

VI Congreso de Relaciones Internacionales

21, 22 y 23 de noviembre de 2012

La alianza entre Estados Unidos y Arabia Saudita: ¿Qué perspectivas?

Agustín Galli

Introducción

La alianza entre los Estados Unidos y Arabia Saudita es una de las bases principales de la política exterior norteamericana en Medio Oriente desde hace casi 70 años. Tanto los diferentes gobiernos americanos, demócratas o republicanos que han pasado por la Casa Blanca, como los diferentes miembros de la Dinastía Al-Saud que han sido reyes del país más grande de la península arábiga han respetado a rajatabla esta alianza. Ni siquiera el 11 de septiembre de 2001 o el proyecto de cambio radical de la región Medio Oriental encabezado por los grupos neo-conservadores americanos lograron poner en jaque los cimientos de esta alianza. Tampoco parecerá hacerlo el proceso revolucionario comenzado hace casi dos años en la región, la primavera árabe.

Es fácil comprender, de ambas partes, el porqué de esta alianza. Arabia Saudita es uno de los principales países productores y reservorios de petróleo y gas. Esto le permite tener en el seno de la OPEP (organización de países exportadores de petróleo) una posición preponderante, pudiendo regular el mercado del petróleo. Esta posición la posee en el contexto de un subsistema regional altamente conflictivo como lo es el Medio Oriente. Los Estados Unidos, como principal potencia mundial, no podían más que aspirar a tener alguna forma de alianza con el país, en el ya mencionado contexto sub-regional y, en los inicios de la alianza, en los albores de la guerra fría. Sin embargo, mantener la preponderancia en la relación implicó de manera creciente asegurar la seguridad del país árabe, a través del envío de armamentos y, en el caso de la guerra del golfo, tropas.

El acuerdo firmado en el Barco Quincy entre Franklin Delano Roosevelt e Ibn Saud el 15 de febrero de 1945 es el origen de una alianza, formal e informal, que continúa siendo una de los puntos irreductibles de la política medio oriental de los Estados Unidos. Esta alianza tiene diferentes ejes: energético, económico, militar y geoestratégico. Si bien el principal motivo del acercamiento de los Estados Unidos hacia Arabia Saudí está en un comienzo principalmente relacionado con los hidrocarburos, otros aspectos irán completando la estructura de la relación entre los dos países, como por ejemplo asegurar la hegemonía americana en la región en un contexto de guerra fría, o facilitar la política de contención de Irán e Iraq durante de la década de 1990.

Las alianzas entre naciones han sido siempre sujeto de debate desde los albores de la organización internacional en diferentes estados nacionales. Aunque su



Instituto de Relaciones Internacionales

Universidad Nacional de La Plata Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Calle 48 entre 6 y 7, 5º piso - Edificio de la Reforma - La Plata - Argentina

(54-221) 4230628 conaresoiri@iri.edu.ar www.iri.edu.ar

 Instituto de Relaciones Internacionales - UNLP  @iriunlp

conceptualización no ha sido una de las temáticas predilectas entre las obras publicadas en las Relaciones Internacionales, el fin de la guerra fría y una nueva organización mundial ha traído aparejado la proliferación de escritos en la materia. Es nuestra intención aportar al debate sobre las alianzas internacionales a través del estudio de un caso que tiene una gran importancia en una región que se ha caracterizado por su volatilidad, bruscos cambios en diferentes niveles y diferentes alianzas caracterizadas por su discontinuidad.

El objetivo de nuestro artículo es analizar la alianza entre Arabia Saudita y los Estados Unidos así como sus perspectivas de cara al futuro de la política exterior norteamericana. Para esto, analizaremos la relación desde un punto de vista histórico y desde el punto de vista de la teoría de las alianzas en relaciones internacionales. Nuestro trabajo estará dividido en tres partes: en una primera parte analizaremos sucintamente la teoría de las alianzas; en un segundo momento, analizaremos la historia de la relación entre Arabia Saudita y los Estados Unidos; y en una tercera parte, analizaremos la relación entre estos dos países durante las dos últimas administraciones americanas.

1. Las alianzas en las Relaciones Internacionales y el caso Arabia Saudita-Estados Unidos.

• ¿Qué es una alianza entre Estados?

Ha habido diferentes formas de explicar una alianza, y diferentes variables que lo explican. Si para algunos es importante distinguir el tipo de régimen, para otros será importante pensar las alianzas en términos de Estados desarrollados o de Estados en desarrollo. En el caso que nos compete, estamos en presencia de dos países con capacidades diferentes, que construyeron una estructura particular en su relación, que evolucionó (en el sentido de la incorporación de nuevos elementos con la profundización de la relación) en el tiempo y que logró sortear diferentes cambios en el sistema mundial y en el subsistema regional.

Ahora bien, ¿Cómo definir una alianza entre Estados? Una definición clásica es la dada por Glenn Snyder, en la cual las alianzas son “*asociaciones formales de Estados para el uso (o no uso) de la fuerza militar, en circunstancias específicas, contra Estados afuera de esta membresía*”¹. En esta definición, el componente militar es esencial en el inicio de una alianza, y la seguridad es el factor esencial que lleva a iniciar y continuar esta relación, haciendo aumentar las capacidades de un Estado, y así evitar la confrontación entre los mismos Estados. Pero como lo explica Patricia Weistman, no solo el riesgo de un ataque de un tercer Estado implica buscar un aliado, sino que depende cuan real es la amenaza.² En este sentido, y en nuestra región en particular, donde el riesgo de afrontamientos entre Estados ha variado en las últimas décadas, las

¹ Snyder, Glenn, *Alliance Politics*, Cornell University Press, London, 1997.

² Weitsman, Patricia, *Dangerous Alliances. Proponents of peace, weapons of war*, Stanford University Press, California, 2004.

alianzas han registrado diferentes niveles de amenaza de conflicto, aunque podemos observar que el riesgo ha sido por lo tanto relativamente alto.

Consideramos que existen otros factores que explican el porqué dos Estados deciden aliarse. Siguiendo el análisis de Jae Jug Sung³, consideramos que una alianza, si bien esta influenciada por cuestiones de poder en el sentido neo-realista, se encuentra también inscrita en la política interna y en la identidad de un Estado. Stephen Walt, en contraposición a la definición clásica de las alianzas en el neo-realismo, considera que los Estados se alían para balancearse, ya no contra el poder de un tercer Estado, sino de la amenaza de un Estado.⁴ Walt considera que la acción de los Estados es en general de *balancing*, que podemos definir como la acción de buscar un equilibrio frente a una amenaza, y no de *bandwagoning* que podríamos definir como el aliarse con el Estado que ejerce la amenaza.

Sin embargo, y sin restarle importancia a la concepción de Walt, consideramos, que hay una relación importante, a la hora de aliarse, entre política interna y política externa. Consideramos importante la concepción de Steven David de *omni balancing*. Según la concepción de Steven David, la búsqueda de alianzas como una reacción frente a una amenaza común no funciona en el contexto de los Estados en desarrollo. David concibe la búsqueda de alianzas en este contexto concibiendo la teoría del *Omnibalancing*, donde la unidad de análisis son los líderes del Estado. En este sentido los líderes de estos países serían más débiles en Estados que se encuentran fragmentados, que intentan maximizar su seguridad. El *omni balancing* implicaría dar más importancia a la política doméstica a la hora de elegir un aliado, y no solo a aspectos de seguridad o de maximización del poder de un Estado en la arena internacional.

En una alianza existe lo que Glenn Snyder llamó el dilema de la seguridad.⁵ Como dijimos anteriormente, y a través los diferentes factores que incluyen la negociación, los Estados buscan el mejor resultado en las negociaciones que lo enfrentan con su partenaire, teniéndose en cuenta los intereses en juego, su dependencia, y su compromiso con la alianza. En el esquema de Snyder, el dilema de una alianza a largo plazo es el siguiente: cómo lograr que la alianza perdure y que al mismo tiempo los Estados puedan maximizar sus intereses recíprocos. En conflictos que se extienden por breves períodos de tiempo, los aliados suelen hacer sobrevivir la alianza y sus intereses mutuos. En el largo plazo, la atención se centra más en la manipulación del compromiso aparente con la alianza para compensar cambios en las relaciones de dependencia entre los mismos aliados. En el largo plazo, las elecciones de

³ Suh, Jae-Jung, *Power, interest and identity in military alliances*, New York, Palgrave MacMillan, 2007.

⁴ El nivel de la amenaza depende de diferentes factores, como la distribución de poder, la proximidad geográfica, las capacidades ofensivas y la percepción de las intenciones del otro Walt, Stephen, *The origin of alliances*, Cornell University Press, Ithaca, 1987.

⁵ Snyder, Glenn, *Alliance Politics*, páginas 180-193, Cornell University Press, London, 1997.

uno de los aliados pueden afectar la relación con su partenaire y modificar la política regional, generando nuevos enemigos o incluso el aislamiento regional. Como veremos, este dilema es manifiesto en el caso del objeto que hemos tomado.

Los estados medio-orientales tienen en su mayoría dos objetivos en el momento de pensar su política exterior: su seguridad militar, pero también la seguridad del régimen en sí mismo. Los estados de la región en su mayoría poseen un régimen autoritario, definidos como estados con una pluralidad limitada.⁶ La elección de alianzas tiene efectos sobre su política exterior, pero también sobre su política doméstica. Para Arabia Saudita este dilema se presentó de manera cada vez más importante a partir de la guerra del golfo en 1990 y del auge del islam político. Para un estado que es protector de los dos lugares santos del Islam, la necesidad de mantener tropas fieles en su territorio representó y representa una verdadera dificultad para la dinastía. Sin embargo, las causas que explican el origen de la alianza siguen estando en pie.

- **La formación de las alianzas.⁷**

Como es comprensible, las alianzas se forman si es beneficioso para los Estados en cuestión. Como se ha visto en el apartado anterior, la búsqueda de la alianza se hará para maximizar objetivos a nivel interno y externo. Los principales beneficios de una alianza, al menos en un principio, son relativos a la seguridad de los Estados e incluyen beneficios tales como un incremento de la defensa frente a un enemigo común o la dificultad para el aliado de buscar alianzas que no sean ventajosas para su contraparte.

Sin embargo, no todo en una alianza implica beneficios. Como podremos analizar más adelante, una alianza generará nuevos adversarios y presiones. Así podemos decir que una alianza tiene una serie de costos, como lo son el verse comprometido, o ayudando al país aliado en situaciones en las cuales hubiera sido preferible mantener la neutralidad o el riesgo de generar contra-alianzas.

Si tomamos como requisito que los Estados son racionales en sus decisiones, evaluando costos y beneficios, estos no solo toman en cuenta las ventajas y los costos de la alianza, sino también las consecuencias en el futuro inmediato y a largo plazo. El principal riesgo es la posibilidad de que se cree una contra-alianza que reduzca el valor de la alianza y lleve a uno de los aliados a realizar una política de *bandwagoning*. Otra posibilidad es la de sumar nuevos estados a la alianza original. En definitiva, los Estados toman en cuenta los efectos que una alianza genera, no solo en ellos mismos, sino en el entorno. Otro cálculo que se hacen los Estados, especialmente en situación de conflicto altamente elevado como es el caso de la región medio oriental, es la posibilidad de que una alianza implique crear nuevos adversarios o una alianza entre adversarios.

- **La gestión de las alianzas**

⁶ Linz, Juan, *Totalitarian and authoritarian regimes*, London, Lynne Reiner, 2000.

⁷ Buena parte de la sección está inspirada de la obra de Snyder, Glenn, *Alliance Politics*, Cornell University Press, London, 1997.

Una vez que la alianza se forma, es necesario gestionarla. Y los motivos que llevaron a buscar la alianza deben tomar un carácter concreto. En este sentido será importante la colaboración entre las partes para que los beneficios sean compartidos.

La gestión de una alianza implica negociaciones constantes. Esta negociación se da a través de la búsqueda de satisfacer los beneficios propios y minimizar los costos, y señalando la posibilidad de una ruptura de la alianza en caso de que las necesidades propias no sean satisfechas. El interés común principal a la hora de negociar con el Estado aliado será de preservar la alianza. Con el transcurrir del tiempo, nuevos intereses de los Estados u objetivos secundarios diferentes pueden llevar a amenazar la alianza de manera repetida. El trabajo de la gestión de la alianza implica contrarrestar estas tendencias centrífugas, buscando siempre maximizar los intereses comunes. Es necesario advertir que en general la capacidad de señalar la posibilidad de romper la alianza puede no ser necesariamente objeto de las decisiones de uno de los dos Estados. No siempre los Estados se encuentran ante la misma situación a la hora de poder negociar y establecer esta amenaza.

Entre los temas más importantes en la negociación al interior de una alianza podemos observar la coordinación militar, la posición a ser adoptada frente al oponente común en momentos de crisis diplomáticas y la división de los costos de la preparación de la estrategia política en tiempos de paz. Los aspectos que habían llevado a concretizar la alianza deben ser reactualizados, apareciendo nuevos objetivos e intereses, introduciéndose nuevos miembros o separándose otros.

La negociación al interior de una alianza depende de tres factores, que son 1) la dependencia de los Estados de la alianza; 2) su compromiso con la alianza, y 3) su interés comparativo en el objeto a ser negociado. En general, el poder de negociación será mayor cuanto menor sea su dependencia, lo más laxos sus compromisos, y mayor sus intereses en juego.

Hay en general dos dimensiones de los valores involucrados en una negociación. Una es la dimensión donde los intereses comunes se encuentran localizados, donde las partes son mutuamente dependientes. La otra es la dimensión donde se encuentra el conflicto o las perspectivas de conflicto en una relación de alianza, en donde él o los temas que se negocian son más importantes. Los protagonistas, para negociar estos temas conflictivos intentan dañar la relación en los temas que dieron origen a la alianza.

2. La historia de la alianza 1945-2000.

• Arabia Saudita y Estados Unidos de 1945 a 1973.

El Reino de Arabia Saudita es fundado en 1932 tras una lucha entre diferentes facciones que reinaban en el actual territorio de Arabia entre 1902 y 1932. Su fundador, Abd Al-Aziz Ibn-Saud, heredero de una familia originaria del centro del país, logró imponerse tras combatir a otras dinastías de Arabia como los Al-Rasheed o los Hashemitas (actual dinastía gobernante en Jordania). La familia intentó crear en dos oportunidades anteriores un estado, con la ayuda de la ideología conocida como *wahabita*, obra de un teólogo originario del centro de Arabia, Muhamad Ibn Abd Al-Wahab. Esta ideología pregona la unidad absoluta de Dios y una estricta interpretación

del Islam (prohibición de la música, destrucción de cualquier tipo de objeto posible de ser adorado, persecución del sufismo por considerársele una desviación del verdadero Islam).

El estado fundado por Ibn Saud se basaba en ingresos provenientes de la peregrinación a la Meca. El descubrimiento del petróleo transformaría para siempre los destinos del Reino, lo que permitiría la creación de una particular estructura de estado, el estado rentista.⁸Miles de extranjeros, del mundo árabe como de Asia llegarán más tarde para trabajar y construir el país como lo conocemos actualmente. Los habitantes del país disfrutarán de los dividendos del petróleo a través de su redistribución, principalmente mediante la creación de empleos públicos y ventajas económicas.⁹

La relación entre los Estados Unidos y Arabia Saudita comenzó de cuando el rey Abd Al-Aziz otorgó una concesión de petróleo en 1933 a la Compañía Standard Oil en 1933. Como podemos observar, el primer acercamiento entre los países se dio por intermedio de compañías privadas, en un contexto de dominación de la región por dos potencias europeas, Francia y Gran Bretaña.

La intención primera era evitar que Gran Bretaña obtuviera una mayor influencia en el país, más allá del hecho de que la empresa americana obtuviera y otorgara mejores beneficios de y para Arabia Saudita. En 1936 Standard Oil se asoció con Texas Oil para mejor explotar esta concesión. En 1944, se convertiría en ARAMCO (Compañía de petróleo árabe-americana), convirtiéndose en, prácticamente, un Estado dentro del Estado. Entre ARAMCO y el Estado se produjo con posterioridad a la segunda guerra una constante negociación en torno a las regalías del petróleo.

Durante la Segunda Guerra Mundial, la importancia del petróleo se hizo más y más patente. El arte de la guerra requería cantidades cada vez más importantes de petróleo, y para 1940, los geólogos americanos estimaban que las reservas excedían las reservas americanas. De esta manera, un interés privado se convirtió en una cuestión de estado, mucho más en un contexto de guerra fría y de reconversión energética absoluta, del carbón al petróleo. El acercamiento entre los dos países y el establecimiento de una alianza formal-informal se dio casi de manera natural.

El conflicto en torno a la nacionalización del petróleo en el vecino Irán en 1953 no hizo más que aumentar la producción de la compañía petrolera y el aumento de las regalías. Además de esto, el país se benefició a través de diferentes obras de infraestructura financiadas por ARAMCO, como el ferrocarril o la terminación del oleoducto de TAPLINE (Trans-Arabian Pipeline), de Qaisumah en Arabia Saudita a Sidón en Líbano.

El segundo aspecto, como hemos mencionado, en los inicios de la relación es el aspecto de la seguridad. La importancia de Arabia Saudita en la región, además de los hidrocarburos, es la posesión de los dos centros religiosos más importantes para el Islam, la Meca y Medina. Estas variables le permiten a Arabia Saudita tener una posición relevante en el seno de la liga Árabe y de otras organizaciones regionales.

⁸ Ver el libro de Luciano Giacomo y Hazem Beblawi, *The Rentier State*, Croom Helm, Londres, 1987.

⁹ La obtención de la ciudadanía en los países del Golfo Pérsico es de difícil obtención, dadas las ventajas económicas para quienes la poseen.

La intención de los hacedores de políticas americanos era utilizar Arabia Saudita como base logística para su aviación y la obtención de facilidades. Pero no es hasta los años '50 que los Estados Unidos reemplazan completamente a Gran Bretaña en el plano militar. La máxima expresión de esta cooperación fue la base aérea de Dharan, tras la firma del tratado de Dharan Air Field Agreement en 1945 entre los dos países, que permitía a los Estados Unidos la construcción de una pista aérea cercana a las instalaciones de ARAMCO. Para los Estados Unidos esto lo proveía de una base importante frente al enemigo soviético; para Arabia Saudita, una forma de advertencia a enemigos regionales con quienes poseía diferendos territoriales, como Yemen o Jordania¹⁰. La ayuda americana en materia de seguridad también se tradujo en diferentes préstamos (1957, 1958), y en un acuerdo formal de defensa en 1951.

En esta década de 1950, cabe destacar la posición de Arabia Saudita frente al pacto de Bagdad. Este pacto, que tenía como miembros a Irán, Turquía, Pakistán e Iraq, se planteó como una forma de asegurar la política de contención de la Unión Soviética en Medio Oriente y Asia Central. Arabia Saudita no fue partícipe del pacto, viéndolo como una forma de imperialismo occidental, y estableciendo mejores vínculos con Egipto y Siria. Como observamos, la alianza debía justificarse tanto regionalmente como de manera doméstica, creando lentamente el dilema de seguridad frente al aliado americano.

La relación con el Egipto Naserista pasó por diferentes etapas. En un principio las relaciones fueron relativamente buenas (los saudíes veían a Naser un contrapeso de las dinastías hashemitas en Jordania e Iraq), llegándose a concluir un pacto de defensa en 1955. Es a partir de 1956 donde las relaciones comenzaron a resquebrajarse, como producto de la enorme popularidad de Naser en el mundo árabe, la unión entre Siria y Egipto en 1958 y la aceptación por parte de Arabia Saudita de la Doctrina Eisenhower.¹¹ La guerra civil en el Yemen, a partir de 1962, será quizás la más importante muestra de lo que fue la llamada "guerra fría" árabe, entre un campo nacionalista árabe, representado por Egipto, Siria o Argelia, todas repúblicas y cercanas a la Unión Soviéticas, y las monarquías petroleras del Golfo o monarquías como Jordania o Marruecos, cuyos lazos con los Estados Unidos eran más que evidentes. Arabia Saudí era una pieza cada vez más fundamental en el entramado americano en Medio Oriente.

El período 1945-1973 refleja, como hemos podido mostrar, dos aspectos de la relación entre Estados Unidos y Arabia Saudita. De una parte asegurar que el petróleo quede en manos de ARAMCO, negociando precios y cantidad de producción, esto de acuerdo a la propia evolución regional y del mercado del petróleo, que en décadas marcadas por la descolonización se asimilaban. De otra parte, armando al país de manera lenta pero constante, sumado a la instalación de bases en el propio territorio. Si

¹⁰ La base sería cerrada en 1962, en buena parte para evitar las continuas críticas de los representantes, en esa época, del nacionalismo árabe, Jamal Abdel Naser en Egipto y Abd-Al Karim Qasim en Iraq.

¹¹ La doctrina Eisenhower implicaba el respeto de los límites de los Estados-Nación en Medio Oriente, lo cual era visto como una provocación para las ideas panarabistas de Naser.

bien este período está marcado por una situación de conveniencia para ambos lados, tampoco implicó una aceptación total de los designios de la parte más poderosa, como lo mostró el no ingreso en el pacto de Bagdad o la posición de no reconocimiento del Estado de Israel, otro de los pilares de la política americana en la región. La amenaza de parte de Arabia Saudita de buscar alianzas diferentes a la de la potencia americana no era real, pero sí lo era presionar en torno a las regalías del petróleo o tener una política más cercana al Egipto naserista.

- **Shock petrolero, ¿La alianza en peligro?**

Sin lugar a dudas, el shock petrolero de 1973 marcó una nueva etapa en la relación entre los Estados Unidos y Arabia Saudita. Ya antes de la guerra de 1973 entre Siria y Egipto contra Israel, los Estados árabes habían pensado en utilizar el arma petrolera en el conflicto contra Israel. La llegada al poder de Muammar Al-Qadhafi al poder en Libia en 1969, con su mezcla ideológica de socialismo árabe e islamismo, implicó la búsqueda de la radicalización de los países productores de petróleo árabes. En todo momento, Arabia Saudita operó como un estabilizador frente a los países radicales productores de petróleo, como era el caso de Libia o de Argelia.¹² En todo momento Arabia Saudita privilegió sus lazos con los Estados Unidos, incluso durante el tan mentado reino del rey Faysal. Su función como regulador del mercado petrolero se volvió aún más importante.

Sobre todas las cosas, puso de relieve la importancia regional que Arabia Saudita adquiriría en el mundo islámico. La multiplicación de los ingresos por petróleo representó para el país árabe la posibilidad de una mayor influencia regional. El papel de los petrodólares saudíes fue manifiesto tanto en los conflictos regionales como en el sostén de los movimientos islamistas en la región. Así podemos observar el financiamiento de las milicias islamistas a lo largo y a lo ancho del mundo árabe musulmán, como fue el caso en países tan dispares como Afganistán, Argelia, Siria o Pakistán, el financiamiento de Iraq durante la guerra Irán-Iraq durante los años '80 o la participación financiera durante la guerra del golfo en 1990-91.

Si la suba de los precios del petróleo fue un verdadero shock para el mundo occidental, lo fue mucho más para Europa que para los Estados Unidos, mucho menos dependiente del petróleo árabe. Al contrario de lo que podría pensarse, Arabia Saudita fue un estabilizador en dicha situación, frente a los países que sostenían a Israel, más allá del shock inicial.

Por otra parte, la suba de precios de los hidrocarburos y la debacle de Vietnam llevó a los dos aliados a una mayor interdependencia en la compra de armamento americano y de una mayor dependencia económica. Los Estados Unidos prefirieron armar a sus aliados y dejar su seguridad en sus propias manos (En el Irán de Reza Pahlavi observamos el mismo tipo de transferencia de armamento). Así observaremos el envío de aviones F-15, u otras armas sofisticadas, inédito en la época. Al mismo tiempo, millones de petrodólares terminaron en bancos americanos, generándose cuantiosas ganancias y lazos económicos entre diferentes grupos económicos de ambos países.

¹² Sobre este período ver, entre muchos otros, los trabajos de Eugene Rogan, *The Arabs. A history*, Allé-Lane, Londres, 2009, o George Corm, *Le proche-orient éclaté*, 1956-2012, Paris, Gallimard, 2012.

Otro de los episodios fundamentales del período entre 1973 y 2001 es la guerra del golfo en 1990-91. Si Arabia Saudita había siempre confiado en el apoyo logístico y armamentístico americano, la amenaza iraquí al territorio (que se efectivizó mediante el ataque a través de misiles Scud), impuso el envío de fuerzas armadas occidentales, americanas en su mayoría. Esto generó la furia de fuerzas islamistas, especialmente de Al-Qaeda y su líder, el millonario Osama Ben Laden. Esto también acentuó el dilema: justificar la alianza americana en un contexto de islamización de la sociedad y de la región se hacía cada vez más difícil. Sin embargo, el régimen lo prefiere a tener que formar un ejército capaz de constituirse en contrapoder y alternativa para la dinastía.

Los años '90 verán el crecimiento del islamismo a nivel regional gracias en parte al capital económico y cultural saudí. Igualmente fue importante el rol de Arabia Saudita en la política de contención de Irán e Iraq llevada a cabo por el gobierno de Bill Clinton.

3. Arabia Saudita y los Estados Unidos en el Siglo XXI.

- **Bush y Arabia Saudita, entre realismo y neoconservadurismo.**

La casi década en el poder de George W. Bush estuvo signada por el terrorismo, el anti-terrorismo y las intervenciones americanas en Iraq y Afganistán. Menos de un año después de su asunción al poder, el 11 de septiembre provocará un cambio en la política exterior americana. La invasión de Afganistán en octubre de 2001 y la posterior invasión de Iraq darán la impresión de que el plan de los Estados Unidos de remodelar la región a través de medios militares, podría coronarse con éxito. Tras el 11 de septiembre de 2001 y el hecho de que 15 de los terroristas fueran de nacionalidad saudí, ponían a Arabia Saudita en el banquillo de los acusados, lo mismo que la ideología wahabita y la influencia en el mundo musulmán. El maximalismo anti saudí duró relativamente poco, primando el mantenimiento de Arabia Saudita como eje fundamental de la política hegemónica americana en la región.

La administración Bush fue influenciada por una estrategia diseñada por *Think Tanks* y personalidades del grupo llamado neo-conservadores. Este grupo de pensamiento, surgido en los años '60 en los Estados Unidos, planteaba una utilización de la fuerza militar para poder reconstruir a imagen y semejanza el mundo hostil al que se enfrentaba el país norteamericano.¹³ Este idealismo conservador norteamericano,¹⁴ cuya raíz es posible encontrarla en los movimientos protestantes del siglo XIX, consideraba que los Estados Unidos poseen una superioridad moral, donde la anarquía propia del sistema internacional necesita de un hegemón capaz de transformar la realidad.

¹³ Entre los pensadores neo-conservadores más reconocidos encontramos a William Kristol o Robert Kagan. Los escritos de esta corriente suelen aparecer en *The Weekly Standard* o *Commentary*. Otras instituciones cercanas a los neo-conservadores son el *Project for a New American Century* o el *Hudson Institute*.

La estrategia de la administración Bush hijo respecto al Medio Oriente puede ser reducida al proyecto de Gran Medio Oriente, intervenir para reformarlo. ¿En que se basó? El proyecto fue lanzado oficialmente en junio de 2004, pocos meses antes de las elecciones presidenciales de los Estados Unidos que determinarían la reelección de Bush hijo. Como telón de fondo, las invasiones exitosas, al menos desde el punto de vista militar, que terminaron con los gobiernos de los talibanes en Afganistán y de Saddam Hussein en Iraq. Unos Estados Unidos victoriosos, que veían como cierta la posibilidad de exportar la democracia. Wilson había vuelto a la región, ochenta años después. Pero con uniforme militar.

El plan de Gran Medio Oriente estaba basado en el informe dado por el Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo de 2002 concerniendo el mundo árabe. En este, los datos eran poco auspiciosos para la región: altos índices de analfabetismo, una situación de la mujer muy negativa, un PBI que en el conjunto de los países era inferior al de España. Las soluciones que aportaba el proyecto eran las siguientes: el desarrollo de la democracia y de la gobernabilidad, la construcción de una sociedad basada en el conocimiento, y la ampliación de las oportunidades económicas. Los Estados Unidos buscarán la extensión de la democratización en toda la región, siguiendo un viejo adagio liberal en el cual las democracias se hacen menos las guerras entre sí.

Así podremos observar, en el caso de algunos países aliados, ciertos procesos de democratización: elecciones presidenciales relativamente libres en Egipto en 2005, elecciones parlamentarias en Arabia Saudita en el mismo año (aunque las candidaturas debían ser independientes, dado que los Partidos Políticos permanecen prohibidos). La influencia que tuvo fue de todas maneras relativa o selectiva en términos prácticos.

¿Por qué falló el proyecto? En primer lugar, debe recalcar su etnocentrismo e ignorancia de la región. En la región podemos encontrar diferencias regionales históricas, diferencias de tipo de régimen, de relación entre Estado y Sociedad. Si algunos de los países del levante árabe más Egipto conocieron procesos de democratización en el pasado (Egipto, Siria, Jordania, Líbano, Iraq), otros países no los tuvieron nunca. En este sentido la formación de economías de renta por parte de los países petroleros tuvo una gran influencia: los Estados del Golfo Pérsico gracias al maná petrolero pudieron redistribuir de diferentes formas (empleo público, grandes obras de infraestructura) el dinero a cambio del no reclamo de derechos políticos (la excepción es Kuwait, donde la existencia de una burguesía local sirvió de contrapeso a la dinastía gobernante, los Al-Sabbah).

En última instancia, el proyecto no tomaba en cuenta la particular formación de los Estados de la región, donde las potencias mandatarias tuvieron su rol en construir estados-naciones de escasa proyección para construir mitos del pasado. Los americanos lo comprobarían en Iraq, frente a la desconfianza entre las poblaciones kurdas, sunitas y chiitas. Tan sólo Egipto, Marruecos y Túnez (quizás Yemen) tenía una formación con asidero en el tiempo.

Ahora bien, y más allá de la política regional de George W. Bush, ¿Cuál fue la relación particular con Arabia Saudita? Como pudimos observar, las presiones americanas de democratización tuvieron un cierto efecto en el país, llevándolo a una cierta apertura económica. Pero al mismo tiempo la guerra en Iraq reforzó la posición iraní en la antigua Mesopotamia, creando aún mayor temor, incompreensión y resquemor en Riad. El plan de nuevo Medio Oriente era percibido con inquietud por parte de las autoridades saudíes, no sólo por intentar alterar la realidad doméstica saudí, sino por modificar la región favoreciendo indirectamente al máximo enemigo saudí, Irán.

Si bien la caída de Saddam Hussein no fue llorada por nadie en la región, la instalación de partidos o personalidades próximos a Teherán parecían inclinar la balanza a favor de la antigua Persia a través la creación de un arco chiita de Irán al Líbano (Siria e Irán son aliados, sumándoseles Iraq y un Líbano dominado por Hezbollah y personalidades próximas al régimen sirio). El primer ministro iraquí era visto por Arabia Saudita directamente como un agente americano. Los Estados Unidos se convertían en impulsores de un nuevo balance de fuerzas en la región claramente desventajoso para Arabia Saudita. Unas de las variables que explican las alianzas, la cuestión de la seguridad, parecía resquebrajarse.

Las autoridades es decidieron buscar nuevos rumbos para intentar perturbar los planes americanos y cambiar algunas de las pautas de la alianza. Para esto, negociaron contratos con empresas no americanas para la explotación de petróleo, rusas, chinas y europeos. En el plano militar, compraron aviones Typhon de producción británica. Las bases de la relación parecían estar rotas. Bush reaccionó tras la elección de 2004, intentando llevar a cabo una política realista en la región. Para ello intentó aplacar los ánimos saudíes. Se conformó un gabinete más realista en política internacional, y dejando de lado la política democratizadora en la región. Se volvió a una política en la línea con la relación histórica entre ambos países. Para Arabia Saudita el dilema de ser aliado de los Estados Unidos continuó en el mismo estado, dado que las tropas americanas siguieron permaneciendo en el territorio saudí.

- **Obama, ¿la continuidad?**

Los ejes de la política americana, como pudimos observar, no han variado significativamente en los últimos 60 años. Alianza estratégica con Israel, Arabia Saudita, pudiéndose incluir a Egipto y Pakistán, sumado a un intento de imposición de la hegemonía americana en la región frente a la Unión Soviética hasta 1991, y los Estados "terroristas", "canallas", que representan desde hace 30 años las mismas entidades o grupos armados. Si la Libia de Qadhafi logró reinsertarse internacionalmente tras destruir su arsenal de armas de destrucción masiva a principios del Siglo XXI, el eje Irán-Siria-Hezbollah-Hamas constituyó el principal obstáculo a la política americana, Iraq se constituyó en una suerte de Estado "paria". Este eje intentó constantemente ser separado durante la última década, especialmente tras los diferentes cambios de

dirigencia que sufrieron estos países.¹⁵ Arabia Saudita y los Estados Unidos fueron colaboradores en este intento de aislar a Irán e intentar evitar su desarrollo nuclear.

Tras el fracaso de la llamada hoja de ruta, la guerra de Gaza, y los innumerables focos de conflicto entre israelíes y palestinos, la administración Obama tenía ante sí un desafío inmenso. La relación entre el gobierno del Primer Ministro israelí Benjamin Netanyahu y Barak Obama no fue la ideal, sobre todo comparando la relación que tuvieron las diferentes administraciones israelíes con el ex presidente George W. Bush y Bill Clinton. Obama criticó en repetidas oportunidades la política israelí respecto al conflicto que lo enfrenta con el mundo árabe, aunque es posible observar una moderación a la crítica en el último período. Un distanciamiento entre ambos gobiernos parecía ser el mismo cabe decir respecto a las guerras que los Estados Unidos emprendieron en Iraq y Afganistán. Si la primera era una guerra por elección, la segunda era una guerra por necesidad.

Pero sin ningún lugar a duda, el mayor desafío que enfrentó la administración Obama fue la llamada primavera árabe. Consideramos que la administración americana tuvo poca intervención en las revoluciones egipcia, tunecina, más allá de ayudar a la transición democrática. El caso de Libia y Siria es diferente, dado que ha habido intervenciones militares de diferente tipo. Es claro que para la estrategia americana en la región, la revolución egipcia ha sido un dolor de cabeza. Mubarak representaba una dictadura relativamente “blanda”, donde había una “relativa” libertad de expresión y apertura política en comparación con sistemas mucho más represivos como lo era el Túnez de Ben Ali o lo es la Siria de Bashar Al-Assad. Su caída implicó negociar tanto con la nueva fuerza militar encargada de dirigir la transición, como con la principal fuerza de oposición, los Hermanos Musulmanes. La cuestión que preocupaba principalmente era la política exterior del nuevo régimen que llegara al poder en Egipto, y su relación con Israel. La posibilidad de una anulación del tratado de paz con Israel, hubiera hecho temblar a cualquier administración americana.

- **Desarrollo de la política exterior americana frente a la región.**

¿Ahora bien, como organizó Barak Obama su relación con la región tras los ocho años de de George W. Bush en el poder? Obama despertaba en las poblaciones árabes y musulmanas una mezcla de curiosidad, sorpresa y alivio. Un presidente afroamericano, con un segundo nombre, Hussein que en árabe significa el que posee grandes virtudes. Obama desde un primer momento buscó y logró diferenciarse de su antecesor.

Obama intentó desde su discurso inaugural cambiar su política respecto a la región. Prometió modificar su política respecto al Estado de Israel y el retiro de tropas de

¹⁵ Agustin Galli, *La dangereuse Alliance avec l'Iran, une question de survie*, en Revista Moyen-Orient numero 12, Octubre-Diciembre de 2012

Iraq y de Afganistán. La conferencia que brindó en la Universidad Americana de el Cairo, fue sintomática. De amistad respecto al mundo árabe y al Islam en general, sin escaparle a la cuestión de la democratización del país aunque para algunos haya podido ser de Statu Quo y de beneplácito respecto al régimen autoritario que lo recibía. Pero Obama quería diferenciarse de la democratización a ultranza llevada a cabo por George W. Bush. La democratización agresiva por parte de la administración americana anterior no había hecho más que poner en peligro las relaciones amistosas que el país poseía en la región.

La política de Obama puede definirse como una política realista a corto plazo, tomando en cuenta los diferentes aspectos de la política americana y de sus aliados en la región. Hasta qué punto ha tenido éxito, la respuesta sería que el resultado ha sido bastante moderado. La administración ha tenido poco éxito en influenciar al Estado de Israel, y su política de colonización ha continuado, incluso como desafío directo a la administración americana. Lo mismo puede decirse respecto a Pakistán e Irán. Pakistán, un país amigo, no logró (¿no quiso?) combatir el islamismo radical talibán ni otros movimientos al interior de su país. El régimen iraní, a pesar de las diferentes presiones y sanciones internacionales, continuó con su política de enriquecimiento de uranio, además de un endurecimiento de su política represiva (cuyo máximo ejemplo fue la represión tras las elecciones de 2009). Iraq y Afganistán continúan en un estado de casi guerra civil.

En el caso de las insurrecciones en Siria y Libia, la acción ha sido diferente. En el caso de Libia, país que había comenzado a ser reinsertado en la escena internacional, las manifestaciones en Benghazi fueron reprimidas con dureza y se produjo una movilización de tropas que hubiera tenido como consecuencia la aniquilación de la oposición libia. La ONU a través de la OTAN permitió la protección de civiles y posterior caída del régimen de Muamar Qadhafi.

Siria ha sido siempre un país clave en la región. La insurrección comenzada el 15 de marzo de 2011 y reprimida a sangre y fuego recibió la condena internacional, más allá de la protección que a nivel regional brindaba Irán, y a nivel de la ONU Rusia y China. Los Estados Unidos, si bien condenaron al régimen sirio, creyeron ver durante mucho tiempo en Bashar Al Assad a un reformista. Desconfiaban de la caída del régimen sirio y una posible desestabilización de la región. Más de una vez se expresaron dudas respecto a la oposición, y en ningún momento hubo atisbo de intervención directa americana, más allá de información logística.

Este realismo, que a veces parece aparentarse a un desplazamiento respecto de los problemas más importantes de la región, ha sido también claro respecto a la denominada primavera árabe. La administración americana ha preferido permanecer ajena al desarrollo de las diferentes revoluciones. Si es difícil pensar en una verdadera influencia respecto ante los hechos que llevaron a la caída del antiguo presidente

tunecino Ben Ali, si observamos un rol de los Estados Unidos en la revolución de la plaza Tahrir en Egipto.

- **Obama y Arabia Saudita.**

Una cosa es clara y es el hecho que la llamada primavera árabe no es vista de la misma manera por ambos estados. Sí como mencionamos anteriormente, Estados Unidos intentó no ejercer influencias directas, llevando a cabo una política realista. Para Arabia Saudita, la primavera árabe fue observada como un problema en el caso de los estados aliados como Egipto o Bahrein, o como una oportunidad en el caso de Siria. Si en el caso de Egipto, Arabia Saudita intentó presionar a los Estados Unidos para no permitir la salida de Hosni Mubarak del poder, en el caso de Siria sí buscó formas de influenciar al gobierno americano en la intervención. En el caso de Bahrein, país históricamente ligado a Arabia Saudita y lugar de conflicto con el vecino Irán, dada la proximidad geográfica, la intervención militar saudí el 14 de marzo (con el sostén del Consejo de Cooperación del Golfo) contó con el apoyo explícito del gobierno americano a través del Secretario de Defensa Americano Robert Gates. Gates manifestó en la oportunidad que consideraba que ambos gobiernos estaban llevando a cabo políticas de reforma.¹⁶

La elección de Obama parece ser clara: intentar bloquear en lo posible procesos de revuelta en países aliados, o intentar controlar el proceso de asunción de un nuevo régimen político (como por ahora lo es el caso de Egipto), y apoyarlo en el caso de países que se oponen a su hegemonía regional (el caso de Siria y en su momento y en menor medida, Libia). La ventaja de los países del golfo parece seguir siendo la posibilidad de redistribución de la renta petrolera, una cierta legitimidad religiosa y políticas de “nacionalización” de la mano de obra privada relativamente exitosas (caso de Omán o la propia Arabia Saudita).

Podemos observar que las relaciones comerciales y militares entre ambos países no se modificaron a pesar de primavera árabe y los aires de cambio en la región: Arabia Saudita efectivizó la compra de aviones F-15, helicópteros Apache y Black Hawk y otras armas de última tecnología. Entre apoyar cambios de régimen en el Golfo Árabe-Pérsico y mantener su estrategia de contención de Irán, sus alianzas con las principales dinastías de la región que regulan el precio de los hidrocarburos, el gobierno encabezado por Barack Obama eligió el realismo político más absoluto. De haber algún tipo de proceso de cambio de régimen en Arabia Saudita, los Estados Unidos probablemente intentarían en un primer momento asegurar la seguridad del régimen, y de no funcionar, buscar alternativas de continuidad del régimen a instalarse. Esta ha sido la norma hasta el momento hasta en el caso de Siria.

¹⁶

<http://www.globalresearch.ca/bahrain-u-s-backs-saudi-military-intervention-conflict-with-iran/23739>

Conclusión

Como hemos podido observar, la alianza entre los Estados Unidos ha evolucionado, desde una relación mediada por empresas petroleras a una relación cuya estructura posee diferentes variables, energéticas, financieras y de seguridad. Las bases que dieron lugar a la alianza, siguen siendo las mismas.

El régimen, ha asegurado estabilidad en la región, siendo discreto en relación al otro aliado regional estable americano, Israel, y facilitando la tarea de contención de Irán, aún en la actualidad, y el Iraq de Saddam Hussein durante los años '90. Ni siquiera el 11 septiembre de 2001 o la primavera árabe lograron modificar las características de la alianza, a pesar de ser hechos que movilizaron a la opinión pública americana, y donde ciudadanos saudíes participaron de los ataques terroristas.

La alianza nos muestra que los orígenes de la alianza siguen manteniéndose. Su gestión en momentos de crisis por líderes de ambas partes mostró que para ambas partes la elección del otro siguió siendo fundamental para ambos intereses. La posibilidad de buscar una alianza alternativa era de todas maneras compleja, dado que no había estado que pudiera suplir lo que proveía el otro a nivel global o regional. La posibilidad de un cambio de régimen en Arabia Saudita, o de nuevas administraciones en los Estados Unidos nos permite pensar que la alianza tendrá la misma continuidad.

Bibliografía.

- Shahram Akbarzadeh (editado por), *America's challenge in the Greater Middle East*, Palgrave, MacMillan, New York, 2011, 284 páginas.
- Vincent Battesti et François Ireton, *L'Égypte au présent: inventaire d'une société avant révolution*, Sinbad, Paris, 2011, 1179 páginas.
- Georges Corm, *Le Proche-Orient éclaté : 1956-2010*, Paris, Gallimard, 2012.
- Fawaz Gerges, *Obama and the Middle East*, Palgrave Macmillan, New York 2012, 292 páginas.
- Christophe Schumann, *Liberal thought in the Eastern Mediterranean*, Brill Academic Pub, New York 2008, 335 páginas.
- Albert Hourani, *Histoire de peuples arabes*, Seuil, Paris, 2003, 702 páginas.
- Henry Laurens, *Paix et guerre au Moyen Orient : l'Orient arabe et le monde de 1945 à nos jours*, Armand Colin, Paris, 2005 492 páginas.
- Henry Laurens, *Le Moyen-Orient au 20^{ème} siècle*, Armand Collin, 2003, 255 páginas.
- Linz, Juan, *Totalitarian and authoritarian regimes*, London, Lynne Reiner, 2000.
- Giacomo, Luciano y Beblawi, Hazem, *The Rentier State*, Croom Helm, Londrés, 1987.
- Pierre Melandri, *La politique extérieure des Etats-Unis de 1945 à nos jours*, PUF, Paris, 1995, 325 páginas.
- Barah Mikail, *La politique américaine au Moyen-Orient*, Dalloz-Sirey, Paris, 2006, 260 páginas.

VI Congreso de Relaciones Internacionales

21, 22 y 23 de noviembre de 2012

- Rogan, Eugene, *The Arabs. A history*, London, Allen Lane 2009, 553 páginas.
- Snyder, Glenn, *Alliance Politics*, Cornell University Press, London, 1997.
- Suh, Jae-Jung, *Power, interest and identity in military alliances*, New York, Palgrave MacMillan, 2007.
- Walt, Stephen, *The origin of alliances*, Cornell University Press, Ithaca, 1987.
- Weitsman, Patricia, *Dangerous Alliances. Proponents of peace, weapons of war*, Stanford University Press, California, 2004.