

Relaciones internacionales del Golfo: intereses, alianzas, dilemas y paradojas

Haizam Amirah Fernández *

Tema: La política exterior de los países del Golfo tiene como ejes centrales la seguridad y la intervención de potencias externas¹.

Resumen: La fuerte dependencia del sistema internacional de los recursos energéticos del Golfo ha condicionado sus relaciones internacionales, dotándolas de un alto grado de complejidad, unas alianzas para defender o cuestionar el *statu quo* y unos dilemas de seguridad que, con frecuencia, generan paradojas y contradicciones. Los países árabes del Golfo –y en su momento el Irán del Shah– han optado por externalizar su seguridad mediante el recurso a la protección de potencias externas, principalmente EEUU, abriendo así las puertas a la presencia militar extranjera en la región. Una paradoja es que esos lazos de dependencia externos minan la legitimidad interna de las petromonarquías y fomentan movimientos de oposición local.

Análisis: El mundo que conocemos no sería el mismo sin los ocho países que asoman al golfo Pérsico. El modelo de desarrollo basado en los hidrocarburos sería inconcebible sin los recursos extraídos durante cerca de un siglo de la región que abarca Arabia Saudí, Bahrein, Emiratos Árabes Unidos (EAU), Irak, Irán, Kuwait, Omán y Qatar. Tampoco podría mantenerse sin sus depósitos de petróleo y gas natural. Con unas reservas probadas de petróleo cercanas a los 750.000 millones de barriles (equivalentes a más del 60% del total mundial) y más del 40% del total de reservas mundiales de gas natural, estos ocho países son la principal fuente de energía del mundo. A través de la única puerta de salida del Golfo, el estrecho de Ormuz, pasa aproximadamente el 40% del comercio marítimo mundial de petróleo y el 25% del consumo mundial diario.

Las enormes transformaciones vividas por estos países en los últimos años debido al rápido desarrollo económico y de sus infraestructuras, así como a los cambios sociales y culturales provocados por la globalización y el uso de las nuevas tecnologías, influyen en sus relaciones internacionales. Más allá de los hidrocarburos, la importancia del Golfo ha aumentado con la aparición de grandes centros financieros y de comercio internacional, así como por su capacidad inversora y la creciente presencia de potencias emergentes (China y la India). A lo que hay que añadir el auge del poder regional de Irán tras el derrocamiento de Saddam Husein y las tensiones que sus ambiciones regionales generan, sobre todo con EEUU e Israel.

* Investigador principal de Mediterráneo y Mundo Árabe del Real Instituto Elcano

¹ Una versión anterior de este ARI fue publicada en la revista *Afkar/Ideas*, nº 28, invierno 2010-2011, pp. 81-84, <http://www.afkar-ideas.com>.

La fuerte dependencia del sistema internacional de los recursos del Golfo ha condicionado sus relaciones internacionales, dotándolas de un alto grado de complejidad, unas alianzas para defender o cuestionar el *statu quo* y unos dilemas de seguridad que, con frecuencia, generan paradojas y contradicciones.

Relaciones centradas en la seguridad

Las relaciones internacionales del Golfo tienen, entre otras características, el que están centradas en la seguridad. Debido a razones internas, tales como la naturaleza autoritaria de sus sistemas políticos y el carácter rentista de sus economías, como a las rivalidades y tensiones regionales, la política internacional —e interna— de los regímenes del Golfo se ha guiado tradicionalmente por consideraciones condicionadas, en gran medida, por la seguridad. Las potencias internacionales, ya desde los comienzos del Imperio Británico, han dado un valor estratégico a esta región, primero como zona de paso hacia las colonias británicas en la India y, más tarde, tras el descubrimiento del petróleo a principios del siglo XX, como fuente de los cada vez más imprescindibles hidrocarburos.

Un elemento en común de los dirigentes de los países del Golfo, fundamental para explicar sus comportamientos y decisiones, es su objetivo de retener el poder en el frente interno. Por ello, sus cálculos políticos a la hora de establecer alianzas dependen, ante todo, de su percepción de cómo los acontecimientos regionales y los movimientos de sus rivales pueden poner en peligro su propia seguridad y permanencia en el poder. Numerosas decisiones que afectan a las libertades individuales y colectivas y a la distribución de recursos se toman en nombre de la “seguridad nacional”, cuando en realidad se refieren a la “seguridad del régimen” y de sus representantes.

Una historia de intereses, alianzas y consecuencias inesperadas

La presencia británica en el Golfo continuó más allá de su retirada de la India en 1947, llegando a su fin formalmente en 1971. Ese año obtuvieron su independencia los pequeños Estados de Bahrein, EAU y Qatar tras décadas de protectorado británico (Kuwait se había independizado una década antes y Omán dos). Esto dio paso a que las grandes potencias regionales (Arabia Saudí, Irak, Irán) tuvieran más incentivos para competir por una mayor influencia dentro de ese sistema regional tripolar. Las sucesivas crisis del petróleo de los años 70 permitieron a estos países disponer de abundantes recursos para aumentar su proyección regional por distintas vías.

El año 1979 marcó un punto de inflexión en las relaciones internacionales del Golfo Pérsico y su vecindario debido a cinco acontecimientos de gran trascendencia: (1) el triunfo de la Revolución Islámica en Irán y la caída del Shah; (2) la aparición de Saddam Husein como hombre fuerte en Irak; (3) la invasión soviética de Afganistán; (3) el asalto a la Gran Mezquita de La Meca por parte de militantes islamistas contrarios al régimen saudí; y (4) la firma del tratado de paz entre Egipto e Israel. Cada uno de esos acontecimientos supuso un reto para los intereses estratégicos de las grandes potencias del Golfo, alterando los equilibrios regionales y provocando reajustes siempre violentos.

En diciembre de 1979, con el fin de garantizar sus intereses estratégicos, EEUU —con la ayuda de Arabia Saudí, Pakistán y otros países— brindó apoyo a militantes islamistas cuyo objetivo era expulsar al ejército soviético de Afganistán. Sin embargo, la derrota de la Unión Soviética y su posterior colapso no sólo no trajo seguridad para Afganistán y sus vecinos, sino que dejó un Estado fallido en manos de militantes radicales dispuestos a imponer su versión extremista y puritana del islam mediante el uso de la fuerza. Esa misma misión y métodos llevaron consigo de vuelta a sus sociedades miles de *muyahidín*

originarios de países árabes y musulmanes (muchos de ellos de Oriente Medio), contribuyendo al auge del islamismo radical militante. Una consecuencia inesperada del apoyo estadounidense-árabe a esos “luchadores” contra el imperialismo soviético en Afganistán ha sido la propagación de redes transnacionales de ideología *yihadista* dispuestas a utilizar métodos terroristas contra EEUU y sus aliados y clientes, dentro y fuera de la región.

Unos meses antes, en julio de 1979, Saddam logró consolidar su poder personalista en Irak. Entre sus planes estaba asumir el liderazgo del mundo árabe tras el ostracismo al que fue sometido Egipto por su decisión unilateral de firmar una paz con Israel en marzo de ese año. La riqueza de Irak y las ambiciones megalomaniacas de su líder le llevaron a atacar al vecino Irán pocos meses más tarde. EEUU, al igual que las monarquías del Golfo, sintió sus intereses amenazados por el triunfo de la Revolución Islámica, pero prefirió evitar el enfrentamiento directo con Irán y optó por apoyar a Saddam Husein durante la primera guerra del Golfo (1980-1988). Sin embargo, el fortalecimiento militar de Irak y las ambiciones desmesuradas de su presidente, puestas de manifiesto una vez más con la invasión de Kuwait en agosto de 1990, provocaron la primera gran acción militar de EEUU en el mundo árabe para liberar al pequeño emirato y poner a salvo su petróleo. Como era de esperar, esa no sería la última intervención militar estadounidense en la región.

El golpe de Estado llevado a cabo en Irán en 1953 para derrocar al gobierno del primer ministro Mohamed Mosaddeq, con el apoyo de EEUU y el Reino Unido, aupó al poder al Shah Muhamad Reza Pahlavi con el fin de garantizar los intereses occidentales en ese país. Sin embargo, su régimen recurrió con demasiada frecuencia a métodos violentos contra una población cuyo aguante llegó a su límite a comienzos de 1979, cuando la amplia movilización popular llevó al poder al ayatolá Jomeini. Durante la primera década de la Revolución Islámica –coincidiendo con la guerra Irak-Irán y hasta la muerte de Jomeini– Irán lanzó una campaña ideológica contra las monarquías petroleras árabes y pro-estadounidenses del Golfo.

A esta lista de intervenciones extranjeras para transformar la geopolítica de la región, cuyas consecuencias han generado dinámicas a largo plazo contrarias a las previstas, hay que añadir la invasión de Irak liderada por EEUU en 2003 con el objetivo declarado de llevar la democracia al “Gran Oriente Medio” y erradicar el terrorismo. Más de siete años después, la ocupación militar ha generado mayores focos de inestabilidad en la región y ha dado alas a los movimientos *yihadistas* cuya narrativa antioccidental se ha visto fortalecida. A día de hoy, no hay signos de que los regímenes árabes vayan a adoptar la democracia de forma voluntaria.

A pesar de la importancia de los lazos económicos y comerciales entre la UE y el Consejo de Cooperación del Golfo (CCG), los países europeos se han limitado a desempeñar un papel secundario en las relaciones internacionales del Golfo que rara vez se ha salido de la línea marcada por Washington. Los intentos de la UE de aplicar una lógica “interregional” a sus relaciones con las petromonarquías como forma de favorecer la estabilidad mediante las reformas políticas y la liberalización económica han tenido escaso éxito. De hecho, las negociaciones para establecer un Área de Libre Comercio, iniciadas en 1990, aún no han dado frutos debido a desacuerdos tanto comerciales como relacionados con las violaciones de los derechos humanos. Los principales países europeos mantienen estrechas relaciones con las monarquías del Golfo, lo que puede explicar sus preferencias por fortalecer las políticas bilaterales frente a las comunitarias.

Un ejemplo fue la inauguración por parte de Nicolás Sarkozy en mayo de 2009 de la primera base militar permanente francesa en la región, en Abu Dhabi.

Dilemas de seguridad

El Golfo Pérsico es una región muy dada a los conflictos. Desde 1980 ha sido testigo de tres grandes guerras a escala internacional: la guerra Irak-Irán de 1980-88, la (segunda) guerra del Golfo de 1991 y la invasión anglo-norteamericana de Irak a partir de 2003. Una consecuencia y causa de esa realidad regional es que los principales países del Golfo destinan, desde hace décadas, enormes recursos para dotarse de todo tipo de armamento convencional y mantener unos ejércitos sobredimensionados, tanto por el número de efectivos como por el porcentaje del PIB que se les dedica. Esta realidad, no obstante, en lugar de aumentar la seguridad individual de los países, ha generado un clima de desconfianza mutua constante y ha profundizado las rivalidades entre los vecinos ribereños del Golfo, al tiempo que aumenta la probabilidad de que una disputa menor pueda desencadenar un enfrentamiento bélico no deseado.

En sus esfuerzos por garantizar su seguridad, los regímenes del Golfo se enfrentan a una serie de “dilemas de seguridad” para los cuales no existen soluciones permanentes. El primero consiste en la elección entre invertir en programas que buscan mejorar su capacidad defensiva, a riesgo de que los vecinos se sientan amenazados y decidan hacer lo mismo, o destinar sus recursos a otros fines, aunque eso les haga más vulnerables ante las amenazas externas. Un segundo dilema, asociado al anterior, surge de la elección entre desarrollar fuerzas armadas propias o “contratar” su defensa con las grandes potencias internacionales. Estas dos elecciones generan necesariamente otros dilemas propios de tener que relacionarse a la vez con aliados y adversarios, cuyos papeles pueden cambiar con el tiempo (véase, por ejemplo, la relación de las monarquías árabes del Golfo con Saddam antes y después de 1990). Al mismo tiempo, tienen que optar entre mantener la región lo más inmunizada posible ante las rivalidades y enfrentamientos internacionales o atraer la intervención directa de potencias externas para proporcionarles seguridad.

En la práctica, los países árabes del Golfo –y en su momento el Irán del Shah– han optado por externalizar su seguridad mediante el recurso a la protección de potencias externas, principalmente EEUU, abriendo así las puertas a la presencia militar extranjera en la región. Una paradoja es que esos lazos de dependencia externos minan la legitimidad interna de las petromonarquías y fomentan movimientos de oposición local. Los opositores suelen criticar que sus gobernantes sean incapaces de defender a sus países a pesar de los miles de millones de dólares que dedican anualmente a la compra de armamento. Estos movimientos son vistos por los regímenes locales y las potencias internacionales como amenazas a la estabilidad de la región, por lo que esos propios regímenes no dudan en recurrir a métodos represivos. A su vez, esa espiral de oposición-represión hace que permanezca activa la corriente *yihadista* violenta, cuyas actividades traspasan las fronteras de sus países de origen (en los atentados del 11-S, 17 de los 19 secuestradores aéreos procedían de países árabes del Golfo).

Las amenazas a la “seguridad del régimen” en los países de Golfo van más allá de los riesgos convencionales asociados al uso de la fuerza militar, e incluyen amenazas de tipo ideológico, ligadas a las identidades transnacionales que existen en la región, de tipo religioso (diversas interpretaciones del islam, algunas opuestas a la versión oficial de cada país) y etnosectario (divisiones entre suníes y chiíes, y entre árabes, kurdos y persas). Dichas identidades han demostrado ser útiles como motores de movilizaciones

sociales transfronterizas por parte de dirigentes e ideólogos, lo que genera recelos entre vecinos y maniobras para anticiparse o contraatacar en las luchas ideológicas.

CCG: regionalización a medio gas

El CCG engloba a Arabia Saudí, Bahrein, EAU, Kuwait, Omán y Qatar. Se creó en mayo de 1981 como respuesta de las petromonarquías árabes del Golfo a las ambiciones regionales del Irán revolucionario de Jomeini, así como a la irrupción de la guerra entre Irak e Irán unos meses antes. EE UU patrocinó su puesta en marcha bajo el liderazgo de Arabia Saudí, el país más grande y con mayores recursos de sus seis miembros. De esa forma, Riad se aseguraba el apoyo de sus pequeños vecinos y aumentaba su influencia dentro del sistema regional tripolar frente a Irak e Irán. Sin embargo, las grandes sacudidas ocurridas en la región desde entonces han demostrado las limitaciones del CCG como organización de cooperación regional, dejando patente la preferencia de sus miembros por hacer prevalecer sus relaciones bilaterales con EEUU por encima de cualquier acuerdo regional.

Los países del CCG han optado por no desarrollar un marco regional de cooperación en materia de seguridad, prefiriendo mantener a cambio cierto grado de coordinación en cuanto a percepciones de riesgos y respuestas a éstos. Desde la creación del CCG, la seguridad de sus miembros ha dependido de tres factores: (1) la protección que les proporciona EEUU; (2) la diplomacia que ejercen para evitar y desactivar conflictos; y (3) la creación de alianzas internas. Sin embargo, esos tres niveles reflejan las limitaciones de la organización. A pesar de la necesidad evidente de crear una alianza estratégica, numerosos problemas estructurales han hecho imposible alcanzar ese objetivo. La naturaleza de los regímenes regionales, el temor de los miembros menores del CCG hacia el enorme poder de su socio saudí, así como la desconfianza generalizada de su propia capacidad de autodefensa, han hecho que no existan aún unas políticas comunes dentro del Consejo. Su función es la de acomodar intereses comunes, al tiempo que se preserva la seguridad individual de cada familia gobernante.

Arabia Saudí, país líder del CCG, ha encabezado una política exterior basada en mantener relaciones cordiales con distintos actores, algunos de ellos enfrentados entre sí (por ejemplo, en conflictos inter-árabes o en las negociaciones árabe-israelíes). Para ello, Riad recurre a constantes actos de equilibrio, a una intensa actividad diplomática, así como a la movilización de su enorme poder financiero y sus redes afines basadas en la ideología islamista salafí. Al igual que el resto de sus socios, para Arabia Saudí mantener el *statu quo* es una forma de garantizar la perpetuación de la familia gobernante en el poder. La pregunta es si esta fórmula será sostenible en el tiempo, a la vista de los crecientes retos a los que se enfrenta la región.

La presencia estadounidense en el Golfo

Ya en 1943 el presidente Franklin D. Roosevelt declaró que “la defensa de Arabia Saudí es vital para la defensa de EEUU”. En esa misma línea de apoyo a sus aliados en el Golfo se expresaron otros presidentes como Truman, Eisenhower y Nixon. Sin embargo, no fue hasta los acontecimientos de 1979 cuando Washington anunció la llamada “doctrina Carter”, por la cual EEUU se decía dispuesto a utilizar la fuerza militar, en caso de necesidad, para defender sus intereses nacionales en el golfo Pérsico. El llamado “corolario Reagan” a dicha doctrina, anunciado a finales de 1981 como consecuencia de la irrupción de la guerra Irak-Irán, establecía que Washington intervendría militarmente para defender Arabia Saudí ante cualquier amenaza, lejana o cercana. De esa forma,

EEUU dejaba claro que consideraba el Golfo como un área de importancia vital para sus intereses estratégicos, con todo lo que eso implica diplomática, e incluso, militarmente.

Las crecientes ambiciones estadounidenses tras el fin de la Guerra Fría, junto con la percepción de amenaza terrorista proveniente de Oriente Próximo y el Golfo han llevado a EEUU a una cada vez mayor y más costosa presencia militar en la región, culminando con la invasión y ocupación de Irak en 2003. Hasta entonces, la política estadounidense en la zona se guiaba por una máxima: preservar la estabilidad por encima de todo. Ese apoyo incondicional a regímenes vistos como garantes de la estabilidad ha sido un cheque en blanco para cometer todo tipo de excesos contra sus poblaciones y mantener sistemas autoritarios y profundamente patriarcales, lo que ha distorsionado la evolución sociopolítica natural de estos países y ha generado descontentos entre sus poblaciones. Uno de los primeros damnificados ha sido la imagen de EEUU en el conjunto del mundo árabe-islámico.

Antes de 2003, cualquier ruptura del *statu quo* regional había sido vista por EEUU como una amenaza que ponía en peligro su dominio. Sin embargo, los neoconservadores en la administración de George W. Bush optaron por alterar el enfoque tradicional con el fin de “rehacer” la región a través de la transformación de sus sistemas políticos. Mediante la guerra preventiva y el cambio de regímenes hostiles, Bush pretendía hacer que toda la zona fuera más favorable a los intereses estadounidenses, aun a riesgo de alterar la estabilidad regional y los equilibrios de fuerzas. El tiempo está demostrando que el enfoque neoconservador ha sido exitoso para conseguir lo contrario de lo esperado.

EEUU ha pasado de utilizar a países de la región durante los años 70 y 80 para proteger sus intereses, a intervenir directamente y de forma repetida a partir de los 90. De esa forma, ha pasado de ser el garante del equilibrio regional desde la distancia a convertirse en el hegemón militar, aunque para ello se haya empantanado en los conflictos de Afganistán e Irak, para los que no encuentra salidas satisfactorias, aunque el presidente Obama trate de recuperar el enfoque tradicional –y, seguramente, obsoleto– de poner la estabilidad por encima de otras consideraciones.

Irán: el vecino incómodo

Los sucesivos líderes de Irán desde tiempos lejanos han considerado que el papel natural que le corresponde a su país es el de hegemón regional. Ese deseo se entremezcla con un sentimiento de inseguridad constante y de sospecha de las intenciones de los demás. Desde el triunfo de la Revolución Islámica, los dirigentes iraníes han tratado de buscar un equilibrio entre la visión revolucionaria de Jomeini y un enfoque pragmático de las relaciones internacionales basado en cálculos políticos y la defensa de los intereses nacionales. Con frecuencia, la búsqueda de ese equilibrio ha producido contradicciones e incoherencias en su política exterior. Donde más pragmatismo ha mostrado, ha sido en sus relaciones con los vecinos de Asia Central, donde su objetivo es preservar un equilibrio estable, y con Rusia y China, con las que mantiene intercambios militares, comerciales y tecnológicos, además de recibir su apoyo diplomático. Algo distinto ocurre en las relaciones de Irán con Oriente Próximo, marcadas por su antagonismo ideológico y su oposición a la existencia del “Estado sionista”.

Irán pretende que sus vecinos y los actores externos reconozcan su papel de potencia regional cuya capacidad de influencia va en aumento. Para ello se hace valer de sus recursos energéticos y la concesión de contratos a empresas de potencias emergentes. También presta apoyo a Hezbolá en Líbano y a Hamás en los Territorios Palestinos,

vistos por muchos en la región como movimientos de resistencia a la ocupación israelí. Asimismo, Irán prosigue con sus planes para aumentar su capacidad de disuasión ante las amenazas que percibe en su vecindario (despliegue militar estadounidense en Irak y en bases repartidas por el Golfo, tropas de la OTAN en Afganistán, posesión de armas nucleares por parte de Israel, Pakistán, la India, China y Corea del Norte, etc.). Resulta llamativo que la mayoría de las poblaciones de Oriente Medio, incluida la turca, se sientan mucho menos preocupadas por un posible Irán dotado de capacidad nuclear que EEUU o Israel, o que los regímenes que las gobiernan.

Conclusiones: Desde la creación del CCG en 1981, la seguridad de sus miembros ha dependido de tres factores: (1) la protección que les proporciona EEUU; (2) la diplomacia que ejercen para evitar y desactivar conflictos; y (3) la creación de alianzas internas. Sin embargo, esos tres niveles reflejan las limitaciones de la organización. Las enormes transformaciones vividas por estos países en los últimos años debido al rápido desarrollo económico y de sus infraestructuras, así como a los cambios sociales y culturales provocados por la globalización y el uso de las nuevas tecnologías, influyen profundamente en sus relaciones internacionales.

Debido a razones internas, tales como la naturaleza autoritaria de sus sistemas políticos y el carácter rentista de sus economías, como a las rivalidades y tensiones regionales, la política internacional –e interna– de los regímenes del Golfo se ha guiado tradicionalmente por consideraciones condicionadas, en gran medida, por la seguridad. Un elemento en común de los dirigentes de los países del Golfo es su objetivo de retener el poder en el frente interno. Por ello, sus cálculos políticos dependen, ante todo, de su percepción de cómo los acontecimientos regionales y los movimientos de sus rivales pueden poner en peligro su propia seguridad y permanencia en el poder. Numerosas decisiones que afectan a las libertades individuales y colectivas y a la distribución de recursos se toman en nombre de la “seguridad nacional”, cuando en realidad se refieren a la “seguridad del régimen” y de sus representantes.

Parece claro que, mientras no exista la voluntad recíproca para que Irán forme parte de un sistema de seguridad regional autóctono en la región del Golfo, junto a un Irak pacificado, la desconfianza seguirá guiando las políticas de los países vecinos y de las potencias internacionales, con la consiguiente defensa de los intereses de cada uno por separado. De continuar así, los dilemas de seguridad seguirán alimentando posiciones antagónicas en el Golfo y fomentando las mismas dinámicas que en el pasado han llevado a guerras e inestabilidad en esta parte del mundo, imprescindible para el modelo de desarrollo actual y, previsiblemente, futuro.

Haizam Amirah Fernández

Investigador principal de Mediterráneo y Mundo Árabe del Real Instituto Elcano