

El presidente Biden y los Acuerdos de Abraham

Aunque puedan considerarse un avance positivo, es poco probable que los acuerdos constituyan la piedra angular de la estrategia de la nueva Administración en la región.

Ellen Laipson

El logro distintivo de la Administración Trump en Oriente Medio fueron los acuerdos de normalización entre Israel y tres Estados árabes: Emiratos Árabes Unidos, Baréin y Sudán, a los que más tarde se unió Marruecos. Para la Administración Biden, estos acuerdos constituyen una novedad útil que probablemente aportará ciertas mejoras discretas en las relaciones regionales, en particular las económicas y comerciales. Ahora bien, estos acuerdos no alcanzan a ser un logro que implique una transformación de la paz y la seguridad regional, y no es probable que constituyan la piedra angular de la estrategia de la nueva Administración en la región. Cada una de las partes de estos nuevos acuerdos tiene distintas expectativas o planes con respecto a Israel y EEUU, y la suma total de los acuerdos hasta la fecha no representa un nuevo orden regional.

El equipo de Biden tendrá su propia agenda para la región, y adoptará una visión más estratégica sobre cómo definir objetivos alcanzables y realistas para Estados Unidos en una región que a menudo arrastra a los presidentes estadounidenses. Biden, como los ex presidentes Barack Obama y Donald Trump, recelará a la hora de adquirir nuevos compromisos o de depender en exceso de la fuerza militar para alcanzar objetivos de seguridad.

Asimismo, el equipo querrá sin duda reforzar las alianzas con los amigos históricos de la región, y se implicará junto con los actores regionales en los abundantes riesgos y peligros, desde los conflictos regionales por resolver y el desafío del programa nuclear de Irán hasta el cambio climático, así como la inquietud por los deseos de expansión de China.

No está claro el lugar que ocupan los Acuerdos de Abraham en este catálogo de temas. Sin embargo, las siguientes preguntas pueden ser un marco útil para el debate: ¿Promoverá la Administración Biden otros acuerdos de normalización como parte central de su política en Oriente Medio? ¿Afectarán los Acuerdos de Abraham a las perspectivas de reanudar un proceso de paz entre Israel y los palestinos y, en última instancia, una solución de dos Estados? ¿En qué medida cambiarán los Acuerdos de Abraham la dinámica regional con respecto a Irán? ¿Aumen-

tarán las probabilidades de conflictos con Teherán o conducirán a un nuevo proceso de seguridad regional?

El contexto y los méritos de los Acuerdos de Abraham

Desde la Administración Clinton, los funcionarios norteamericanos han querido aprovechar los acuerdos de paz históricos entre Egipto e Israel (1979) y entre Jordania e Israel (1994) estableciendo un conjunto más amplio de países deseosos de adoptar un enfoque pragmático con respecto a las relaciones regionales. Un enfoque que integrara a Israel en los diálogos regionales sobre seguridad y en cómo mejorar la confianza entre los Estados. Fue un esfuerzo de varias presidencias por mejorar las relaciones entre los Estados de la región, hubiera o no progresos en la cuestión palestina. Naturalmente, la mayoría de países árabes no estaban dispuestos a dejar al margen ese problema central y siguieron evitando los contactos directos u oficiales con Israel, aun cuando ya no podían o no les interesaba vencer a Israel en la guerra.

Cuando se lograban progresos en Palestina, aumentaba la voluntad de adaptarse a la realidad de la supervivencia de Israel y su éxito. El proceso de Oslo, que culminó con una serie de acuerdos israelí-palestinos en 1993 y 1995, en realidad creó un foro oficial para conversaciones multilaterales sobre temas concretos (refugiados, agua, desarrollo económico regional, Control de Armamentos y Seguridad Regional [ACRS, por sus siglas en inglés] y medio ambiente).

El proceso de ACRS es el más relevante para los Acuerdos de Abraham; en su formato formal de gobierno a gobierno, solo duró de 1992 a 1995, pero luego engendró una serie sólida de congresos oficiosos que reunían a expertos académicos regionales, antiguos responsables de políticas y unos cuantos funcionarios militares y civiles en activo. Estas reuniones llevan más de dos décadas celebrándose en capitales europeas, subvencionadas por los gobiernos estadounidenses y occidentales y fundaciones privadas. Se calcula que varios miles de personas

han participado en estos encuentros, incluyendo a ciudadanos de Israel y muchos Estados árabes. Estos encuentros permitían a ciudadanos particulares de la élite con acceso directo a los responsables públicos forjar relaciones y reflexionar sobre formas audaces de evitar el conflicto y bien podrían haber contribuido a generar la confianza necesaria para las relaciones entre el Golfo e Israel que han desembocado en los nuevos acuerdos.

A principios de este siglo, la atención posterior al 11-S se centró en el terrorismo islámico radical y la inquietud creciente por las ambiciones de Irán en la región, lo que condujo a unos contactos discretos y una colaboración en materia de seguridad entre varios Estados del Golfo e Israel. Cuando alentó y permitió los acuerdos de normalización, la Administración Trump estaba empujando una puerta que ya tenía una rendija abierta. Estos acuerdos serán un éxito diplomático sostenible siempre que las partes quieran realmente comprometerse por el beneficio mutuo y la estabilidad regional, no solo como una operación de la era Trump.

Es importante destacar que estos acuerdos de normalización no tienen la misma categoría ni importancia que los tratados de paz que pusieron fin formalmente a una situación de guerra entre Israel y sus vecinos inmediatos, Egipto y Jordania. Los países no contiguos pueden normalizar las relaciones con fines de reconocimiento diplomático, comercio, intercambios culturales y algo de cooperación en materia de seguridad, pero no se trata de obligaciones vinculantes para prevenir los conflictos y administrar las fronteras. Y el de Emiratos Árabes Unidos es ciertamente el más significativo de los acuerdos; las consecuencias del resto para la seguridad son marginales. Para Baréin, Sudán y Marruecos, las decisiones de normalizar las relaciones con Israel son específicas en cada caso:

– El acuerdo de Baréin puede verse como un sustituto silencioso del de Arabia Saudí, que aún no está lista para ningún compromiso que pueda amenazar sus responsabilidades hacia Jerusalén, como custodio de los lugares sagrados del islam. Es posible que hubiese alguna otra compensación en el acuerdo, pero el embajador de Baréin en EEUU insistió en que “el establecimiento de relaciones con Israel nos aporta una ventaja estratégica a largo plazo, no recompensas tácticas a corto plazo”.

– Sudán se decidió a firmar después de que le prometieran que Washington lo borraría de la lista de Estados que patrocinan el terrorismo. No obstante, los artículos de prensa de finales de 2020 indican que los representantes sudaneses se lo están replanteando, tras enterarse de que el acuerdo puede no excluir a Sudán de futuras acusaciones de terrorismo en los tribunales estadounidenses (*New York Times* 01/12/20).

– Y Marruecos ha tenido una larga relación con Israel, a veces mantenida en secreto, a veces hecha pública, así que este acuerdo en particular es más una cuestión de formalizar la práctica existente que un cambio drástico de postura. Al menos un cuarto de millón de judíos ma-

roquíes emigró a Israel en los años sesenta, y ese vínculo supone una base para un contacto más cultural y políticamente discreto a lo largo de los años entre los dos Estados que en los otros casos. En esta ocasión, la compensación fue el reconocimiento de Washington de las reclamaciones de Rabat con respecto al Sáhara Occidental, que podría verse cuestionado o anulado por la diplomacia más tradicional de la Administración Biden.

Teniendo en cuenta el alcance geográfico de las partes de estos nuevos acuerdos, desde el extremo occidental más alejado del mundo árabe hasta un Estado importante en el Cuerno de África y dos pequeños Estados en el Golfo Pérsico, no hay ningún principio unificador con respecto a los beneficios u obligaciones mutuos, especialmente en materia de seguridad. No está claro que estos acuerdos aporten ninguna nueva base coherente para unas nuevas relaciones regionales o una nueva estructura de seguridad. Israel considera beneficioso ampliar sus relaciones en el mundo musulmán, y estos acuerdos son claramente positivos en pro de ese objetivo. Ahora bien, la contribución a los requisitos en materia de seguridad de todos los signatarios está aún por demostrar.

La Administración Biden ha acogido estos acuerdos como un logro útil. Además, no tomará medidas para dar marcha atrás en el reconocimiento controvertido de Jerusalén como capital de Israel, pero es improbable que defina sus prioridades o sus compromisos diplomáticos en la región basándose en estos progresos.

La paz ausente

Tomando prestado el título del libro de 2004 de Dennis Ross, es importante señalar que los Acuerdos de Abraham ejercen de sustitutos de la idea original de un plan de paz de Trump, que consistía en resolver el conflicto entre Israel y los palestinos, dando prioridad absoluta a las necesidades de Israel en materia de seguridad, fomentando las ventajas de una mayor integración económica con Israel, y ofreciendo solo una perspectiva condicionada y muy distante de la categoría de Estado para los palestinos. El plan, presentado tras largos retrasos a principios de 2020, fue rechazado enseguida por los palestinos: el presidente Mahmud Abbas respondió “mil veces no”. La Liga Árabe lo rechazó formalmente: “El plan conduce a una situación que equivale al contexto de un Estado que comprende dos clases de ciudadanos, esto es, un *apartheid*, en el que los palestinos serán ciudadanos de segunda clase, privados de los derechos básicos de la ciudadanía”, dijo el secretario general de la Liga Árabe, Ahmed Abul Gheit.

El acuerdo nacido muerto no hacía sino subrayar lo lejos que ha quedado el problema palestino como principio vital de la política árabe. De hecho, las críticas de los Estados árabes variaban en intensidad, y la mayoría destacaba hasta qué punto el plan invalidaba décadas de conceptos legalmente establecidos para una solución (Resolución 242 del Consejo de Seguridad de la

ONU en 1967, Acuerdos de Camp David en 1978, Acuerdos de Oslo en 1993 y 1995). Sin embargo, muchos Estados colaboraron con la Administración Trump por sus propios intereses, no presionaron lo suficiente para corregir el desequilibrio del plan y no asumieron su responsabilidad para ayudar a los palestinos a lograr un mejor acuerdo.

Emiratos Árabes Unidos, en particular, pudo compensar su decepción con un verdadero entusiasmo por los negocios con la Administración Trump y su enviado especial, el yerno de Trump, Jared Kushner. Aunque Kushner no recibió las promesas de los países árabes del Golfo de miles de millones de dólares para respaldar volúmenes espectaculares de ayuda para los palestinos, logró negociar acuerdos mutuamente beneficiosos entre Jerusalén y Abu Dabi en materia de turismo, comercio y cooperación en seguridad. EAU, el miembro más tajante del Consejo de Cooperación del Golfo en cuanto a activismo regional e internacional, no tuvo reparos en abandonar cualquier pretensión de adhesión a la autodeterminación palestina, sin duda impulsado por su aversión por el partido político Hamás, afiliado a los Hermanos Musulmanes, que domina la política en la Franja de Gaza, y su desprecio por la pasividad del liderazgo político dominante de Al Fatah en Ramala. No obstante, EAU hizo pública su resistencia a concluir la normalización hasta que Israel se comprometiera a suspender sus planes de anexionar Cisjordania. Qué habría pasado si Israel hubiera seguido adelante con la anexión, idea que no gozaba de popularidad en el interior del país, será un tema a analizar en el futuro, al igual que el riesgo calculado asumido por Abu Dabi.

En los últimos años, los palestinos se han visto sumamente debilitados por un mal liderazgo, una política nacional fragmentada y la confianza del gobierno israelí de que no arrastraba ningún compromiso del pasado sobre una solución justa y equitativa para su larga lucha por el reconocimiento y el control soberano de su territorio e identidad política. Durante la acción diplomática de Kushner en la región en pro de su plan de “paz para la prosperidad”, los líderes palestinos y figuras no gubernamentales destacaban, cada vez más consternados, que la Administración Trump no escuchaba las prioridades e inquietudes palestinas.

Kushner estaba convencido de que con la promesa de una mayor satisfacción económica engatusaría a los palestinos para que pospusieran sus ambiciones políticas; Kushner nunca pareció captar la dinámica subyacente de la búsqueda fallida de la categoría de Estado. Situó los intereses de Israel en materia de seguridad por encima de cualquier otra consideración y presentó un plan carente de equilibrio o de cualquier reconocimiento de la cuida-



La prioridad de la Administración Biden en Oriente Medio es el restablecimiento de un proceso para contener el programa nuclear iraní y retomar el Plan de Acción Integral Conjunto (JCPOA). Foto: mural en Teherán, septiembre de 2020./FATEMEH BAHRAMI/AGENCE

ANADOLU VIA GETTY IMAGES

dosa serie de principios en que se basan décadas de diplomacia dedicadas al proceso de paz. Kushner también promovió el concepto de “dentro-fuera”, basado primeramente en generar consenso entre los Estados árabes ricos amigos de la Administración Trump y luego en presentar a los que consideraba los palestinos irresponsables un producto acabado que podían aceptar o rechazar.

¿Volverá a comprometerse la Administración Biden con el proceso de paz? En vista de los abrumadores problemas internos a los que se enfrenta el 46º presidente, y del estancamiento prolongado de los esfuerzos por lograr la paz, parece bastante improbable que Washington dé prioridad a un problema con tan pocas posibilidades de arrojar buenos resultados. Dicho esto, el equipo de Biden puede encontrar vías para indicar que el plan fallido de Kushner no es la última palabra. La Administración ya ha tomado varias medidas para restablecer el statu quo anterior: reabrir la oficina diplomática de los palestinos en Washington reanudar la ayuda a la Autoridad Palestina y volver a apoyar a la Agencia de Naciones Unidas para la población refugiada de Palestina en Oriente Próximo (UNRWA, por sus siglas en inglés), a la que Trump había dejado de subvencionar repentinamente en 2018. Se trata de pasos esenciales para recuperar la postura estadounidense histórica consistente en asistir al pueblo palestino en sus necesidades humanitarias y económicas y, aunque lentamente, en el proyecto político mayor de la solución de los dos Estados.

También se espera que Biden tenga una relación más honesta y franca con el primer ministro israelí Benjamín

Netanyahu. El largo tiempo líder israelí, al igual que su “mejor amigo” Trump, trastocó los largamente establecidos protocolos en las relaciones norteamericanas-israelíes adaptando explícitamente los intereses de Israel al Partido Republicano y su inconformista líder. A los políticos de ambos partidos les molestó la arrogante desconsideración hacia el principio profundamente arraigado del apoyo bipartidista a las necesidades legítimas de Israel en materia de seguridad. Como vicepresidente, Biden aguantó los ataques frontales al presidente Obama, y nadie espera que la relación entre los líderes de Washington y Jerusalén sea tan fluidas como lo han sido recientemente. Puede preverse que Biden ponga rumbo hacia unas relaciones cercanas y de colaboración, pero querrá expresar sus desacuerdos con respecto a los asentamientos y otros temas polémicos relacionados con los palestinos.

La Administración Biden se esforzará por revalidar los valores básicos históricos de la política estadounidense con respecto a la cuestión israelí-palestina. Restablecerá la ayuda humanitaria y para el desarrollo, y emprenderá un diálogo político con todos los partidos, pero no es probable que inicie un importante esfuerzo diplomático para rescatar la idea de los dos Estados mientras los líderes actuales sigan en el poder. Sus políticas con respecto a esta maraña de problemas no partirán de los supuestos del plan de paz de Trump, al igual que tampoco las partes de los Acuerdos de Abraham desempeñarán un papel importante en la estrategia de Biden.

Biden, Irán y los Acuerdos de Abraham

Es posible que la normalización de las relaciones de Israel con dos de los Estados del Golfo, EAU y Baréin, con la aceptación tácita de Arabia Saudí, tenga un efecto indirecto en la principal prioridad de la Administración Biden en Oriente Medio, el restablecimiento de un proceso destinado a contener el programa nuclear de Irán.

La nueva Administración pretende retomar el Plan de Acción Integral Conjunto (JCPOA) negociado en 2015 por la Unión Europea, con la participación estadounidense, rusa y china. La Administración Trump se retiró del acuerdo en 2018 e impuso nuevas sanciones unilaterales a Irán, y desde entonces Irán ha rebasado incesantemente sus obligaciones de limitar las actividades de enriquecimiento. Sin embargo, el proceso para retomar el camino ha demostrado ser complicado, debido a las diferencias sobre cómo secuenciar la vuelta al redil de EEUU e Irán y abordar la demanda de un enfoque más amplio, que incluya el programa de misiles balísticos de Irán y sus actividades regionales. El presidente Biden dio el primer paso al anunciar en el Foro de Seguridad de Múnich en febrero que EEUU participaría en un encuentro de las partes del JCPOA organizado por la UE.

El papel de los Acuerdos de Abraham tiene que ver con las percepciones de amenazas mutuas. Sin duda, Irán fue un motor implícito del deseo de Israel y EAU de

profundizar sus relaciones. Tienen el interés estratégico común de contener a Irán, y puede que se hayan dado cuenta de que la campaña de “máxima presión” de la Administración Trump era más que nada retórica, y que los actores regionales debían asumir mayor responsabilidad para influir en Irán y limitar los peligros para su propia seguridad nacional.

¿Se sentirá Irán más acosado por la realidad de la nueva colaboración entre Israel y el Golfo? ¿Podría Teherán endurecer su postura, al no poder acudir a los Estados del Golfo que tradicionalmente han buscado una posición más matizada frente a Irán? ¿Interpretará los acuerdos como un indicio de que la hostilidad de los poderes regionales es una situación permanente?

Por otro lado, ¿concluirá Irán que ahora EEUU representa una amenaza menor, porque la Administración Biden quiere restablecer el Plan de Acción Integral Conjunto y la diplomacia con Irán? En ese caso, ¿vislumbraría Irán un camino para involucrar a los actores regionales en los temas no nucleares? Cabe pensar que otros miembros del CCG –Catar y Omán en particular– estarían bien situados para mantener una negociación regional sobre asuntos no nucleares. La Administración Biden, con el nuevo enviado especial a Irán, Rob Malley, probablemente se mostraría proactiva si los actores regionales fueran receptivos. Yemen sería el conflicto donde podrían hacerse progresos, aprovechando los esfuerzos de la ONU y EEUU para poner fin al conflicto militar y centrarse en las negociaciones diplomáticas. En cuanto a Siria, Líbano y Hezbolá, más prioritarios para Israel, a Irán y los países árabes del Golfo probablemente les costaría mucho más encontrar un terreno común.

Es demasiado pronto para saber si los conflictos multidimensionales entre Irán y los diversos participantes de los Acuerdos de Abraham se verán agravados o atenuados por las nuevas realidades diplomáticas sobre el terreno. En conjunto, estos acuerdos pueden empeorar la percepción de la amenaza de Irán y aumentar su convicción de que necesita capacidades estratégicas para estar a la altura de la fuerza militar conjunta de los países árabes del Golfo e Israel.

En conclusión, los Acuerdos de Abraham son un avance positivo desde el punto de vista estadounidense, pero su importancia no debe sobrevalorarse. Estos acuerdos de normalización transaccionales y pragmáticos no deben interpretarse como una transformación del sistema regional en el ámbito de la seguridad. A fin de cuentas, representan un revés preocupante para la solución de dos Estados entre Israel y los palestinos, un revés que probablemente la Administración Biden no podrá revertir. No cambian en esencia las tensiones y rivalidades geopolíticas entre Irán y otras potencias regionales. Independientemente de la política estadounidense, queda por ver si estos acuerdos, con los Estados del Golfo en particular, crean una nueva dinámica para una apropiación y un liderazgo mayores de la agenda de cooperación interestatal y la prevención de conflictos. ■