulsiones y que es esencial desde el punto de vista energético, comercial y

de seguridad para Europa; si bien rechaza terminantemente que Irán se dote algún día de armas nucleares por el riesgo que ello comportaría para la seguridad de la zona y del mundo.

LA ACCIÓN DE EEUU EN ORIENTE MEDIO

Las relaciones de EEUU en el área de Oriente Medio comenzaron con la concesión de yacimientos petrolíferos a la Standard Oil of California (SOCAL) en Bahrein (1932) y en Arabia Saudí (1933) (16), que supuso el principio del fin del dominio británico sobre la producción de petróleo en la zona. En 1945, EEUU estableció en Dharan (Arabia Saudí) su primera base aérea en Oriente Medio, dando inicio a una presencia que ha sido determinante en la evolución política y militar de la región en los últimos 50 años.

Las relaciones de EEUU con Arabia Saudí y Egipto

Durante la guerra fría, la presencia de EEUU en Oriente Medio fue aumentando progresivamente, siguiendo dos líneas de acción estratégica: la influencia sobre los países árabes para contribuir a la contención indirecta de la URSS y la consolidación de Israel como cabeza de puente en la región. En 1951, EEUU suscribió con Arabia Saudí un pacto de ayuda mutua en materia de defensa, convirtiendo a este país en su primer aliado estable en la región, aunque esta relación ha sufrido varias crisis, coincidiendo con las guerras árabe-israelíes, y especialmente en 1973, cuando los países árabes decretaron un embargo del petróleo. En 1961, los saudíes habían denegado la renovación de la cesión de la base de Dharan, por presiones de Nasser, y no volvió a haber presencia militar norteamericana significativa en el reino hasta 1990.

El enriquecimiento de Arabia Saudí a partir de los años 70, debido a la subida del precio del petróleo, permitió la venta de armamento estadounidense a este país, aunque con algunas restricciones debido a la oposición de Israel, por un valor que ha sobrepasado hasta la fecha, según estimaciones, los 100.000 millones de dólares. En 1990, después de la invasión de Kuwait por Irak, las fuerzas militares norteamericanas regresaron

(16) En 1936, SOCAL (que luego se llamaría Chevron) fusionó sus actividades con las de Texaco, creando la Arabian-American Oil Company (ARAMCO), a la que se uniría en 1947 Standard Oil of New York (más tarde Mobil).

a Arabia Saudí –desde donde lanzaron la primera guerra del Golfo– y se quedaron, a pesar de que no había un tratado o acuerdo formal para mantener su presencia.

Los ataques del 11 de septiembre, en los que participaron 15 ciudadanos saudíes, marcaron un punto de inflexión en las relaciones entre los dos países. Aunque por ambas partes se intentó mantener una relación fluida, la desconfianza mutua alcanzó cotas no vistas desde la crisis de 1973. Cuando empezó el planeamiento de la segunda guerra del Golfo, Arabia Saudí se opuso al uso de sus bases militares para atacar Irak y EEUU respondió construyendo una base militar y un centro de mando en Doha (Qatar), desde donde se dirigirían las operaciones. Algunos analistas señalan que una de las verdaderas razones de la invasión de Irak podría ser precisamente la necesidad por parte de EEUU de contar con un país importante en la región, desde el que ejercer su influencia, ante el deterioro de las relaciones con Arabia Saudí.

En lo que respecta a Egipto, EEUU no pudo rentabilizar políticamente su apoyo a este país en la crisis de Suez (1956) porque Nasser se acercó a la URSS en busca de apoyos económicos y de armamento, hasta que su sucesor, Sadat, empezó en 1972 un cambio de orientación política para buscar una aproximación a Washington. Las relaciones diplomáticas entre Egipto y EEUU, que habían sido interrumpidas en 1967 a raíz de la guerra de los 6 días, se reanudaron en noviembre de 1973, justo después de la guerra del Yom Kippur, en cuyo cese el fuego la mediación norteamericana evitó un desastre para las fuerzas egipcias. EEUU patrocinó también los acuerdos de separación entre ambas partes en 1974 y 1975, y reanudó a partir de ese año la ayuda económica y militar al país del Nilo. En septiembre de 1978, el presidente Carter acogió en Camp David las negociaciones egipcio-israelíes, que darían lugar al tratado de paz entre ambos países firmado en marzo de 1979, con el que Egipto se convertía en el primer país árabe que firmaba un tratado de paz con Israel (17), y a partir de ese momento en un aliado e interlocutor de EEUU para el proceso de paz en Oriente Medio, aunque fue expulsado de la Liga Árabe (18).

Las buenas relaciones entre ambos países continuaron con Mubarak, y en 1991 Egipto se unió a la coalición que recuperó Kuwait del dominio iraquí en la primera guerra del Golfo. Después del 11 de septiembre de

(17) El Segundo fue Jordania, en octubre de 1994.

(18) Fue readmitido en 1989.

2001, EEUU ejerció presiones para una mayor democratización del régimen egipcio, aunque sin mucho resultado. Egipto, al igual que el resto de los países árabes, negó su apoyo a EEUU para la invasión de Irak.

La acción de EEUU en el conflicto árabe/palestino-israelí

Aunque EEUU apoyó desde antes de su creación el establecimiento del estado de Israel en Palestina, y lo reconoció rápidamente (enero 1949), su actitud oficial hacia las partes en conflicto se mantuvo formalmente equilibrada, como lo demuestra su actitud favorable a Egipto durante la crisis de Suez, ante el temor de que un apoyo decidido a Israel le granjeara la enemistad de los países árabes y pusiera en peligro el suministro de petróleo que procedía de ellos. Esta situación duró hasta la guerra de los 6 días –en junio de 1967– que fue analizada en Washington, en clave de guerra fría, como un enfrentamiento entre Israel y países que en aquel momento estaban próximos a la órbita soviética. Aunque apoyó la resolución 242 del CSNU, que exigía a Israel la vuelta a las fronteras anteriores a la guerra y el regreso de los refugiados, EEUU vendió en 1968 los primeros aviones de combate a Israel, que hasta entonces se había abastecido principalmente de material militar francés. A partir de ese momento, y especialmente desde el inicio de la presidencia de Nixon, enero de 1969, EEUU empezó a prestar una ayuda intensiva –tanto económica como militar– a Israel, que se convirtió en su aliado permanente y preferente en la región.

Durante la guerra del Yom Kippur (octubre de 1973), EEUU apoyó masivamente a Israel con material bélico de todo tipo, si bien después del alto el fuego ayudó a evitar la destrucción del ejército egipcio y propició un proceso de negociación que terminaría con el tratado de paz entre Israel y Egipto en marzo de 1979. No obstante, la guerra provocó el embargo árabe del petróleo, que duró hasta marzo de 1974 y desató una fuerte crisis económica en los países occidentales. Después del período de la administración Carter (1977-1981), caracterizada por una posición más equilibrada que condujo a los acuerdos de Camp David, EEUU volvió bajo la presidencia de Reagan a reforzar su relación con Israel, en el ámbito de la seguridad, con la creación, en noviembre de 1983, de un Grupo Conjunto Político-Militar que se reúne dos veces por año, y de un programa conjunto de asistencia a la seguridad, por el que Israel empezó recibiendo unos 1.800 millones de dólares al año, cantidad que alcanza actualmente los 2.400 millones anuales.

En agosto de 1982, EEUU lideró una fuerza multinacional (19) en Líbano –en el marco de la guerra civil que sufrió ese país (1975-1990) y apenas dos meses después de que Israel lo hubiera invadido– con el primer objetivo de expulsar a las fuerzas de la Organización de Liberación de Palestina (OLP) que operaban en ese país. En una segunda fase, una vez que la OLP se hubo retirado, la fuerza multinacional entró en Beirut para apoyar al gobierno libanés. Las tropas norteamericanas se retiraron en febrero de 1984, después de haber sufrido en octubre del año anterior el peor ataque terrorista hasta ese momento (20).

En octubre de 1991, después de la primera guerra del Golfo y en plena primera Intifada (1987-1993), EEUU y la URSS convocaron la conferencia de paz de Madrid, primer intento serio de buscar una salida al conflicto árabe/palestino-israelí, que sentó las bases para la firma en Oslo entre Israel y la OLP, en agosto de 1993, de la Declaración de Principios, por la que ambas partes se reconocían y se creaba la Autoridad Nacional Palestina, a la que se iría transfiriendo el control condicionado de partes del territorio palestino. Los acuerdos de Oslo preveían un plazo de 5 años para acordar el estatuto definitivo de los territorios ocupados, pero no fue hasta julio de 2000 cuando ambas partes se reunieron al máximo nivel en Camp David, invitados por el presidente Clinton, para buscar un acuerdo definitivo. La cumbre fracasó por la falta de acuerdo sobre Jerusalén y sobre el problema de los refugiados. El proceso de Oslo quedó estancado y en septiembre de ese mismo año comenzó la segunda Intifada.

En junio de 2002, el presidente Bush reclamó públicamente el establecimiento de un estado palestino que conviviera con el estado de Israel. Esta posición fue el iniciador de la constitución del Cuarteto que emitiría la “hoja de ruta” (21) en abril del año siguiente, con el objetivo de que sus tres fases fueran completadas en 2005, hasta implementar la “solución de dos estados”. No obstante, al final de 2005 la única parte de la primera fase que se había cumplido era la retirada israelí de la franja de Gaza. Las elecciones de enero de 2006 dieron el poder a Hamás y el cuarteto puso como condiciones para continuar su apoyo que el nuevo gobierno palestino reconociera al estado de Israel, renunciara a la violencia y aceptara

(19) Con Francia, Italia y Reino Unido.

(20) El ataque contra el cuartel de la fuerza multinacional, el 23 de octubre, causó 241 bajas norteamericanas y 58 francesas. Anteriormente, el 18 de abril había sido atacada la embajada de EEUU en Beirut, que provocó 63 muertes. Ambos atentados fueron atribuidos a Hizbollah, con el patrocinio de Irán, aunque esta organización siempre lo negó.

(21) <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2003/20062.htm>.

los acuerdos previos firmados por la ANP, bajo la dirección de Al Fatah. El rechazo de Hamás condujo al bloqueo de la ayuda internacional y a la paralización del proceso de paz.

No obstante, el presidente de la ANP, Mahmud Abbas continuó siendo reconocido por el cuarteto y pasó a ser la referencia del proceso. Entre diciembre de 2006 y junio de 2007 hubo choques continuos entre los partidarios de Hamás y de Al Fatah en los territorios palestinos, que culminaron con la toma de Gaza por Hamás y la destitución del gobierno por el presidente de la ANP, que mantuvo su autoridad sobre Cisjordania, creando una división política *de facto* entre ambos territorios. A partir de ese momento, EEUU e Israel decidieron continuar el proceso de paz con el presidente de la ANP, excluyendo la participación de Hamás.

En noviembre de 2007, EEUU convocó una conferencia de paz en Annapolis, lo que implícitamente daba por concluido el recorrido del cuarteto y suponía un regreso a las iniciativas unilaterales, si bien la UE fue invitada, al igual que Rusia, China, la Liga Árabe y Naciones Unidas. El primer ministro israelí y el presidente de la ANP se comprometieron a llegar a un acuerdo definitivo sobre el estatuto final de los dos estados, antes de terminar el año 2008 (fin de la presidencia de Bush), bajo la supervisión de EEUU. Sin embargo, por lo sucedido hasta ahora, parece probable que ese plan no se cumpla –al menos en el plazo acordado– como no se cumplieron todos los anteriores. En primer lugar, porque es difícil que la violencia decrezca en Palestina mientras Hamás esté excluida políticamente, pero sobre todo porque es más que dudoso que Israel se avenga a cumplir en un grado aceptable para los palestinos las exigencias de la resolución 242, sobre todo en lo que respecta a Jerusalén y al problema de los refugiados, mientras siga gozando del apoyo incondicional de Washington.

Estados Unidos ha sido tradicionalmente más sensible al sufrimiento de Israel por los crueles ataques terroristas y con cohetes, provenientes de los palestinos, que ante el de éstos por las represalias –en ocasiones desproporcionadas– de las fuerzas de defensa israelíes. Ha consentido que Israel no acatara durante 40 años resoluciones del CSNU (como la 242 y la 338), mientras que en otros lugares –como en el caso de la ocupación de Kuwait por Irak– ha impuesto otras resoluciones por la fuerza de las armas, y ha permitido que Israel llevara a cabo iniciativas claramente ilegales –como la construcción de colonias (asentamientos) en territorios ocupados– o aplicara métodos de repre-

sión –como la destrucción de las casas familiares de los terroristas suicidas o los asesinatos selectivos– contrarios al derecho internacional, impidiendo con su veto numerosas veces resoluciones condenatorias contra Israel en el CSNU. Desde la guerra de los seis días, las distintas administraciones que han pasado por Washington han apoyado siempre a Israel, con razón o sin ella, frente a sus adversarios árabes y palestinos, hasta el punto de que este apoyo ha condicionado totalmente la política exterior norteamericana en Oriente Medio. Probablemente, gran parte de esta permanente línea política hay que achacársela a la enorme capacidad de influencia que tiene en Washington el lobby judío, encabezado por el *American Israel Public Affairs Committee* (AIPAC).

La Guerra contra el Terror y la Estrategia de Seguridad Nacional

Los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 tuvieron un impacto brutal sobre la sociedad y la clase política y militar de EEUU, que no había sido atacado jamás en su territorio continental, provocando una fuerte corriente de opinión a favor de una respuesta inmediata. Apenas nueve días después, el presidente Bush lanzó en un discurso al Congreso la Guerra Global Contra el Terror (GWOT) (22) que se dirigiría tanto contra los grupos terroristas, como contra los estados que les dieran cobijo, y que sería a partir de aquel momento la prioridad absoluta de la acción política y militar de los EEUU en el mundo (23). En el discurso sobre el estado de la Unión, de enero de 2002, el presidente Bush empleó por primera vez la expresión “eje del mal” para referirse a los países que podrían estar desarrollando armas de destrucción masiva y apoyando al terrorismo, mencionando a Corea del Norte, Irán e Irak

En septiembre de 2002, el presidente Bush firmó la Estrategia de Seguridad Nacional (National Security Strategy. NSS). Este documento (24) contenía las bases de lo que sería la acción de EEUU en la escena internacional en los años siguientes, incluido Oriente Medio, y señalaba como las amenazas más importantes el terrorismo global y la proliferación de armas de destrucción masiva. Su aspecto más controvertido era la aprobación del uso preventivo de la fuerza militar “... contra amenazas

(22) Aunque la expresión fue acuñada al mes siguiente por el secretario de defensa estadounidense Rumsfeld.

(23) La primera consecuencia sería la invasión de Afganistán en octubre.

(24) <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>.

emergentes, antes de que estén completamente formadas, incluso si subsiste incertidumbre sobre el momento y lugar del ataque enemigo”. Esta formulación iba más allá de la aceptación de ataques preventivos puntuales ante una amenaza inminente, que ya se habían producido en el pasado, para entrar en la categoría de aprobar la guerra anticipada o anticipatorio (25), y sirvió sin duda, desde un punto de vista interno, para lanzar la invasión de Irak ante la supuesta amenaza de las armas de destrucción masiva iraquíes.

Aunque la NSS abarcaba un concepto amplio de seguridad, incluidas las acciones políticas, daba prioridad al empleo del instrumento militar –que debía mantener su supremacía en el mundo– y contemplaba la posibilidad de que EEUU actuase sólo si no se conseguía el apoyo de los aliados o de coaliciones *ad hoc*.

La NSS fue revisada en marzo de 2006. La revisión (26) no cambia los principios básicos del documento anterior, como la guerra anticipada o preventiva y la prioridad de la lucha contra el terrorismo global, pero da mucho más énfasis a los aspectos políticos de seguridad sobre los exclusivamente militares, como la expansión de la democracia y la ayuda al desarrollo, y apela al multilateralismo y la colaboración con los aliados para resolver las crisis, probablemente como consecuencia de la experiencia en Irak. Finalmente, señala claramente a Irán como la principal amenaza actual contra la seguridad de EEUU.

Tanto la NSS de 2002 como la de 2006 se desarrollaron en estrategias sectoriales, entre ellas la *National Strategy for Combating Terrorism* (NSCT). La primera versión data de febrero de 2003. En la segunda, de septiembre de 2006 (27), se designa a Siria y Cuba como países patrocinadores del terrorismo, además de los tres mencionados inicialmente en el “eje del mal”.

La Iniciativa de Asociación con Oriente Medio y el Área de Libre Comercio

Paralelamente a su declarada intención hostil contra los países de Oriente Medio incluidos en el “eje del mal”, la administración Bush

(25) En inglés se distingue entre *prevention*, que sería en castellano prevención, y *preemption*, que se traduciría por anticipación.

(26) <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006/>.

(27) <http://www.whitehouse.gov/nsc/nsct/2006/>.

intentó lanzar proyectos que acercaran al resto de los países de la región hacia posiciones más próximas a los países occidentales, bajo la premisa de que una mayor democratización en estos países conduciría a la estabilidad y la paz. En diciembre de 2002, el Secretario de Estado, Powell, anunció la creación de la *Middle East Partnership Initiative* (MEPI), un proyecto para promover el desarrollo económico, reforzar la sociedad civil e impulsar el estado de derecho y la democracia, en el que han sido incluidos todos los países de Oriente Medio a excepción de Irak, Irán y Siria, aunque en algunos de ellos –como Arabia Saudí y Egipto– los programas aplicados han sido muy escasos. Los objetivos de la MEPI están divididos en cuatro categorías: reforma política, reforma económica, reforma educativa y promoción de la mujer.

En mayo de 2003, el presidente Bush propuso un plan gradual para incrementar las inversiones y el comercio con los países de Oriente Medio (28), empezando por el apoyo a la solicitud de aquellos países que intentaban entrar en la Organización Mundial de Comercio (Líbano, Yemen). En el marco de esta iniciativa, EEUU suscribe acuerdos de distinto nivel, atendiendo al progreso de cada país en la implementación de reformas políticas y económicas. En el área de Oriente Medio se han establecido hasta ahora Planes Marco de Inversión y Comercio con Egipto, Irak, Kuwait, Qatar, Arabia Saudí y Yemen, y Acuerdos de Libre Comercio con Israel, Jordania, Bahrein y Omán, mientras que con los EAU está en proceso de negociación. El objetivo final sería extender y agrupar estos acuerdos para crear un Área de Libre Comercio con Oriente Medio (29) en 2013.

A finales de 2003, la administración Bush lanzó la idea de una Iniciativa para el Gran Oriente Medio (30), un proyecto de ayuda a la democratización y al progreso económico y social de un área geográfica que abarcaba desde Marruecos hasta Pakistán y Afganistán, dirigido principalmente a involucrar a sus socios trasatlánticos y otros países industrializados en una acción común en la región, superando así la división que su intervención en Irak había producido. Esta iniciativa fue trasladada en junio del año siguiente al G8, que la adoptó con algunas modificaciones, como veremos más adelante.

(28) U.S.-Middle East Free Trade Initiative.

(29) Middle East Free Trade Area (MEFTA).

(30) Greater Middle East Initiative.

La actuación de EEUU en Irak

El peligro que suponía para EEUU el ascenso al poder en Irán del integrismo islámico chií en 1979, hizo que la administración norteamericana considerara al Irak de Sadam Hussein, en los años 80, como una baza que le permitiría frenar la influencia en la región del régimen de los ayatolás. EEUU vio la guerra irano-iraquí (1980-1988) como una posibilidad de desgastar a ambos países, y aunque se declaró neutral vendió armamento y equipos militares a los dos. El apoyo a Irak se hizo mucho más importante –incluyendo, además de armamento, inteligencia militar y ayuda financiera– a partir de 1982, cuando pareció que Irak podía perder la contienda, algo que Washington no podía permitir, pues hubiese supuesto el refuerzo definitivo de la posición dominante del Irán de los ayatolas en Oriente Medio. En 1984 se normalizaron las relaciones diplomáticas entre EEUU e Irak, que habían sido suspendidas en 1967, a raíz de la guerra de los seis días, y el apoyo a Bagdad continuó, a pesar de la evidencia de que estaba usando armas químicas tanto contra los iraníes como contra los kurdos en el norte del país.

Cuando Irak invadió Kuwait, en agosto de 1990, EEUU, junto con otros aliados occidentales, como Francia y Reino Unido, y árabes, como Arabia Saudí y Egipto, atacaron a las fuerzas iraquíes en cumplimiento de la resolución 678 del CSNU –en lo que se denominó la primera guerra del Golfo (31) (enero-febrero 1991)– y las expulsaron del emirato. Nada más terminar la guerra, los chiíes del sur y los kurdos del norte se rebelaron contra Sadam Hussein, que respondió brutalmente. EEUU y Reino Unido establecieron zonas de prohibición de vuelos en el norte y en el sur, que se mantendrían hasta la segunda guerra del golfo. En abril de 1991, el CSNU aprobó la resolución 687 por la que se decretaba un alto el fuego y exigía que el régimen iraquí entregara o destruyera todas las armas químicas y biológicas que poseyera y los misiles de más de 150 km de alcance, además de renunciar al desarrollo de armas nucleares. La misma resolución creaba una Comisión especial (UNSCOM) para realizar inspecciones sobre el terreno, junto con el Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA). A pesar de la aceptación inicial de las autoridades iraquíes, durante los años siguientes se produjeron numerosos incidentes con los inspectores, a los que el gobierno iraquí acusó de espionaje y cuyo trabajo entorpeció reiteradamente, hasta que la UNSCOM se retiró de Irak en diciembre de 1998, lo que fue seguido de una serie de ataques aéreos contra el país por parte de la aviación de EEUU y Reino Unido.

(31) Algunos autores denominan a la guerra Irán-Irak primera guerra del Golfo, con lo que la liberación de Kuwait sería la segunda, y la invasión de Irak la tercera.

En diciembre de 1999, el CSNU aprobó la resolución 1284, por la que se creaba la Comisión de NNUU para la vigilancia, la verificación y la inspección (UNMOVIC) para sustituir a UNSCOM. Finalmente, en noviembre de 2002 el CSNU aprobó la resolución 1441, por la que se le daba una última oportunidad al gobierno iraquí, ante la amenaza de enfrentarse a “graves consecuencias”. El gobierno iraquí aceptó la resolución y los inspectores volvieron a Irak ese mismo mes. A pesar de que los informes presentados en febrero de 2003 por Mohamed El Baradei, director del OIEA, y por Hans Blix, presidente de UNMOVIC, no contenían ninguna evidencia de la existencia de armas de destrucción masiva en Irak (aunque sí denuncias de poca colaboración por parte del último), EEUU –tras un intento de conseguir una última resolución del CSNU que autorizase el uso de la fuerza, fallido debido a la oposición de Francia y Rusia– lanzó su ataque sobre Irak el 20 de marzo, con la colaboración de Reino Unido y otros países, dando comienzo a la segunda guerra del Golfo.

Las operaciones militares alcanzaron sus objetivos rápidamente en un país agotado por doce años de sanciones. El 8 de abril cayó Bagdad y el 1 de mayo el presidente Bush declaraba que la misión había sido cumplida. Comenzaba la ocupación y la reconstrucción del país, en la que EEUU y el resto de las fuerzas de coalición, agrupadas bajo su dirección, iban a tener muchas más dificultades de las que esperaban. Al despliegue de un número escaso de efectivos para controlar enteramente el país (entre 150.000 y 170.000), se unieron graves errores como el desmantelamiento completo del estado, del ejército y de las fuerzas de seguridad, que dejaron en la calle, armados y sin trabajo, a centenares de miles de iraquíes y un país sin administración. Las fuerzas de la coalición tuvieron que enfrentarse simultáneamente a la insurgencia suní, al terrorismo de grupos extranjeros patrocinados por Al Qaeda, que acudieron para aprovechar el descontrol de la situación, y a la resistencia de los chiíes más radicales, dirigidos por Mokhtada al Sadr. Aunque la seguridad ha mejorado en los últimos meses, Irak está aún en una situación peor que en 2003, tanto en el aspecto de seguridad como en el social y económico, y EEUU ha perdido 4.000 militares, además de otros 300 del resto de países de la coalición, mientras que las pérdidas iraquíes se estiman entre 100.000 y 600.000, según las fuentes (32).

(32) Un estudio conjunto de la Organización Mundial de la Salud y el Gobierno de Irak, publicado en enero de 2008, estima que más de 150.000 iraquíes murieron como consecuencia de la violencia en ese país entre marzo de 2003 y junio de 2006. <http://www.un.org/spanish/News/fullstorynews.asp?NewsID=11328>.

El Secretario General de NNUU, Kofi Annan, calificó la guerra de Irak de ilegal (33). Las dos razones que la administración Bush alegó para justificar la invasión de Irak se demostraron, con el tiempo, carentes de fundamento: ni había armas de destrucción masiva en el país, ni existió relación alguna entre el régimen de Sadam Hussein y Al Qaeda. Por el contrario, el terrorismo yihadista encontró después de la invasión un buen campo de entrenamiento y, sobre todo, un argumento más para reclutar y fanatizar a nuevos adeptos. Más que prevenir un posible ataque de Irak –que no estaba en condiciones de llevarlo a cabo– lo que la administración Bush pretendía con la invasión era iniciar una serie de acciones que cambiaran los regímenes de los países hostiles en Oriente Medio, empezando por Irak, y continuando por Siria e Irán, hasta conseguir controlar una región de gran valor estratégico y rica en hidrocarburos, y neutralizar a unos países que podrían presentar amenazas importantes para la seguridad regional y –sobre todo– para la seguridad de Israel. Sin embargo, su fracaso en la pacificación en Irak hasta ahora, ha hipotecado sus acciones futuras en la zona y ha reforzado indirectamente al régimen iraní.

La posición de EEUU respecto a Irán

La primera intervención indirecta de EEUU en Irán fue el apoyo prestado en 1953 –junto con Reino Unido– al derrocamiento del primer ministro Mossadeq, que había nacionalizado el petróleo iraní (34). Esta acción puso fin al único régimen democrático que había en aquel momento entre los países musulmanes de Oriente Medio. Durante los siguientes 26 años, el Sha Reza Pahlevi fue un aliado incondicional de EEUU, que encontró en Irán el régimen amistoso que podía ejercer por delegación una cierta hegemonía en la región, y contribuir a la contención del comunismo.

En abril de 1979, la revolución islámica acabó con el reinado del Sha e instauró un régimen teocrático, la República Islámica, bajo la dirección del ayatolá Jomeini. El nuevo régimen se mostró desde el primer momento hostil hacia occidente y particularmente hacia los EEUU. En noviembre, estudiantes iraníes ocuparon la embajada de EEUU y tomaron 66 rehenes, de los cuales 13 fueron liberados en los días siguientes. En abril de 1980, EEUU e Irán rompieron sus relaciones diplomáticas. Pocos días después, las fuerzas armadas norteamericanas intentaron liberar a los rehenes, mediante una operación especial de incursión, que

(33) http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/international/newsid_3661000/3661148.stm.

(34) Operación Ajax de la Agencia Central de Inteligencia.

terminó en desastre (35). Los 52 rehenes que quedaban en poder de los iraníes (36) fueron liberados en enero de 1981, a cambio de concesiones políticas y financieras de EEUU.

La crisis de los rehenes fue percibida en EEUU como una humillación y aumentó la hostilidad hacia el régimen iraní, que ya era considerado como muy peligroso, por su carácter islamista radical y su apoyo a grupos radicales como Hizbollah en Líbano y Hamás en Palestina. Durante la guerra Irak-Irán, como hemos visto previamente, EEUU apoyó al gobierno de Sadam Hussein, aunque también hubo algunas ventas de armas a Irán (37) y se mantuvieron intercambios comerciales considerables con este país. En abril de 1995, el presidente Clinton aprobó un embargo total al comercio con Irán, que ha sido prorrogado por las dos administraciones de George W. Bush.

A pesar de que Irán condenó los atentados del 11-S y se ofreció a colaborar en el derrocamiento del régimen talibán en Afganistán, y de ciertos intentos iraníes de encontrar una vía de acuerdo con EEUU en 2003 (38), las dos administraciones Bush han ido progresivamente aumentando la hostilidad hacia el régimen iraní. Las tensiones crecieron a partir de la revelación en 2002 de la existencia de instalaciones para el enriquecimiento de uranio en Natanz y de la construcción de una planta de producción de agua pesada en Arak, que fueron consideradas por EEUU una violación del Tratado de no Proliferación Nuclear (TNP), firmado por Irán en 1957 y ratificado en 1970.

Entre 2003 y 2005, el proceso negociador iniciado por el E3+UE (descrito en el apartado de la UE) alivió en cierta forma la tensión; pero desde la elección como presidente de Irán, en agosto de 2005, del radical Ahmadineyad –que ha declarado públicamente que Israel debe ser borrado del mapa– y, sobre todo, desde la reanudación del enriquecimiento de uranio en enero de 2006, el ala dura de los neoconservadores en Washington (los que quedan), encabezados por el vicepresidente Dick Cheney, ha aumentado la presión a favor de una solución militar. Numerosos rumores de planes para atacar Irán surgieron en los años

(35) La operación Eagle Claw costó la vida a 8 soldados norteamericanos sin que llegaran a combatir. Su fracaso pudo costarle a Carter la reelección como presidente.

(36) Uno había sido liberado en julio de 1980 por enfermedad.

(37) En 2006, salió a la luz el llamado escándalo Irán-contra, una venta de armas norteamericanas a Irán, que podría haber servido para financiar ilegalmente a la “contra” nicaragüense.

(38) http://www.mideastweb.org/iranian_letter_of_2003.htm.

2005 y 2006, pero la implicación de EEUU en Irak y la posible reacción de grupos terroristas vinculados al régimen iraní ha hecho elegir la vía de la prudencia, hasta ahora, al presidente Bush, aunque no se puede descartar que antes de entregar el testigo a su sucesor, en enero del año próximo, pudiera autorizar un ataque aéreo o naval selectivo sobre ciertos objetivos del programa nuclear iraní o dar luz verde a Israel para que lo hiciera, con lo que la situación en Oriente Medio volvería a un punto máximo de tensión.

LA INFLUENCIA DE RUSIA Y CHINA EN ORIENTE MEDIO

Hasta la Segunda Guerra Mundial (GMII), Rusia no había tenido más influencia en Oriente Medio que la derivada de sus guerras con Irán (Persia), en el siglo XIX, que terminaron con los tratados de Gulistan (1813) y Turkmenchay (1828), por los que Irán perdió su dominio sobre el Cáucaso. La presión de Rusia sobre el norte de Irán se mantuvo –en competición con el Imperio Británico que, desde la creación de la Anglo-Persian Oil Company, mantuvo una presencia militar en el sur del país– hasta el final de la GMII (39). Durante esta guerra, la Unión Soviética (URSS) ocupó junto con el Reino Unido todo el territorio iraní (1941), de donde se retiró definitivamente en 1946.

Durante la época de la guerra fría, la URSS mantuvo relaciones especiales en el área de Oriente Medio con la República Democrática Popular de Yemen (Yemen del Sur) desde 1970 hasta su unificación con Yemen del Norte en 1990, y durante distintos períodos con mayor o menor intensidad con Egipto, Irak y Siria.

En los primeros años después de la GMII, la URSS no tenía en Oriente Medio ninguna presencia, y estuvo de acuerdo con EEUU tanto en la creación de Israel, en 1948, como en el interrumpir la intervención anglo-franco-israelí en el canal de Suez, en 1956. La primera oportunidad de tener cierta influencia en la zona vino precisamente de Egipto. Cuando Nasser se vio aislado por los países occidentales, debido a su política nacionalista, se volvió hacia la URSS para buscar apoyo técnico y financiero, que occidente le negaba para la construcción de la presa de Assuan, y sobre todo para proveerse de armamento y asesores mili-

(39) La Convención Anglo-Rusa, de 1907, dividió Irán en áreas de influencia: el norte para Rusia y el sur para Reino Unido, con una zona central de separación, si bien Irán era nominalmente independiente.

tares, que la URSS le proporcionó en abundancia. La relación se estrechó después de la derrota de Egipto en la guerra de los 6 días (1967), hasta el punto de que a principios de los años 70 había en Egipto unos 20.000 asesores militares. El sucesor de Nasser, Sadat, firmó en 1971 el Tratado Soviético-Egipcio de Amistad y Cooperación, pero en 1972 expulsó a los asesores y en 1976 derogó el tratado y orientó su política exterior hacia los EEUU.

Una aproximación similar tuvo la URSS con Irak a partir de 1968, debido al rechazo de los países occidentales al régimen implantado por el partido Baaz. En 1972, Irak y la URSS firmaron un Tratado de Amistad y Cooperación, cuyo principal resultado fue la venta de armamento soviético a Irak, si bien este país se mantuvo fuera de la influencia soviética como parte del movimiento de no alineados. Aunque las relaciones políticas entre ambos se enfriaron a raíz de la invasión soviética de Afganistán en 1979 y del embargo soviético de armas en 1980, como consecuencia de la guerra Irán-Irak, la venta de armas y el buen entendimiento mutuo continuaron hasta que Gorbachov condenó la invasión de Kuwait en 1990, no se opuso a la primera guerra del golfo, y apoyó las sanciones contra Irak. A partir de 1995, Rusia inició un nuevo acercamiento a Irak, que se tradujo en una creciente oposición a las sanciones en coordinación con Francia y China dentro del CSNU –y a los bombardeos aéreos de Reino Unido y EEUU–, y finalmente en su oposición total a la invasión de Irak, en marzo de 2003.

Las relaciones de la URSS con Siria comenzaron en 1955, cuando los soviéticos iniciaron un extenso programa de ayuda económica y militar hacia este país, para agradecer su rechazo a integrarse en el pacto de Bagdad, y se intensificaron con la llegada al poder de Assad en 1970. En 1980, ambos países suscribieron un Tratado de Amistad y Cooperación. En aquel momento se estima que había en Siria más de 5.000 consejeros militares y técnicos soviéticos. En los últimos 20 años, más del 80% de los equipos militares sirios han sido suministrados por la URSS primero y por Rusia después. Aunque la aproximación del presidente Putin a Israel supuso un cierto enfriamiento de las relaciones, desde 2005 éstas han recibido un nuevo impulso e incluso se ha tratado de forma no oficial la posibilidad de que Rusia estableciese bases navales en los puertos sirios de Tartus y Latakia.

En lo que respecta a Irán, desde la caída del Sha y la creación de la república islámica, en 1979, la URSS comenzó a suministrar armas a

Teherán, y Rusia se convirtió desde 1992 en su principal proveedor. Aunque había acordado con EEUU suspender las ventas a partir del final de 1999 (40), Moscú se liberó en 2000 de ese compromiso y continuó su suministro de armas convencionales y aviones, más por razones económicas que políticas. En cuanto al programa nuclear iraní, en 1995 Rusia e Irán firmaron un acuerdo para la construcción de la central de energía nuclear en Busher, al sur del país, que debería ser la primera de un total de seis. En principio, estaba previsto que la central estuviera operativa en 2004, pero ha ido sufriendo sucesivos retrasos, que algunos analistas achacan a las reticencias rusas, a pesar de que la instalación está sujeta a las inspecciones del OIEA y existe un acuerdo, de febrero de 2005, para que el combustible sea proporcionado por Rusia y devuelto a ella una vez utilizado, para evitar usos fraudulentos. Rusia es contraria a que Irán desarrolle armas nucleares, pero es partidaria de la negociación, se opone firmemente a cualquier acción militar contra este país (41), y ha sido reticente a la aplicación de sanciones, aunque finalmente ha aprobado las tres resoluciones sancionadoras de NNUU.

China, por su parte, ha aumentado en los últimos años su dependencia de Irán en el campo de la energía. En 2004, ambos países firmaron un acuerdo por el que Irán exportará durante 25 años 10 millones de toneladas anuales de gas natural licuefactado, además de 150.000 barriles de petróleo diarios durante el mismo período. A cambio, China realizará inversiones en exploración y explotación, además de proporcionar a Irán armamento sofisticado como misiles tierra-tierra y tierra-mar. China, que se opuso firmemente a la invasión de Irak, está también en contra de cualquier acción militar contra Irán, aunque no se ha opuesto en el CSNU a las sanciones aprobadas por este organismo.

Rusia y China pretenden hacer una especie de política de contención de EEUU en Oriente Medio, aunque sin oponerse frontalmente a sus acciones. Los suministros de armamento y las relaciones comerciales de estos dos países con Irán, reducen sensiblemente el alcance y efecto de las sanciones internacionales contra la República Islámica y suponen un problema para EEUU y la UE, en su intento de lograr una presión suficiente para que Irán abandone definitivamente su programa nuclear.

(40) Este acuerdo se conoce con el nombre de pacto Gore-Chernomyrdin.

(41) Así lo declaró Putin en Teherán, en octubre de 2007, con ocasión de la cumbre de países ribereños del mar Caspio.

LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES Y LAS INICIATIVAS MULTILATERALES EN ORIENTE MEDIO

Como hemos visto en apartados anteriores, algunos de los problemas de Oriente Medio han sido abordados de forma multilateral, como las negociaciones llevadas a cabo con Irán por el E3+UE y posteriormente por el E3+UE+3 –normalmente a través del Alto Representante de la UE, Javier Solana–, o la actuación del Cuarteto en relación con la “hoja de ruta”, en el caso del conflicto palestino-israelí. Estas fórmulas tratan de simplificar una negociación a varias bandas, mediante la creación de grupos permanentes y reducidos de negociadores y de dar más solidez a las propuestas conjuntas, pero son también una constatación de la falta de confianza en la capacidad que pueden tener para alcanzar resultados positivos las instancias multinacionales ya consolidadas, y particularmente, Naciones Unidas, que es el organismo que teóricamente debería liderar estos procesos.

Por su parte, las organizaciones internacionales con intereses directos o indirectos en la zona –OTAN, OSCE, G-8– han tomado también iniciativas o llevado a cabo acciones en el área de Oriente Medio relacionadas con su finalidad específica. Todas estas iniciativas, que se añaden a las llevadas a cabo por la UE y por EEUU, forman un conjunto complejo con proyectos a veces superpuestos, que pueden crear duplicación de esfuerzos e incluso cierta confusión, ya que los países que las promueven son distintos en cada caso y en ocasiones también lo son los que teóricamente se benefician de ellas. Además, cabe señalar en las iniciativas de la OSCE y la OTAN la limitación del ámbito de aplicación, en lo que se refiere al área de Oriente Medio, a ciertos países como Egipto, Israel y Jordania, aunque en el caso de la OTAN el área afectada está en proceso de ampliación.

La acción de la OTAN en el Mediterráneo y Oriente Medio

Durante la guerra fría, la región mediterránea era considerada el “flanco sur” de la Alianza Atlántica y tenía una importancia secundaria ante el enfrentamiento principal con el Pacto de Varsovia. Sólo Turquía gozaba de planes específicos de defensa y de refuerzo, dada su situación de frontera con La Unión Soviética y su control de los accesos al mar Negro. El nuevo concepto estratégico de la OTAN que se aprobó en Washington, en abril, de 1999, para adaptar esta organización al fin de la guerra fría, definía ya al mediterráneo como un área de especial interés para la Alianza,

afirmando que la seguridad de Europa está vinculada a la seguridad y estabilidad de esta región.

El Consejo del Atlántico Norte inició, en 1994, el Diálogo Mediterráneo (DM), en el que inicialmente se integraron siete países no miembros de la OTAN, incluyendo en la zona de Oriente Medio a Egipto, Israel y Jordania (42). Aunque se contemplan encuentros multilaterales anuales (OTAN+7), en principio el diálogo es bilateral (OTAN+1), progresivo, y de alcance variable, dependiendo de los deseos de cada país, incluido el establecimiento de Programas de Cooperación Individuales. El órgano responsable es el Grupo de Cooperación del Mediterráneo, establecido en Madrid, en julio de 1997. Las reuniones se realizan a nivel de embajadores, si bien en diciembre de 2004 hubo una de los ministros de AAEE con motivo del décimo aniversario de la iniciativa. Anualmente se prepara un programa que incluye visitas, cursos y seminarios relacionados con gestión de crisis, seguridad de fronteras, reforma y financiación de la defensa, terrorismo y armas de destrucción masiva, así como cursos y maniobras militares.

Después del 11 de septiembre de 2001, la OTAN vio la necesidad de reforzar este diálogo, especialmente en materia antiterrorista. En la cumbre de Estambul, en junio de 2004, nació la Iniciativa de Cooperación de Estambul con el objetivo de mejorar la cooperación en los ámbitos político y práctico, y extenderla a otros países de Oriente Medio, empezando por los países del Consejo de Cooperación del Golfo. Hasta ahora se han unido a la iniciativa Bahrein, Qatar, Kuwait y los Emiratos Árabes Unidos.

Inmediatamente después de los ataques del 11 de septiembre de 2001 en EEUU, la OTAN invocó –por primera vez en su historia– el artículo 5 del Tratado de Washington, es decir, el apoyo de todos los estados miembros a uno de ellos que ha sido agredido. La primera consecuencia fue el lanzamiento, en octubre, de la operación naval *Active Endeavour*, que patrulla desde entonces el mar mediterráneo, con el objetivo de detectar y disuadir cualquier actividad terrorista.

En Irak, aunque no participa directamente en la fuerza multinacional de estabilización, la OTAN inició en julio de 2004 una misión de apoyo no combatiente, *Nato Training Mission-Irak*, que consiste en el adiestramiento de miembros de las fuerzas de seguridad iraquíes tanto dentro como fuera del país, y en el equipamiento y ayuda técnica a estas fuerzas.

(42) Los otros son Argelia, Mauritania, Marruecos y Túnez.

La acción de la OSCE en el Mediterráneo y Oriente Medio

El Acta final de Helsinki (agosto de 1975) (43), documento fundamental de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE), incluía ya un capítulo dedicado a la seguridad y cooperación en el mediterráneo, en el que reconocía que la seguridad de Europa está estrechamente ligada a la seguridad del área mediterránea y declaraba la intención de los firmantes de promover el desarrollo de relaciones de cooperación con los países ribereños no signatarios para incrementar la confianza mutua y la estabilidad.

Aunque el Acta Final hablaba de mantener relaciones con todos los países mediterráneos, lo cierto es que, a partir de 1977, solamente cinco de ellos se integraron en lo que se conoció como Estados Mediterráneos No Asociados (NPMS), de los cuales Egipto e Israel se encuentran en la zona de Oriente Medio (44). En 1994, tras la institucionalización de la CSCE en una organización permanente (OSCE) en la conferencia de Budapest, se dio un nuevo impulso a la cooperación con los países mediterráneos y se creó un Grupo de Contacto permanente. Jordania se unió a los países integrados en el proyecto, que pasaron a llamarse Asociados Mediterráneos para la Cooperación (MPC).

Los MPC participan como observadores en las reuniones del Consejo Ministerial, del Consejo Permanente y en todos los eventos anuales tales como la conferencia de revisión de la seguridad. El Grupo de Contacto se reúne periódicamente para facilitar intercambio de información y se organizan anualmente seminarios a los que asisten también otras organizaciones internacionales. Los MPC son también invitados a participar en las misiones de observadores de la OSCE.

La acción del G8 en el Mediterráneo y Oriente Medio

En la cumbre de Sea Island, junio de 2004, los gobiernos del G8 (45) asumieron la Iniciativa sobre el Gran Oriente Medio, propuesta por EEUU,

(43) <http://www.hri.org/docs/Helsinki75.html#H1.3>.

(44) Los otros eran Argelia, Marruecos y Túnez.

(45) El G8 es un foro de consultas de los Jefes de Estado y de Gobierno de los países más industrializados del mundo. Comenzó en 1975, en la cumbre de Rambouillet, como G6: Alemania, EEUU, Francia, Italia, Japón y Reino Unido. El año siguiente se unió al grupo Canadá (G7) y en 1997, Rusia (G8). Por la UE asiste a sus reuniones el presidente de la Comisión Europea y el titular en ejercicio de la residencia rotatoria del Consejo Europeo, cuando no es uno de los miembros.

adoptando un proyecto denominado Asociación para el Progreso y el Futuro Común, dirigido a los países del Amplio Oriente Medio y Norte de África (BMENA), con el objetivo de promover reformas políticas, económicas y sociales en la región. El proyecto está abierto a la participación de la sociedad civil, empresas y organizaciones no gubernamentales, pero su eje central lo constituye el Foro del Futuro, que mantiene reuniones anuales de ministros de asuntos exteriores de los países concernidos (46).

Esta iniciativa es una prolongación multilateral, y más amplia geográficamente, del programa MEPI norteamericano y tiene en común con éste las políticas concretas que promueve: democratización, libertades civiles, participación de la mujer en la vida política y social, lucha contra la corrupción, educación, y promoción de la sociedad civil.

LA ACTUACIÓN DE NACIONES UNIDAS EN ORIENTE MEDIO

Oriente Medio ha dado mucho trabajo a NNUU y en especial al CSNU, que es el órgano responsable de decidir sobre asuntos que afecten a la paz y a la seguridad, si bien la Asamblea General ha intervenido a veces en estos asuntos, como en la crisis de Suez, y NNUU ha actuado también en la región, a través de sus agencias especializadas como –entre otras– las responsables de los refugiados (UNHCR), de los derechos humanos (UNHCHR), del desarrollo (UNDP), de la cultura (UNESCO), y de la infancia (UNICEF).

En el ámbito de la seguridad, el CSNU está lejos de poder asegurar el control de las situaciones y garantizar la paz, y así lo ha demostrado tanto en Oriente Medio como en otras regiones del mundo. El derecho de veto de las cinco potencias vencedoras de la GM II ha paralizado con frecuencia –especialmente durante la guerra fría– sus decisiones, y en otras ocasiones ha propiciado que estas potencias –y otros países implicados en las crisis– hayan buscado acuerdos fuera del marco del CSNU para acudir a éste, una vez logrado ese acuerdo en busca de respaldo e incluso después de consumados los hechos.

Como hemos visto en apartados precedentes, NNUU ha actuado en Oriente Medio, también a través de órganos subordinados permanentes,

(46) El Foro del Futuro se reunió en 2004 en Marruecos, en 2005 en Bahrein, y en 2006 en Jordania. La reunión de 2007 que debía tener lugar en Yemen se aplazó y después fue suspendida.

como el OIEA para asuntos de proliferación nuclear en el caso de Irak e Irán, o creados *ad hoc*, como en el caso de las comisiones de control UNSCOM y UNMOVIC en el caso de Irak, si bien las conclusiones de su trabajo no han sido siempre tenidas en cuenta.

Las resoluciones del CSNU

Las resoluciones acordadas por el CSNU –tanto si se encuadran en el capítulo VI de la Carta de NNUU, que promueve el diálogo y el arreglo pacífico entre las partes, como si lo hacen en el VII, que permite la imposición de obligaciones y contempla sanciones, incluido el uso de la fuerza– son los instrumentos principales que tiene este organismo para resolver los conflictos.

En los apartados anteriores nos hemos referido con frecuencia a las resoluciones más importantes del CSNU en relación con los distintos escenarios de tensiones en Oriente Medio en el pasado y en el presente: las guerras árabe-israelíes, Palestina, Líbano, Irak, Irán. Sería demasiado prolijo relacionar aquí todas o la mayoría de ellas, pues son muy numerosas. Baste decir que desde el final de la primera guerra del Golfo, en febrero de 1991, hasta el comienzo de la segunda, en marzo de 2003, el CSNU aprobó cuarenta y nueve resoluciones sobre Irak, muchas de ellas reiterando la obligación de cumplimiento de las anteriores.

Algunas de las resoluciones no se han cumplido nunca o sólo parcialmente, como la 242 (1967), relativa a la retirada israelí de los territorios ocupados en la guerra de los seis días y otras se han llevado a la práctica inmediatamente como la 678 (1990), que dio lugar a la primera guerra del Golfo. Casi siempre las decisiones del CSNU han ido a remolque de los acontecimientos y en ocasiones han respaldado situaciones o hechos después de sucedidos, aunque fueran contrarios a la propia Carta de NNUU, como la resolución 1483 (2003), que reconocía a las potencias ocupantes de Irak –EEUU y Reino Unido– el carácter de “autoridad” en el país.

NNUU no tiene ningún poder coercitivo propio para imponer sus resoluciones y depende de los estados miembros para que estos las acepten u obliguen a aceptarlas. Cuando los países más poderosos no tienen interés en que una resolución se cumpla, este incumplimiento no es sancionado y eso lo saben todos los gobiernos del mundo que se preocupan más de buscar aliados o protectores que de cumplir la legalidad internacional.

Las misiones políticas de NNUU en Oriente Medio

El Secretario General de NNUU tiene en la región Coordinadores o Enviados para apoyar los esfuerzos de pacificación, que normalmente están apoyados por estructuras u oficinas dependientes del Departamento de Asuntos Políticos (DPO). Las misiones que actualmente están activas son:

- Oficina del Coordinador Especial de NNUU para el proceso de paz en Oriente Medio (UNSCO). Establecida en 1994, después de los acuerdos de Oslo, para coordinar el trabajo de todas las agencias de NNUU en apoyo del proceso de paz y para la ayuda al pueblo palestino. Desde 2002, este Coordinador Especial es también el representante de NNUU en el cuarteto.
- Misión de asistencia a Irak de NNUU (UNAMI). Establecida en noviembre de 2003 por la resolución 1500, para coordinar la acción de NNUU en la reconstrucción de Irak y especialmente en la celebración de elecciones en ese país, después del derrocamiento de Saddam Hussein. En agosto de 2003, su sede sufrió un ataque terrorista que costó 22 vidas, entre ellas la del Representante Especial del Secretario General, y NNUU retiró casi todos sus miembros. En abril de 2004 empezó a reconstituirse y actualmente cuenta con 300 componentes internacionales y 393 iraquíes. La resolución 1770 (agosto 2007) reforzó su mandato, incluyendo el apoyo a la reconciliación nacional y la cooperación regional.
- Oficina del Coordinador Especial para Líbano (UNSCOL). En mayo de 2002, después de la retirada de las fuerzas de defensa israelíes del sur del Líbano, se estableció la Oficina del Representante Personal del Secretario General para el Líbano (OPRSG), como parte de UNSCO. En febrero de 2007, el Representante Personal fue promovido a Coordinador Especial para el trabajo de todas las agencias de NNUU y se estableció UNSCOL. En Líbano trabaja además el Enviado Especial para la implementación de la resolución 1559 (2004), relativa a la retirada de las fuerzas extranjeras y el desarme de las milicias.

Las misiones de mantenimiento de la paz de NNUU en Oriente Medio

La primera misión de mantenimiento de la paz lanzada por NNUU fue UNTSO, en 1948, dirigida precisamente a Oriente Medio, que está toda-

vía activa. Desde entonces se han llevado a cabo –bajo la dependencia del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DPKO)– un total de nueve misiones en la región (aunque desde 1991 no ha habido ninguna nueva), de las cuales seis han terminado ya su mandato (47). Las tres que aún están en vigor son:

- Organismo de las NNUU para la Vigilancia de la Tregua (UNTSO/ONUVT). Creado en 1948 para supervisar el cese de hostilidades después de la primera guerra árabe-israelí desatada a raíz de la proclamación del Estado de Israel. Ha ido cambiando su misión y su ubicación con el desarrollo de la situación en la zona. Actualmente cuenta con 150 observadores militares de 23 países, apoyados por 105 civiles internacionales y 120 civiles locales. Parte de sus miembros están integrados en las otras dos misiones de la región y el resto está desplegado en la península del Sinaí.
- Fuerza de las NNUU de Observación de la Separación (UNDOF/FNUOS). Creada en mayo de 1974 para vigilar la zona de separación entre Siria e Israel en los altos del Golán, después de la guerra del Yom Kippur. Actualmente cuenta con 1.043 soldados de seis países, reforzados por 57 observadores militares de la ONUVT y apoyados por 39 civiles internacionales y 104 civiles locales.
- Fuerza provisional de NNUU en Líbano (UNIFIL/FPNUL). Creada en marzo de 1978 para confirmar y monitorizar la retirada israelí del sur del Líbano después de su primera invasión. Tras la el enfrentamiento de julio y agosto de 2006, entre las Fuerzas de Defensa Israelíes (FDI) y Hizbollah, UNIFIL se reforzó y se incluyó en su misión el apoyo al despliegue en el sur del ejército libanés. Actualmente cuenta con 13.264 soldados de 27 países, apoyados por 304 civiles internacionales y 583 civiles locales.

Las misiones de paz de NNUU no han sido respetadas en muchas ocasiones por las partes. La presencia de UNTSO no impidió las guerras árabe-israelíes de 1956, 1967 y 1973. En Líbano, las FDI pasaron en 1982 por encima de UNIFIL e invadieron el país hasta llegar a Beirut y no volvieron a retirarse del sur de Líbano hasta el año 2000. Estos hechos

(47) UNOGIL, Líbano-Siria de junio a diciembre de 1958. FENU I, Egipto-Israel, de noviembre de 1956 a junio de 1967. UNYOM, Yemen-Arabia Saudí, de julio de 1963 a septiembre de 1964. FENU II, Egipto-Israel, de octubre de 1973 a julio de 1979. UNIIMOG, Irán-Irak, de agosto de 1988 a febrero de 1991. UNIKOM, Irak-Kuwait, de abril de 1991 a octubre de 2003.

demuestran por sí mismos la falta de capacidad real de NNUU para mantener por sí sola la paz en la inestable y conflictiva región de Oriente Medio.

CONCLUSIONES

La política llevada a cabo por EEUU en Oriente Medio, después del 11 de septiembre de 2001 y diseñada en la NSS de 2002, no ha llevado la paz a Oriente Medio, sino que ha incrementado las tensiones y las posibilidades del estallido de un conflicto regional, que sería enormemente peligroso para la estabilidad global y para la economía de los países desarrollados. El conflicto palestino-israelí, raíz de casi todos los demás en la región, continúa sin resolverse, después de 21 años de la guerra de los seis días, en la que Israel ocupó los territorios palestinos y los altos del Golán. Los países árabes –y por supuesto Irán– están ahora más lejos de occidente de lo que estaban en el año 2001. En cuanto a la guerra global contra el terror, pese a algunos éxitos como el desmantelamiento de las bases terroristas en Afganistán, no ha conseguido impedir –después de ocupado Irak– atentados como los de Madrid o Londres y no es aventurado afirmar que ahora hay más terroristas yihadistas y tienen más apoyos en algunos países que hace seis años. El asunto de Irán está sin resolver y puede representar en el próximo futuro un reto de enormes proporciones para la paz mundial.

El fracaso de EEUU en la pacificación rápida de Irak, ha tenido consecuencias en su política interna, como la disminución de la influencia de los neoconservadores, la pérdida de la mayoría de los republicanos en las dos cámaras del Congreso, o el relevo en el Departamento de Defensa de Rumsfeld por Gates. En cuanto a la política internacional de Washington, la implicación en Irak ha propiciado un acercamiento de EEUU a las tesis europeas de priorizar la acción política y el multilateralismo, e incluso puede haber contribuido a la decisión de dar un nuevo impulso al proceso de paz con la conferencia de Annapolis. No obstante, la administración Bush sigue manteniendo una actitud extremadamente hostil hacia Irán –cuyas consecuencias están aún por ver– y mantiene en Irak 165.000 efectivos sin que los planes de repliegue, que probablemente empezarán a aplicarse antes de las elecciones de noviembre, contemplen en ningún caso la retirada total, sino más bien el mantenimiento de entre 40.000 y 60.000, en dos o tres bases, por tiempo indefinido.

El resultado de las elecciones de noviembre puede naturalmente modificar –siquiera parcialmente– la política exterior de EEUU y particularmente la relacionada con Oriente Medio. Si gana el republicano John McCain, los cambios serán menores y es más que probable que mantenga los planes actuales en Irak, pero probablemente estará más abierto a buscar soluciones negociadas en otros escenarios como Irán o el conflicto palestino-israelí, y a un mayor multilateralismo. En el campo demócrata, si Hillary Clinton gana la nominación y es elegida para la presidencia, este aspecto de acercamiento a Europa y a una posición más moderada en Oriente Medio se acentuará de forma importante, en línea con la política de la administración de su marido, aunque posiblemente no haya una retirada total de Irak a medio plazo. Finalmente, si es Barak Obama el candidato demócrata, y es elegido presidente, el cambio puede ser más radical hasta dar un giro a la política estadounidense, que podría incluir la retirada total de Irak y la disminución de las tensiones con Irán. En cualquier caso, todos los candidatos muestran un apoyo sin fisuras a Israel, como no podía ser de otro modo, en un país en el que la postura contraria puede costarle la carrera política a cualquiera que la defienda.

En lo que respecta a la Unión Europea, la salida de la crisis institucional de los últimos años que se producirá con la ratificación del Tratado de Lisboa podría permitir la recuperación de un peso político en la escena internacional, que es demandado en muchas partes del mundo y también en algunos sectores de Oriente Medio. Es difícil, de todas formas, que la UE alcance la unidad de acción necesaria para tener un papel significativo en una región como ésta, sobre cuyos conflictos hay opiniones muy distintas en algunos de los principales países europeos.

Si esa unidad se lograra, la UE podría ser decisiva en el apaciguamiento de las tensiones con Irán y en la búsqueda de la estabilidad y la paz en la región que sólo puede pasar por la resolución del conflicto palestino-israelí con el establecimiento de dos estados, sobre la base del cumplimiento de las resoluciones 242 y 338 del CSNU, la garantía de la existencia segura de Israel y el fin de las acciones violentas por las partes implicadas. Para conseguirlo, la UE debería mantener por supuesto su alianza preferente con los EEUU y seguir respaldando la seguridad de Israel, pero buscar además un mejor entendimiento con la Liga Árabe que en las cumbres de Beirut, en 2002, y de Riyadh, en 2007, propuso la normalización de las relaciones con Israel a cambio de la retirada de los territorios ocupados y los altos del Golán, la constitución de un estado palestino con capital en Jerusalén, y una solución justa para el problema de los refugia-

dos; aspectos todos ellos que son perfectamente asumibles para la UE y para la mayoría de la comunidad internacional.

Aunque la responsabilidad principal recae naturalmente en los propios países de la región, la actuación de los actores externos en Oriente Medio ha sido una de las causas de la actual situación en esta conflictiva zona del mundo. En consecuencia, estos actores tienen cierta responsabilidad moral y política en ayudar a encontrar la solución a los conflictos que aún perduran, además de un interés evidente derivado del impacto que la inestabilidad en la región puede tener para su seguridad y para su economía. Si lo consiguen, el mundo será, sin duda, un lugar mejor.