

INFORME FINAL

**ARGENTINA FRENTE A LOS
ACUERDOS DE ABRAHAM:
RELACIONES BILATERALES Y POLÍTICA
REGIONAL EN EL NUEVO CONTEXTO
REGIONAL DE MEDIO ORIENTE**

.....

Paulo Botta y Ariel González Levaggi



© Konrad-Adenauer-Stiftung
Suipacha 1175, Piso 3. C1008AAW
Ciudad de Buenos Aires
República Argentina
Tel: (54-11) 4326-2552

www.kas.de/argentina

info.buenosaires@kas.de

Prohibida su reproducción total o parcial, sin la autorización expresa del autor y los editores.

Diciembre 2021

ÍNDICE

Introducción	4
SECCIÓN 1:	
Argentina y Medio Oriente	7
SECCIÓN 2:	
Los Acuerdos de Abraham y las dinámicas regionales en Medio Oriente	33
SECCIÓN 3:	
Escenarios y tendencias luego de los Acuerdos de Abraham.....	53
SECCIÓN 4:	
Oportunidades y desafíos para Argentina en el nuevo escenario de Medio Oriente.....	64
RECOMENDACIONES Y CONCLUSIONES:	
Argentina frente a un Medio Oriente en transformación.....	71
Referencias bibliográficas.....	73

Resumen KAS

Argentina tiene una serie de desafíos internos e internacionales para abordar de modo adecuado una política exterior hacia Medio Oriente. Su ubicación geográfica, las diferencias culturales, las dificultades logísticas, los cambios de rumbo político y la inestabilidad macroeconómica son algunos de los lugares comunes a la hora de analizar la dificultad para llevar adelante una serie de objetivos y acciones medianamente sostenidos a lo largo del tiempo. Esta investigación explora uno de los factores externos que permiten diseñar de modo renovado el desarrollo de los vínculos regionales, las transformaciones en el orden regional de Medio Oriente a partir de los “Acuerdos de Abraham”, firmados por Israel, Emiratos Árabes Unidos y Bahrein bajo el patrocinio de los Estados Unidos. De este modo, analizamos los esquemas de relacionamiento de Argentina con los países de Medio Oriente en un nuevo contexto regional e internacional, de manera de identificar tanto los principales temas centrales de la agenda como las oportunidades para el país en un contexto de crisis signado por la necesidad de expandir los intereses comerciales y productivos.

Introducción

El proceso de establecimiento y de normalización de las relaciones entre el Estado de Israel y algunos países árabes conocido como Acuerdos de Abraham se ha convertido en un hito diplomático, como lo han sido en el pasado los Acuerdos de Camp David (1978) o los Acuerdos de Oslo (1993). En este sentido, el reacomodamiento político representa desafíos y oportunidades para los actores directamente involucrados, pero también para países como Argentina, que mantienen relaciones diplomáticas y económicas plenas con todos aquellos Estados.

En este trabajo analizamos los esquemas de relacionamiento de Argentina con los países de aquella región a lo largo de las últimas décadas, de manera de identificar cuáles han sido los temas centrales de la agenda regional de nuestra política exterior, así como la agenda bilateral. Especial interés se les ha dado a los vínculos económicos, que representan un ámbito especial de oportunidades para el país en un contexto signado por la necesidad de expandir las actividades productivas.

En la segunda parte, analizamos los Acuerdos de Abraham en sí, las motivaciones, las expectativas y el impacto que los mismos han tenido en la región de Medio Oriente.

En la tercera parte, caracterizamos los escenarios y las tendencias que se están plasmando en la región como resultado de este proceso diplomático llamado a ser estructuralmente disruptivo en las relaciones internacionales de Medio Oriente.

Posteriormente, analizamos las oportunidades y desafíos que se le presentan a Argentina ante ese nuevo escenario y, finalmente, establecemos algunas

conclusiones y recomendaciones que podrían ser de interés para los decisores como una forma de llevar el conocimiento académico desarrollado en ámbitos universitarios hacia los sectores de gobierno.

SECCIÓN 1

ARGENTINA Y MEDIO ORIENTE

Política exterior argentina hacia Medio Oriente

A lo largo de las últimas décadas, ningún gobierno argentino plasmó una estrategia de política exterior hacia la región de Medio Oriente, más allá de las generalizaciones referidas a mantener buenas relaciones, desarrollar posibles vínculos comerciales y lograr el apoyo en organismos multilaterales para las reivindicaciones argentinas por la soberanía de las Islas Malvinas.

Nunca se conformó un plan de acción específico hacia esa región debido fundamentalmente a los vaivenes de la política interna argentina, a los escasos ámbitos de planificación en el sector gubernamental o incluso el desinterés por una región considerada periférica en desmedro de otros ámbitos que acaparan la atención y los recursos, como Iberoamérica, Estados Unidos, Europa y, más recientemente, China.

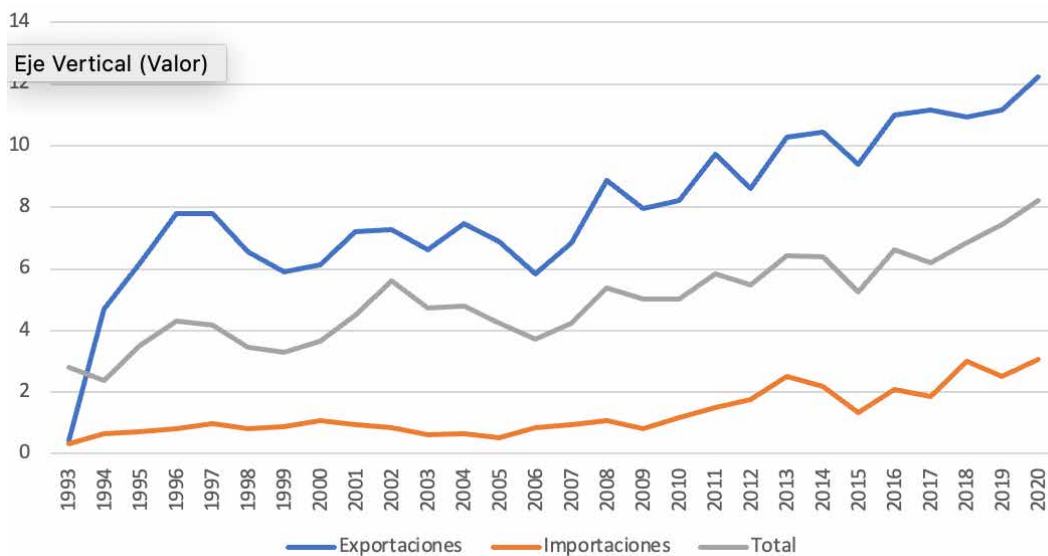
Así, históricamente, las relaciones entre la República Argentina y los países de Medio Oriente tuvieron una importancia secundaria y constituyen un ejemplo de un caso de mutua irrelevancia o, por lo menos, de interés periférico para ambos. Los decisores argentinos centraron su proyección exterior hacia otras regiones que eran consideradas prioritarias, como Europa y Estados Unidos, en décadas pasadas, o China y Brasil, en épocas más cercanas, aunque tampoco existió una planificación hacia estos destinos, en tanto primaron objetivos puntuales y decisiones de carácter reactivo o meramente formal. Los cambios institucionales y

la escasa relevancia que la clase dirigente argentina da a la planificación a largo plazo de la política exterior del país explican esta carencia.

Las relaciones entre Argentina y Medio Oriente podrían caracterizarse como más fragmentarias, es decir, se han priorizado los vínculos con algunos países, limitándolos a temas específicos, sin considerar estrategias de inserción regional a largo plazo.

También se evidencia, a lo largo del tiempo, una clara división entre relaciones políticas y relaciones económicas. Se perciben los vínculos económicos como separados de las relaciones político-diplomáticas. Es casi una tradición de la política exterior argentina que se ha aplicado no solo hacia Medio Oriente. Recordemos, por ejemplo, que luego de la invasión soviética a Afganistán, Argentina no se sumó al embargo internacional de granos y que a pesar de las tensiones diplomáticas argentino-iraníes luego de los atentados de los años noventa, las relaciones comerciales siguieron desarrollándose. Ha sido una estrategia que buscaba evitar que temas espinosos, en una región caracterizada por altos niveles de conflictividad, influyeran negativamente en las oportunidades comerciales.

Gráfico 1. Comercio regional con Medio Oriente en relación con el comercio total de la República Argentina (%)



Fuente: Datos procesados a partir del acceso a información del programa informático Solución Comercial Integrada Mundial (WITS) del Banco Mundial.

Medio Oriente ha incrementado su peso en la balanza comercial argentina en las últimas tres décadas, hasta superar, en los últimos años, el 10% del total de las exportaciones totales (ver Gráfico 1), que convierten la región en una de las más dinámicas en términos de crecimiento relativo. Los vínculos económicos están basados particularmente en la exportación de productos primarios y constituyen relaciones caracterizadas por un gran superávit comercial. En el comercio bilateral con los países de África del Norte y Medio Oriente, de cada diez dólares que se intercambian, nueve son exportaciones argentinas.

Período del gobierno militar (1976-1983)

El gobierno de la Junta Militar argentina, que había llegado al poder en marzo de 1976, produjo a comienzos de 1981 un documento denominado “Programa de Acción de Gobierno 1981-1984”, generado por la Secretaría de Planeamiento de la Presidencia de la Nación, uno de los pocos intentos de planificación a mediano plazo. En este escrito se consignaban lo que serían los principales ejes de la política exterior argentina y las acciones que se llevarían adelante. En lo que respecta a la región de Medio Oriente, los objetivos que se buscaba alcanzar eran los siguientes:

Implementar para el próximo trienio una política que inicie una acción de promoción a largo plazo, tratando de ampliar los vínculos diplomáticos, políticos, económicos y culturales con la región.

Señalar como principio ético fundamental de la acción exterior argentina, una política pacifista, antidiscriminatoria y anticolonialista.

Incrementar las relaciones con cada uno de los países de la región cuidando mantener la tradicional posición con respecto al Medio Oriente.

Mantener la actual política de equilibrio procurando desarrollar el intercambio comercial y la cooperación tecnológica.

Apoyar la solución de los conflictos por vía pacífica mediante la aplicación de las Resoluciones de las Naciones Unidas así como el respeto de la integridad territorial de los Estados y el efectivo acatamiento a los principios de autodeterminación y no injerencia¹.

De esta manera, el gobierno argentino proponía un plan de acción que sería implementado en un período de tres años. Sin embargo, las luchas internas harían que en diciembre de 1981, teniente general Roberto Viola fuera desplazado del poder por el teniente general Leopoldo Galtieri, quien pertenecía a una línea más dura y pronorteamericana. Este cambio generó modificaciones en la política exterior argentina, fundamentalmente en las relaciones entre Buenos Aires y Washington, mientras que aquellos otros ámbitos que no comprometían la relación con Estados Unidos permanecieron inalterados.

Esta centralidad de las relaciones entre Argentina y Estados Unidos ha sido casi una constante desde la segunda parte del siglo XX, algo bastante lógico en un Estado como Argentina, que no pertenece a las grandes potencias. La vinculación con el país del norte representa una fuerza ordenadora y, debido a su relevancia, desde Buenos Aires suelen priorizarse esos vínculos por sobre los estrictamente bilaterales con otros Estados. Solo en casos excepcionales, y han sido momentos muy puntuales de la historia contemporánea argentina, se ha dejado de lado este esquema.

En cuanto a los países más importantes de Medio Oriente, queremos señalar cuáles eran los objetivos del gobierno argentino, de acuerdo con el texto mencionado. Con respecto a Israel, eran dos:

Conservar el excelente nivel de nuestra vinculación con el Estado de Israel cuya colonia en Argentina es una de las más numerosas en el orden mundial.

¹ Presidencia de la Nación, Secretaría de Planeamiento, "Programa de Acción de Gobierno 1981-1984", Buenos Aires, 1980.

Tener presente a Israel en su condición de país no comprometido en agrupaciones internacionales como fuente alternativa de equipamientos industriales y, eventualmente, militares².

Ambos objetivos fueron alcanzados. No solo que el Estado de Israel mantuvo muy cercanas relaciones con el gobierno militar, sino que desde Tel Aviv se hizo todo lo posible por silenciar o bajar el tono de las denuncias por violaciones de derechos humanos de ciudadanos argentinos judíos, ya que en esos momentos convenía al gobierno israelí mantener buenos contactos con Buenos Aires debido a consideraciones políticas y económicas³. Por otra parte, Israel se convirtió en una muy buena fuente de tecnología armamentística para el gobierno argentino⁴.

En cuanto al resto de los países de Medio Oriente, había dos objetivos: uno político y otro económico. El político era el de “establecer bases para la cooperación en los organismos internacionales como forma de favorecer la posición argentina respecto de los principales problemas políticos que existan en el ámbito internacional”⁵. El objetivo político se refería a la “apertura y ampliación de mercados para los productos argentinos y atraer la inversión de capitales”⁶.

Período del gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989)

El proceso de reinserción internacional de Argentina durante esos años pasó en un primer momento por diversificar los ejes de relación del país haciendo hincapié en las relaciones Sur-Sur. De esta manera, el gobierno de Raúl Alfonsín intensificó su trabajo en el Movimiento de Países No Alineados (NOAL), para lograr así

2 *Ibidem*.

3 Zadoff, Efraím, “Israel y la violación de los derechos humanos en Argentina (sobre la base de los Archivos del Ministerio del Exterior y del Departamento de Aliá de la Agencia Judía)”, disponible en <http://www.mfa.gov.il/desaparecidos/pdfspen/IsraelyArgentina.pdf>.

4 Caro, Isaac, “Relaciones militares de América Latina y el Caribe con Israel y el Mundo Árabe”, Documento de Trabajo, Programa FLACSO-Santiago de Chile, nro. 267, octubre de 1985.

5 Argentina, Presidencia de la Nación, Secretaría de Planeamiento, “Programa de Acción de Gobierno 1981-1984”, Buenos Aires, 1980.

6 *Ibidem*.

el apoyo a la posición argentina en lo referido al tema de las Islas Malvinas. En ese contexto de relaciones Sur-Sur y tomando en consideración los votos de los países árabes fue que el gobierno argentino se acercó diplomáticamente a ellos.

También se buscó profundizar las relaciones económicas existentes y, con esa finalidad, en mayo de 1983 se abrió la embajada argentina en Emiratos Árabes Unidos, para así poder tener una representación diplomática y comercial en ese punto nodal de la economía de la región. Desde la perspectiva argentina, la importancia de los Emiratos Árabes Unidos derivaba no de ese mercado en sí, sino de la posición geopolítica, que permitía, desde ahí, acercarse a otros mercados regionales.

El presidente argentino viajó a Argelia en octubre de 1984 y una delegación argentina visitó Argentina al año siguiente. Además de un importante aumento de las relaciones comerciales bilaterales, se firmó un acuerdo para la construcción de un reactor de investigación y capacitación tipo RA-6⁷, siguiendo lo que era una de las líneas centrales de la política exterior argentina, es decir, la cooperación tecnológica entre los países del Sur. En octubre de 1986, el presidente argelino Chadli Benjedid visitó Buenos Aires, con lo que se convirtió en el primer presidente de un país de Medio Oriente en visitar Argentina desde el retorno de la democracia.

Otro país de África del Norte con el que se mantuvieron muy buenas relaciones durante este período fue Egipto, con el cual se inició a mediados de esa década un proyecto conjunto de desarrollo misilístico conocido como Cóndor II⁸, que finalizaría debido a presiones norteamericanas durante el gobierno de Carlos Menem. Aunque este proyecto militar fue un punto de fricción en las relaciones con Israel, no puede decirse que las relaciones entre Buenos Aires y Tel Aviv hayan sido malas o tensas. Por el contrario, el gobierno de Alfonsín siempre mostró una postura de amistad hacia aquel Estado y varias veces se habló de una visita presidencial a

7 Escudé, Carlos y Cisneros, Andrés (dirs.), *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina*, Buenos Aires: GEL, 1998-2000.

8 Al respecto puede verse Villalonga, Julio y Barcelona, Eduardo, *Relaciones carnales: la verdadera historia de la construcción y destrucción del misil Cóndor II*, Ed. Planeta, Buenos Aires, 1992.

ese país, que nunca se concretó. El presidente israelí Haim Herzog visitó Argentina en octubre de 1989. Puesto que el gobierno radical había entregado el poder antes de lo previsto, esta visita se realizó durante el gobierno de Carlos Menem, pero la misma había sido organizada y pensada como una muestra de amistad entre el gobierno de Alfonsín y el gobierno israelí.

Alfonsín realizó un segundo viaje a Medio Oriente en julio de 1986, cuando visitó Arabia Saudita.

Como puede verse, durante los casi seis años de gobierno de Raúl Alfonsín, aunque no se diseñó ninguna política específica hacia los países de Medio Oriente, las relaciones se desarrollaron en buenos niveles, tanto en lo comercial como las vinculaciones tecnológicas, así como en lo referido a foros internacionales. La tradicional equidistancia argentina en lo que respecta al conflicto árabe-israelí no fue alterada y ninguna de las partes manifestó su oposición ante esta postura. Para el gobierno de Alfonsín, los votos de los países árabes eran fundamentales en lo referido a los temas de interés argentino en Naciones Unidas o el NOAL, pero eso no generó ningún tipo de oposición desde el Estado de Israel.

Período de los gobiernos de Carlos Menem (1989-1995 y 1995-1999)

La llegada al poder de Carlos Menem, un hijo de sirios llegados a la Argentina a comienzos del siglo XX, significó expectativas de esperanza para la comunidad árabe argentina como temores para la comunidad judía del país. Desde la comunidad árabe se esperaba que uno de sus “paisanos” intensificara las relaciones entre Argentina y los países árabes, mientras que desde la comunidad judía se temía que se concretara ese curso de acción. Menem había realizado hacia finales de 1988 una gira por Libia y Siria, donde, más allá de presentarse como candidato a presidente, circularon rumores de financiación de esos Estados a cambio de cooperación tecnológica si vencía en las elecciones presidenciales de 1989⁹.

9 Morandini, Norma, *El harén: Menem, Zulema, Seineldín. Los árabes y el poder en la Argentina*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1998.

En septiembre de 1989, pocos meses después de asumir la presidencia, Menem sorprendió a propios y ajenos al proponerse a sí mismo como mediador entre árabes e israelíes durante la cumbre del NOAL, aunque este ofrecimiento nunca fue aceptado por las partes involucradas.

Hacia finales de 1990 comenzó a afianzarse un giro en la política exterior argentina que meses antes hubiera resultado imposible de prever. Desde la postura tradicional del Partido Justicialista, la denominada "tercera posición", se pasó a un alineamiento total con los Estados Unidos. Así, luego de la invasión de Irak a Kuwait, Menem decidió la participación de dos fragatas argentinas en la operación "Tormenta del Desierto"¹⁰, algo que sorprendió y desagradó a muchos miembros de la comunidad árabe argentina. Como consecuencia de la nueva política exterior argentina, el Estado de Israel adquirió una importancia creciente en la agenda exterior del presidente argentino. Como lo señala Carrancio: "El alineamiento abierto con Estados Unidos devino automáticamente en un estrechamiento de los vínculos con Israel"¹¹.

A comienzos de octubre de 1991 se produjo el primer viaje de Carlos Menem a Medio Oriente y el destino elegido fue Israel, lo cual fue muy mal recibido por el gobierno sirio, donde se esperaba que este hijo de emigrantes eligiera Siria como destino. En el mismo viaje, Menem visitó Túnez y su avión hizo solo una escala en Egipto, ya que el gobierno de El Cairo no quería una visita oficial argentina por parte de la misma delegación que venía desde Israel. Así, de forma extraoficial, sin el carácter de un viaje de jefe de Estado, Menem entregó a Mubarak mensajes de líderes israelíes que lo instaban a participar del proceso de paz que en esos momentos estaba intentando organizar el gobierno norteamericano.

Pocos meses después, en mayo de 1992, se realizó un segundo viaje a aquella región. En esta ocasión, Menem visitó Arabia Saudita, Egipto, Turquía y Kuwait. El

10 García, Miguel V., *Argentina en el Golfo*, Editorial Pleamar, Buenos Aires, 1992.

11 Carrancio, Magdalena, "La política exterior argentina y Medio Oriente", en *La política exterior del gobierno de Menem. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato*, Ed. CERIR, Rosario, 1994, p. 299.

objetivo central era restablecer una cierta equidistancia entre las relaciones con Israel y las relaciones con los países árabes, aunque no fue fácil conseguirlo.

En noviembre de 1994, Menem visitó Siria, un viaje que muchos interpretaron como la finalización de las tensiones entre Buenos Aires y Damasco, aunque las relaciones nunca se recompusieron del todo¹².

En septiembre de 1995, Menem viajó a Emiratos Árabes Unidos y en julio de 1996, a Marruecos. En ese mismo período, el presidente turco Suleiman Demirel visitó Argentina en abril de 1995, y el del Líbano, Rafic Hariri, hizo lo propio en enero de 1996. En agosto de ese año, el príncipe Abdulaziz bin Fahd (hijo del rey Fahd de Arabia Saudita) llegó a Buenos Aires para asistir a la ceremonia de comienzo de la construcción del complejo religioso y cultural “Rey Fahd” en la capital argentina¹³. En febrero de 1998, Menem visitó nuevamente Egipto, esta vez con el objetivo de inaugurar los trabajos de construcción del reactor de investigación que INVAP estaba construyendo en aquel país. En esa ocasión también visitó Líbano.

En definitiva, durante los diez años de gobierno de Menem, las relaciones con los países de Medio Oriente se reorientaron hacia Israel a partir de un cambio en las relaciones entre Buenos Aires y Washington.

Período de los gobiernos de Fernando de la Rúa y Eduardo Duhalde (1999-2003)

Desde diciembre de 1999 hasta mayo de 2003, Argentina vivió uno de los períodos de mayor inestabilidad económica e institucional de las últimas décadas. La situación fue empeorando paulatinamente desde comienzos del año 2000, para llegar a su cenit entre diciembre de ese año y enero de 2001. Posteriormente, el

12 Carrancio, Magdalena, “Las repercusiones del conflicto de Medio Oriente en la política exterior argentina”, en *La política exterior argentina: 1994-1997*, Ed. CERIR, Rosario, 1998, p. 156.

13 Este terreno de 3 hectáreas, en pleno centro de Buenos Aires, fue donado a la embajada de Arabia Saudita el 20 de diciembre de 1995 mediante la ley nacional N° 24.619, para la construcción de una mezquita, un centro cultural y un colegio.

escenario fue reordenándose paulatinamente. Es comprensible así que en estos tres años el gobierno argentino se centrara en la solución de los problemas internos y la política exterior se centrara en las relaciones con Estados Unidos, Brasil y los países de Europa Occidental. No podemos hablar de un corte entre la política exterior del presidente Menem, ni en lo referido a los lineamientos generales de inserción internacional argentina ni en cuanto a la región de Medio Oriente en particular.

Tal como lo hemos señalado, entre diciembre de 1999 y diciembre de 2001, la etapa del gobierno de Fernando de la Rúa, el agravamiento de la situación en Argentina dejó poco espacio para una política exterior que fuera más allá de la relación con los Estados Unidos y con los organismos multilaterales de crédito.

El único viaje a la región de Medio Oriente fue realizado en junio de 2000 a Egipto, donde el presidente argentino inauguró un reactor nuclear de investigación que la empresa INVAP había construido en aquel país¹⁴. El viaje a Egipto tenía por principal objetivo la participación argentina en la cumbre presidencial del Grupo de los 15, que se celebró en El Cairo el 19 de junio de 2000.

El 25 de septiembre de 2000 fue inaugurado el centro islámico “Rey Fahd” con la asistencia del entonces príncipe heredero, el hermano del rey, Abdallah Bin Abdulaziz Bin Al Saud.

Entre enero de 2001 y mayo de 2003, es decir durante la presidencia de Eduardo Duhalde, no se registraron desarrollos importantes en las relaciones entre Argentina y los países de Medio Oriente. La gravedad de la situación interna del país hizo que hasta se pensara en cerrar algunas representaciones diplomáticas, como la de Kuwait, aunque finalmente esa medida no se concretó.

Durante los primeros meses de 2003, a medida que una acción militar norteamericana contra Irak iba concretándose, desde Washington llegaron ciertas presiones

14 Las características de este reactor pueden verse en la página oficial de INVAP, <http://www.invap.net/nuclear/etrr-2/intro.html>.

hacia el gobierno argentino, aunque desde Buenos Aires se afirmó que Argentina solo participaría si la operación se realizaba bajo el mandato de Naciones Unidas. Más allá de esta posición “principista” subyacía un escaso interés en lo que sucediera en Medio Oriente, así como una crónica falta de recursos que hubiera imposibilitado toda acción concreta.

Período del gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007)

Néstor Kirchner dio una escasa importancia a la política exterior durante los cuatro años de su mandato presidencial, donde prefirió centrarse en temas de política interna más que en la acción exterior del país. En cuanto a los países de Medio Oriente, lo más destacable fue la participación argentina en el foro “ASPA - América del Sur - Países Árabes”¹⁵, un ámbito de relacionamiento entre los Estados de estas dos regiones basado en tres pilares: política, economía y cultura. Si bien Brasil fue la fuerza orientadora detrás de este proyecto, lo cual forma parte de su proyección global como potencia emergente, la colectividad árabe argentina apoyó esta iniciativa, al ser la primera en incorporar explícitamente el componente cultural en las relaciones entre estos países. Desde la primera cumbre en Brasilia en mayo de 2005 se realizaron más de una docena de encuentros, lo cual ha permitido generar un nuevo marco en cuanto a las relaciones entre los países de América del Sur y los de aquella región.

Los cuatro años de la presidencia de Néstor Kirchner no significaron ningún cambio en la política exterior argentina hacia los países de Medio Oriente, debido a la continuidad de la política de alineamiento con los Estados Unidos y su consecuencia en aquella región: el acercamiento a los países aliados de Washington y el alejamiento de los demás.

15 Sobre el proceso ASPA puede verse la página oficial del mismo, con toda la información referida a reuniones y documentos aprobados, en <http://www2.mre.gov.br/aspa/>.

Períodos de los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 y 2011-2015)

La asunción de Cristina Fernández de Kirchner en diciembre de 2007 significó una continuidad con la política exterior de Néstor Kirchner –recordemos que Jorge Taiana era ministro de Relaciones Exteriores desde diciembre de 2005–, aunque se pensaba que Cristina Fernández estaría más interesada en temas de política exterior que el anterior presidente.

En febrero de 2008 se reabrió la Misión de la Liga Árabe en Argentina. Ese mismo mes se celebró en Buenos Aires la reunión de cancilleres árabes y sudamericanos del foro ASPA. En octubre de 2008 se estableció una misión ante el gobierno palestino en Ramallah. En noviembre de 2008, la presidenta inició su primera gira por aquella región, donde visitó Argelia, Túnez, Egipto y Libia. Los temas centrales fueron de tipo comercial y el principal interés fue lograr una mayor inserción en esos mercados. En diciembre del mismo año, el gobierno de Emiratos Árabes Unidos abrió una embajada permanente en Buenos Aires. El segundo viaje de la presidenta a Medio Oriente se realizó en marzo de 2009 cuando asistió a la Cumbre del ASPA, que se celebró en Doha (Qatar). En cuanto a visitas de dirigentes de aquella región a Argentina, podemos mencionar la visita del rey de Jordania, Abdallah II, en octubre de 2008; la del presidente de la Autoridad Nacional Palestina (ANP), Mahmud Abbas, y la de su par israelí, Shimon Peres, en noviembre de 2009, como parte de sus respectivas giras sudamericanas. Finalmente, en enero de 2010 el emir de Qatar visitó Argentina e hizo lo propio el presidente sirio Bashar Al Assad en el mes de julio.

El interés argentino hacia los países árabes se ha limitado a vínculos comerciales, sin la existencia de una estrategia específica hacia Medio Oriente. Las relaciones con Israel han tenido un lugar privilegiado en lo referido a la política exterior argentina hacia aquella región, lo cual no solo es el resultado de las relaciones entre Buenos Aires y Washington, sino también el producto de la cercanía desarrollada por el gobierno de la presidenta Fernández de Kirchner con el de Israel, país que visitó durante su campaña presidencial, en calidad de senadora nacional y primera dama.

Durante la segunda presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, particularmente a partir de enero de 2013, cuando Argentina firmó con la República Islámica de Irán un documento denominado “Memorándum de Entendimiento entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República Islámica de Irán” sobre los temas vinculados al ataque terrorista a la sede de la AMIA en Buenos Aires el 18 de Julio de 1994, se generó una crisis con Tel Aviv. El Estado de Israel no ocultó su “profunda decepción” por ese acuerdo y desde ese momento hasta finales de 2015, cuando asumió una nueva administración en Argentina, las relaciones bilaterales estuvieron en niveles muy bajos.

Las crisis institucionales derivadas de las denominadas “Primaveras Árabes”, iniciadas en los primeros meses de 2011, centraron la agenda de los países árabes en la búsqueda de la estabilidad y la solución de los problemas sociales, económicos y políticos internos, y de ahí las escasas iniciativas y visitas que se generaron en esos años.

Período del gobierno de Mauricio Macri (2015-2019)

El esquema de vinculación de Argentina con los países de Medio Oriente durante la administración de Mauricio Macri, quien ejerció la presidencia entre diciembre de 2015 y diciembre de 2019, se basó en recomponer los vínculos con Israel y en fortalecer las relaciones con los países árabes del Golfo, particularmente con Qatar y Emiratos Árabes Unidos.

En cuanto a Israel, el primer ministro de ese país, Benjamin Netanyahu, visitó Argentina en diciembre de 2017, ocasión que sirvió para dar por finalizada la crisis bilateral que se había iniciado en enero de 2013.

La presidencia argentina *pro tempore* del G-20 durante 2018 permitió, en un ámbito multilateral, que visitaran Buenos Aires, en ocasión de la Cumbre de Jefes de Estado y de gobierno, el presidente de Turquía, Recep Tayyip Erdoğan, y el príncipe heredero saudita, Mohamed bin Salman.

Las tensiones que se generaron entre los países árabes del Golfo a partir de mayo de 2017, cuando Arabia Saudita implementó un bloqueo contra Qatar, tuvieron

escaso impacto en la política exterior argentina hacia la región debido a que desde Buenos Aires se mantuvieron relaciones diplomáticas plenas con todos esos Estados sin involucrarse en esos temas de la agenda regional.

La importancia de los países árabes del Golfo durante esta administración aumentó de manera significativa. Mejorar los intercambios comerciales o favorecer las inversiones de esos Estados en Argentina fueron los principales objetivos de la política exterior del presidente Macri.

Período del gobierno de Alberto Fernández (desde 2019 hasta la actualidad)

Alberto Fernández asumió la presidencia el 10 de diciembre de 2019, y su primer viaje al exterior fue al Estado de Israel el 22 de enero de 2020. En esa ocasión resultó claro que la intención era la de restaurar una relación que había quedado afectada durante la administración de Cristina Fernández de Kirchner, que ahora ocupa el cargo de vicepresidenta, así como la de aprovechar la ocasión para dar una señal a los Estados Unidos y lograr reuniones bilaterales con funcionarios norteamericanos.

La crisis del COVID que emergió en marzo de 2020 hizo que se redujeran drásticamente los contactos bilaterales presenciales y la mayoría de las actividades planificadas.

Relaciones Argentina - Israel

La existencia de una importante comunidad judía en Argentina hizo que desde el mismo inicio de las relaciones diplomáticas las mismas tuvieran un carácter especial, derivado de estos ciudadanos argentinos que se sentían ligados al Estado de Israel. Argentina votó absteniéndose en noviembre de 1947, cuando el tema de la partición de Palestina fue tratado en la Asamblea General de Naciones Unidas, aunque esta medida no debe interpretarse como una postura contraria a las aspiraciones sionistas, sino como una manera de evitar conflictos en el seno de la sociedad argentina entre los miembros de las colectividades árabe y judía. Pocos

meses después se establecieron relaciones diplomáticas plenas y las mismas fueron muy cordiales, aunque tuvieron algunas crisis importantes, como fue la planteada por la captura de Adolf Eichmann en territorio argentino en mayo de 1960¹⁶.

El gobierno de la Junta Militar argentina nunca fue antiisraelí; también podríamos decir que el gobierno de Israel tampoco mantuvo posturas contrarias, ni siquiera extremadamente críticas, hacia el gobierno argentino de esos años. Incluso desde algunos sectores de la comunidad judía argentina se ha criticado al gobierno de Israel por no expresar con la suficiente claridad sus críticas respecto de las “desapariciones” de ciudadanos argentinos judíos. Familiares de esas personas sostienen que el gobierno de Tel Aviv prefirió mantener buenas relaciones con la Junta Militar argentina que enfrentarse por ese tema. Los negocios bilaterales y algunas posturas comunes tuvieron preeminencia por encima de consideraciones humanitarias. Incluso el gobierno israelí vendió armamento a Argentina durante la guerra de Malvinas¹⁷.

En 1998, Israel cerró su agregaduría militar en Argentina para atender los temas de defensa en forma concurrente desde Chile, algo que, de acuerdo con funcionarios israelíes, no derivaba de una situación de enemistad, sino de una razón presupuestaria. Las escasas compras de armamento que Argentina realizó durante esa década contrasta con las importantes adquisiciones realizadas por otros países de América Latina; de allí que Israel haya decidido tomar esa medida¹⁸. Las pocas compras que Argentina realizaba en esos años se centraban en Estados Unidos dejando de lado a otros mercados que en el pasado habían sido importantes, como el caso de Israel y Francia.

Además del tema de las votaciones en el seno de Naciones Unidas y las relaciones comerciales (temas que veremos en páginas subsiguientes), el principal tema de la

16 Raanan, Rein, *Argentina, Israel y los judíos: de la partición de Palestina al caso Eichmann (1947-1962)*, 2ª edición ampliada, Lumiere, Buenos Aires, 2007.

17 “Israel: The Arms Dealer”, *Washington Report*, 13 de junio de 1983, p. 3, disponible en <http://www.wrmea.com/backissues/061383/830613003.html>.

18 Santoro, Daniel, “Israel pone condiciones para reabrir su agregaduría militar”, *Clarín*, 13 de enero de 1998, disponible en <http://www.clarin.com/diario/1998/01/13/t-00601d.htm>.

agenda bilateral argentino-israelí está referido a la investigación de los atentados contra la Embajada de Israel y la AMIA. Este tema ha servido de base para lo que podríamos denominar un renovado interés israelí por los países de esta región. En julio de 2009, el ministro de Relaciones Exteriores de Israel, Avigdor Lieberman, realizó una gira por varios países de América. La última visita de un canciller israelí a Argentina había sido la de Shimon Peres, en marzo de 1994. El mismo Peres, en noviembre de 2009, realizó un viaje a Argentina siguiendo con los mismos objetivos planteados meses antes por Lieberman.

Desde el lado argentino, Cristina Fernández de Kirchner visitó Israel en mayo de 2005, cuando aún era senadora nacional, y en 2010 viajó oficialmente a Israel en calidad de jefa de Estado.

Sin embargo, en enero de 2013 se produjo un hecho que resintió las relaciones bilaterales, cuando Argentina e Irán firmaron un memorándum de entendimiento, con la intención de destrabar el conflicto diplomático entre Buenos Aires y Teherán desde los atentados a la Embajada de Israel (1992) y al edificio de la AMIA (1994). Esta decisión de la presidenta argentina generó un gran rechazo por parte de Israel, que en esos momentos se encontraba en medio de una creciente tensión con el gobierno iraní. Hasta el final de la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, el 10 de diciembre de 2015, las relaciones bilaterales estuvieron casi totalmente congeladas.

Durante la administración de Mauricio Macri, la política exterior argentina se planteó como objetivo restaurar los vínculos con Israel. En este sentido, el 15 de diciembre de 2015, la Cámara Federal de Casación Penal dejó firme la inconstitucionalidad del memorándum, por lo que este quedó sin efecto. A partir de ese momento, las relaciones argentino-israelíes se activaron nuevamente. En septiembre de 2017, el primer ministro Benjamín Netanyahu visitó Argentina¹⁹, con lo que la crisis fue formalmente dejada atrás.

19 Casa Rosada, "Mauricio Macri recibió al primer ministro de Israel", 12 de septiembre de 2017, disponible en <https://www.casarosada.gob.ar/slider-principal/40549-mauricio-macri-recibio-al-primer-ministro-de-israel>.

En esos años se generaron vínculos en el ámbito de las fuerzas armadas y de seguridad, ya que los ministerios de Defensa y de Seguridad compraron material israelí, lo que contribuyó a relanzar las relaciones.

Otra fuerte señal de acercamiento a Israel se dio en julio de 2019, cuando Argentina declaró a la organización libanesa Hezbollah como grupo terrorista mediante un decreto presidencial. La decisión se tomó en momentos en los que el secretario de Estado de Estados Unidos, Mike Pompeo, llegaba a Buenos Aires. Un indicio claro de que en nuestra política exterior, las relaciones con Israel siempre han estado vinculadas a las relaciones con Estados Unidos: desde el punto de vista argentino, el Estado de Israel es una forma indirecta de llegar a Washington.

Como lo hemos mencionado, en enero de 2021 el presidente Alberto Fernández visitó Israel para participar del “Foro Internacional de Líderes en Conmemoración del Día Internacional de Recordación del Holocausto y la Lucha contra el Antisemitismo”, algo que fue interpretado como un viaje con dos objetivos. En primer lugar, marcar una diferencia con el anterior gobierno kirchnerista, durante el cual la actual vicepresidenta, Cristina Fernández de Kirchner, durante su segunda presidencia (2011-2015) había firmado un memorándum con la República Islámica de Irán referido al caso de la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA) que generó el virtual congelamiento de las relaciones argentino-israelíes entre 2013 y 2015. En este sentido, el interés de Alberto Fernández era presentar su nueva administración como dispuesta a dar vuelta la página y relanzar la relación bilateral. El segundo objetivo era aprovechar el viaje, en el que iban a participar funcionarios de los Estados Unidos. Volvemos a encontrar el mismo esquema triangular: Argentina-Israel-Estados Unidos, una visión que puede ser cierta en algunos aspectos pero que tiende a desconocer la complejidad creciente de las relaciones entre Tel Aviv y Washington, que no siempre se encuentran en total sintonía.

Relaciones comerciales argentino-israelíes

En cuanto al comercio bilateral argentino-israelí, la importancia del mismo es muy reducida si tomamos como base los valores del comercio entre Argentina y los

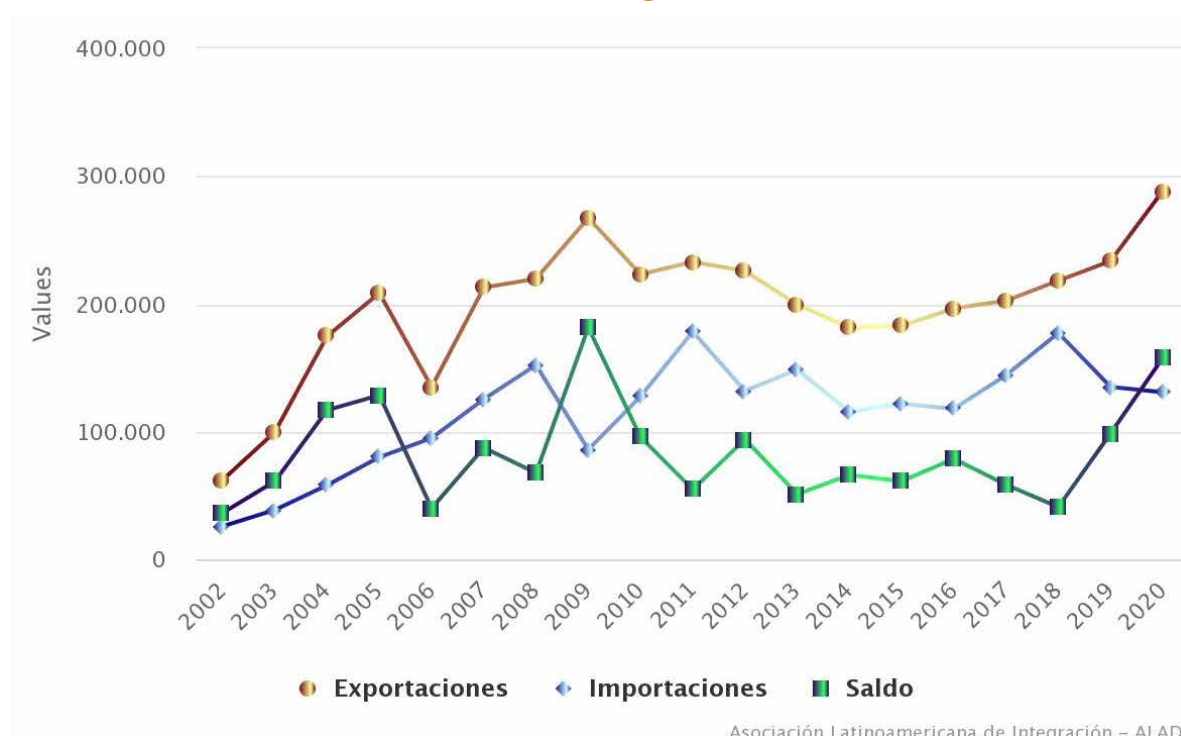
otros países de Medio Oriente. A partir del año 2001 se logró revertir poco más de un lustro de una balanza comercial negativa para el gobierno de Buenos Aires, a lo que debe sumarse un aumento en las exportaciones argentinas, pero que, tal como lo hemos señalado, no son muy significativas en términos comparativos con otros destinos. Esto está directamente relacionado con el pequeño tamaño del Estado de Israel.

Comercio bilateral argentino-israelí (2002-2020) (Valores en miles de U\$S)

Año	Exportaciones	Importaciones	Saldo
2002	62.167	25.844	36.323
2003	99.708	38.641	61.067
2004	174.755	57.999	116.756
2005	208.409	79.938	128.471
2006	134.854	94.880	39.974
2007	212.694	125.388	87.306
2008	219.643	152.074	67.569
2009	267.239	85.888	181.351
2010	223.064	127.396	95.668
2011	232.871	178.239	54.632
2012	225.656	131.783	93.873
2013	199.470	148.548	50.922
2014	181.271	115.293	65.978
2015	182.745	121.635	61.110
2016	196.430	117.803	78.627
2017	202.489	144.187	58.302
2018	218.093	177.185	40.908
2019	233.504	134.934	98.570
2020	288.417	130.760	157.657

Fuente: ALADI, Sistema de Información de Comercio Exterior, Comercio entre Argentina e Israel, disponible en http://consultawebv2.aladi.org/sicoexV2/jsfComercio/totales_comercio_exterior.seam?cid=15342206.

Balanza Comercial de Argentina con Israel



Fuente: ALADI, Sistema de Información de Comercio Exterior, Comercio entre Argentina e Israel, disponible en http://consultawebv2.aladi.org/sicoexV2/jsfComercio/totales_comercio_exterior.seam?cid=15342206.

Las principales exportaciones argentinas hacia Israel están compuestas por carne bovina y maíz; el aceite de maíz y la merluza son otros productos importantes. Estos productos primarios, así como manufacturas de origen agropecuario, constituyen casi la totalidad de las ventas argentinas. En lo que respecta a las importaciones desde Israel, las mismas están compuestas por productos químicos (particularmente herbicidas y fosfatos) y productos electrónicos (estaciones base de telefonía celular y aparatos de radar).

El aumento del comercio bilateral registrado a partir de 2007 se relaciona con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio entre el Mercosur e Israel en diciembre de ese año en la ciudad de Montevideo, a partir del acuerdo marco firmado entre ambas partes en diciembre de 2005. Tomando en cuenta este importante instrumento y su aprobación por el parlamento israelí en noviembre de

2009, es probable que en los próximos años el comercio bilateral entre Israel y los países miembros de Mercosur se siga desarrollando a medida que disminuyan las barreras arancelarias existentes, tal como lo establece el tratado²⁰.

Relaciones Argentina-Emiratos Árabes Unidos

Emiratos Árabes Unidos se independizó en diciembre de 1971 y el gobierno argentino, mediante el Decreto 1196 (22 de octubre de 1974), procedió al establecimiento de relaciones diplomáticas con ese Estado mediante la publicidad de una declaración conjunta que se firmó en forma simultánea en Buenos Aires y Nueva York, el 26 de febrero de 1974.

El establecimiento de estas relaciones se realizó luego de las conversaciones llevadas a cabo por los representantes argentino y de los EAU ante Naciones Unidas. El texto de la Declaración conjunta es el siguiente:

El gobierno de la República Argentina y el gobierno de los Emiratos Árabes Unidos, deseosos de consolidar los lazos de amistad y cooperación existentes entre los dos países y pueblos, han decidido establecer relaciones diplomáticas y consulares.

En el futuro ambos gobiernos acreditarán embajadores no residentes en sus respectivas capitales. Mientras tanto tienen la intención de fortalecer sus vínculos e intensificar la cooperación mutua en todos los campos. Asimismo, encomiendan a sus Jefes de Misión y a sus representantes y delegados, tanto en las Naciones Unidas y organismos especializados como en el seno de sus misiones diplomáticas o consulares, que mantengan y desarrollen estrechas relaciones²¹.

Desde el inicio de las relaciones diplomáticas, la embajada argentina en Arabia Saudita era la embajada concurrente en los EAU. Recién en 1983 se estableció una

20 Texto completo del acuerdo disponible en <https://www.legiscomex.com/Documentos/argentina-acuerdos-internacionales-tlc-israel>.

21 Declaración conjunta que establece relaciones diplomáticas y consulares entre el gobierno de la República Argentina y el gobierno de los Emiratos Árabes Unidos, Buenos Aires, Abu Dhabi, Nueva York, 26 de febrero de 1974. Aprobada por Decreto 1196 (22 de octubre de 1974).

embajada residente argentina en Abu Dhabi. Es interesante analizar los considerandos del Decreto 1229 (23 de mayo de 1983), mediante el cual se establece la apertura de esa embajada:

Que es necesario perfeccionar los vínculos amistosos que la República ha resuelto mantener con los EAU.

Que con relación a la cuestión Malvinas, los emiratos votaron favorablemente la Resolución 37/82 de Naciones Unidas.

Que comparten con la República Argentina una posición moderada en el Movimiento de Países no Alineados.

Que se trata de una buena plaza para colocación de productos argentinos, por lo que es conveniente propiciar el intercambio comercial entre ambos países²².

Aquí pueden verse los temas que eran importantes para Argentina en esos años, y siguen siéndolo en la actualidad: apoyo por la cuestión Malvinas y mercados de exportación para los productos argentinos. Se trata de una agenda muy simple, que podríamos decir que no ha evolucionado mucho desde entonces.

En diciembre de 2008, el gobierno de Emiratos Árabes Unidos abrió una embajada permanente en Buenos Aires, lo que sirvió para relanzar las relaciones que no estaban muy desarrolladas. Basta señalar que entre 1974 (año del establecimiento de las relaciones) y 2009 solo se había firmado un tratado, en 1988, sobre cooperación económica, industrial, tecnológica y financiera.

En los años noventa del pasado siglo se realizaron las primeras inversiones significativas: en 1994, las terminales 1 y 2 de Puerto Nuevo-Buenos Aires comenzaron a ser operadas por una empresa de los Emiratos Árabes Unidos, Dubai Port World (DPWorld).

Fue, sin embargo, durante la primera presidencia de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011), que comenzaron a desarrollarse las relaciones bilaterales

22 Decreto 1229 (23 de mayo de 1983), República Argentina.

argentino-emiratíes. Así, un enviado del gobierno de Abu Dhabi asistió a la ceremonia de asunción de la Presidenta en diciembre de 2007; se concretó la apertura de la embajada en diciembre de 2008; y el ministro de Relaciones Exteriores de aquel país, Abdullah bin Zayed al-Nahyan, visitó Buenos Aires en octubre de 2009 ocasión en que se firmó un memorándum de entendimiento sobre consultas políticas entre los ministerios de Relaciones Exteriores.

Este desarrollo de los vínculos con los países árabes durante esos años se vio favorecido por la conformación del Foro ASPA (América del Sur-Países Árabes), que reúne a los países miembros de la UNASUR y de la Liga de los Estados Árabes, a partir de una iniciativa del gobierno de Brasil en 2005.

Durante la segunda presidencia de Cristina Fernández de Kirchner (2011-2013), particularmente en enero de 2013, la Presidente realizó la primera visita de un jefe de Estado argentino a Emiratos Árabes Unidos, lo que dio inicio a un nuevo capítulo en las relaciones bilaterales. En esa ocasión se firmaron acuerdos en varias áreas: desde cooperación en el ámbito de la tecnología nuclear y espacial hasta transporte aéreo, pasando por cuestiones aduaneras.

La agenda bilateral, al igual que en los años ochenta del siglo pasado, seguía centrándose en el desarrollo de vínculos comerciales a partir de la apertura del mercado emiratí para los productos argentinos, que en su mayor parte estaban (y están) conformados por productos primarios.

En abril de 2014 visitó Argentina el vicepresidente de los Emiratos Árabes Unidos, primer ministro y gobernador de Dubái, el jeque Mohammed bin Rashid Al Maktoum, una señal que buscaba reafirmar el interés emiratí por Argentina.

Este acercamiento argentino-emiratí durante la segunda presidencia de Fernández de Kirchner se mantuvo en la administración de Mauricio Macri. Así, durante el gobierno de este último, la primera visita de los Emiratos se produjo en febrero del año 2016. El ministro de Relaciones Exteriores de ese país, jeque Abdullah bin Zayed al Nahyan, se reunió en Buenos Aires con la entonces ministra de Relaciones Exteriores y Culto de la Argentina, Susana Malcorra, con la entonces vicepresidenta Gabriela Michetti y el presidente Mauricio Macri, quien a su vez visitó en mayo

de 2017 los Emiratos Árabes Unidos y se reunió con su vicepresidente y primer ministro, el jeque Mohammend bin Rashid Al Maktoum.

En abril de 2018, el entonces ministro de Relaciones Exteriores de Argentina, Jorge Faurie, se reunió con su par emiratí, Jeque Abdullah bin Zayed Al Nahyan para firmar un Acuerdo para la Promoción y Protección Recíprocas de Inversiones²³.

En febrero de 2019, el presidente Mauricio Macri se reunió en Abu Dhabi con el príncipe heredero de los Emiratos Árabes Unidos, Mohammed bin Zayed Al Nahyan²⁴.

La presidencia de Mauricio Macri fomentó particularmente las relaciones con los países árabes del Golfo, no solo con Emiratos Unidos, sino también con Qatar. Es importante señalar que el Emir mantenía una relación de amistad con el entonces presidente, y ese vínculo personal fue aprovechado a nivel institucional.

En el caso de Qatar, en 2013 Argentina y ese Estado árabe abrieron sus respectivas embajadas, lo que de esa manera dio un impulso a la relación establecida en 1974.

El emir del Estado de Qatar, el Jeque Tamin bin Hamad Al Thani, visitó Argentina en julio de 2016, donde se firmaron tres acuerdos bilaterales. El presidente Mauricio Macri, por su parte, el 1 de septiembre de 2016, hizo escala en Qatar camino a la cumbre del G-20 en China. En octubre de 2018²⁵, el Emir visitó nuevamente Argentina para tratar de avanzar en varios proyectos de inversión y cooperación.

23 Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto Argentina, "Faurie visita Emiratos Árabes Unidos y firma acuerdo para promocionar inversiones", Información para la Prensa N° 153/18, 16 de abril de 2018, disponible en <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/faurie-visita-emiratos-arabes-unidos-y-firma-acuerdo-para-promocionar>.

24 "Macri se reunió con el príncipe de Emiratos Árabes, última actividad de su gira", Télam, 21 de febrero de 2019, disponible en <https://www.telam.com.ar/notas/201902/334869-macri-se-reunio-con-el-principe-de-emiratos-rabes-ultima-actividad-de-su-gira-por-asia.html>.

25 Casa Rosada, Presidencia de la Nación Argentina, "El presidente Macri recibió al emir del Estado de Qatar, el jeque Tamin bin Hamad Al Thani, 5 de octubre de 2018, disponible en <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/actividad-oficial/9-noticias/43823-el-presidente-macri-recibio-al-emir-del-estado-de-qatar-el-jeque-tamin-bin-hamad-al-thani>.

En esos años también se produjeron otras visitas y reuniones de alto nivel, como la visita oficial de la vicepresidenta Gabriela Michetti a Qatar en noviembre de 2016 y la Primera Reunión de Consultas Políticas Bilaterales argentino-qatarí (en mayo de 2017), donde Argentina estuvo representada por el vicescanciller, embajador Gustavo Zlauvinen.

A pesar de esta cantidad de visitas, el marco bilateral que se había acordado, particularmente el acuerdo para evitar la doble imposición fiscal, fue aprobado por el parlamento argentino recién en diciembre de 2020, bajo la administración de Alberto Fernández²⁶.

Durante esta nueva administración, a partir de diciembre de 2019, la pandemia impactó en los proyectos bilaterales. Un ejemplo claro es el de la Exposición Internacional Dubai 2020, que tuvo que trasladarse a octubre de 2021. Durante seis meses este evento reunirá a representantes de más de 180 países y se espera que pueda ser el ámbito para alguna visita argentina de alto nivel a la región en un contexto de pospandemia.

Relaciones comerciales argentino-emiratíes

A pesar de que Emiratos Árabes Unidos es un gran importador de alimentos y bebidas, y aunque las exportaciones argentinas no han dejado de aumentar tal como se puede ver en la siguiente tabla, aún hay una enorme potencialidad para los productos argentinos.

La mayoría de las exportaciones argentinas están conformadas por residuos y subproductos de soja, preparaciones de maní, garbanzos, carne aviar, leche en polvo, porotos, vino y productos de la Pesca²⁷.

26 "El kirchnerismo aprobará el acuerdo con Qatar que firmó Macri", *La Política On Line*, 23 de diciembre de 2020, disponible en <https://www.lapoliticaonline.com.ar/nota/131222-el-kirchnerismo-aprobara-el-acuerdo-con-qatar-que-firmo-macri/>.

27 Argentina, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, Alimentos Argentinos: Informe Emiratos Árabes Unidos, agosto de 2019, disponible en http://www.alimentosargentinos.gob.ar/HomeAlimentos/Cadenas%20de%20Valor%20de%20Alimentos%20y%20Bebidas/informes/06_Informe_Emiratos_Arabes_Unidos.pdf.

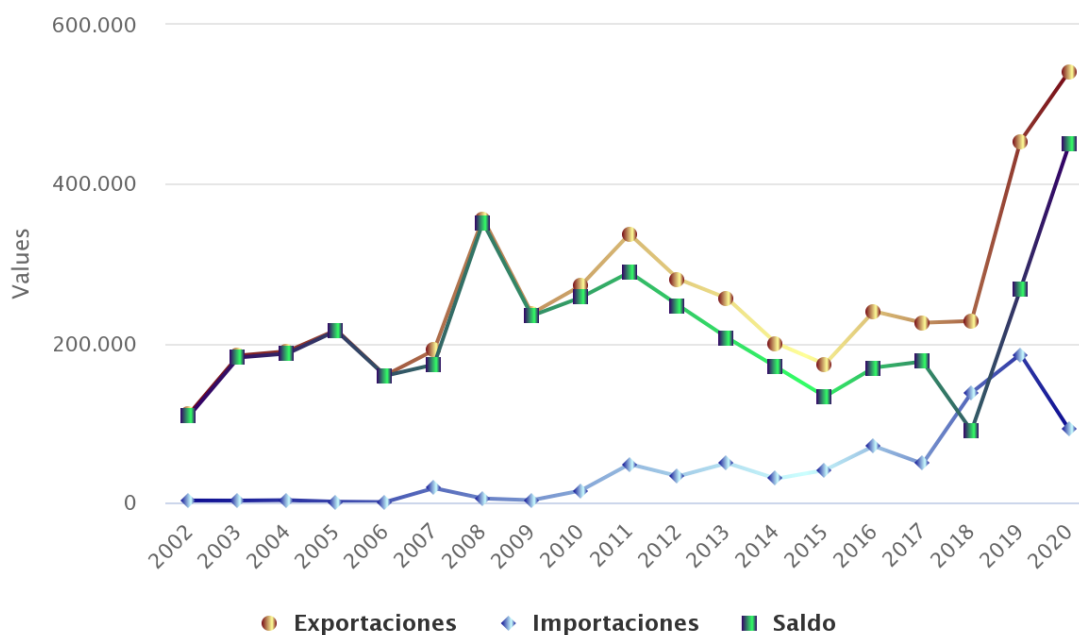
Las oportunidades existentes debido a la demanda emiratí, a las bajas barreras arancelarias y paraarancelarias y a la posibilidad de reexportar desde ese país a otros de la región implica mucha competencia en un mercado muy abierto, De ahí que dependa de los exportadores argentinos la concreción de los negocios en un ámbito donde empresas de todo el mundo buscan hacer pie en ese mercado.

Comercio bilateral argentino-emiratí (2002-2020) (Valores en miles de U\$S)

Año	Exportaciones	Importaciones	Saldo
2002	112.188	2.486	109.702
2003	184.509	2.386	182.123
2004	189.920	2.864	187.056
2005	216.647	936	215.711
2006	159.636	521	159.115
2007	191.225	18.021	173.204
2008	356.852	5.007	351.845
2009	237.340	2.819	234.521
2010	272.203	14.829	257.374
2011	337.236	48.117	289.119
2012	280.624	32.942	247.682
2013	256.390	49.494	206.896
2014	200.134	29.829	170.305
2015	173.730	40.651	133.079
2016	240.155	70.894	169.261
2017	225.735	48.704	177.031
2018	227.910	137.890	90.020
2019	453.729	186.096	267.633
2020	541.590	91.540	450.050

Fuente: ALADI, Sistema de Información de Comercio Exterior, Comercio entre Argentina y Emiratos Árabes Unidos, disponible en http://consultawebv2.aladi.org/sicoexV2/jsfComercio/totales_comercio_exterior.seam?cid=15342206.

Balanza Comercial de Argentina con Emtos. Árabes Unidos



Asociación Latinoamericana de Integración – ALADI

Fuente: ALADI, Sistema de Información de Comercio Exterior, Comercio entre Argentina y Emiratos Árabes Unidos, disponible en http://consultawebv2.aladi.org/sicoexV2/jsfComercio/totales_comercio_exterior.seam?cid=15342206.

Desde la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, pasando por la de Mauricio Macri y hasta la de Alberto Fernández, se ha enfatizado siempre que una de las prioridades es la de atraer inversiones emiratíes, particularmente las de fondos como el Abu Dhabi Fund for Development (ADFD), Abu Dhabi Investment Authority (ADIA) o Mubadala Investment Company (MIC). Desafortunadamente, los vaivenes económicos de la última década no han favorecido esas iniciativas, que requieren de estabilidad antes que nada.

La última reunión pública que se organizó para atraer inversión de este tipo de fondos, y en la que participaron fondos emiratíes, además de otros países del Golfo como Arabia Saudita, Omán, Kuwait y Bahrein, tuvo lugar en marzo de este año²⁸.

²⁸ "Fernández, a 18 fondos de inversión: 'Quiero alentarlos a que vuelquen su mirada en la Argentina'", Télam, 16 de marzo de 2021, disponible en <https://www.telam.com.ar/notas/202103/547602-alberto-fernandez-fondos-de-inversion.html>.

SECCIÓN 2

LOS ACUERDOS DE ABRAHAM Y LAS DINÁMICAS REGIONALES EN MEDIO ORIENTE

Una región confrontativa

Medio Oriente es uno de los puntos geopolíticos más calientes del escenario internacional. Además de ser un espacio de conflictos recurrentes y punto de referencia de las grandes religiones monoteístas, sus importantes recursos hidrocarbúricos y su posición geoestratégica entre los mercados asiáticos y europeos han llamado la atención de las grandes potencias. Sus principales actores regionales –tanto estatales como subestatales– se encuentran involucrados en dinámicas claramente conflictivas desde los orígenes del proceso de formación estatal, luego de la caída del Imperio otomano y la era del colonialismo europeo.

En términos generales, la creación de los nuevos Estados se gestó con un gran voluntarismo, mediante la promoción de un protonacionalismo, pero con una capacidad burocrática limitada y con escasa experiencia²⁹. Ante la fragilidad de las estructuras nacionales, los países de la región se han visto desafiados tanto en el plano sistémico por la competencia estratégica de las grandes potencias como en el plano local, donde diferentes grupos étnicos y religiosos compiten por la

29 Owen, Roger, *State, Power and Politics in the Making of the Modern Middle East*, Londres, Routledge, 1991, p. 10.

primacía (o la supervivencia) en relación con el poder central y mantienen interpretaciones diversas sobre el rol de la religión en el ámbito público.

Más allá de las consideraciones generales, el núcleo del carácter confrontativo del orden regional de Medio Oriente se encuentra en la propia región, debido a la existencia de diversos y solapados ejes de competencia entre las principales potencias regionales. La literatura sobre las dinámicas regionales abona la tesis de la confrontación del orden regional del Medio Oriente. Barry Buzan y Ole Wæver identifican la región como una formación de conflicto perenne³⁰, Benjamin Miller la presenta como una de las regiones más propensas a la guerra en el sistema internacional³¹, Karim Haggag la caracteriza como un orden disputado donde existe un “vórtice de conflictos armados, Estados fallidos, extremismo ideológico, múltiples guerras civiles y un catálogo de sufrimiento humano que tiene pocos precedentes”³², mientras que Volker Perthes y Hanns Maull subrayan la continuidad de las interacciones conflictivas a lo largo de las últimas décadas³³.

Ejes de la confrontación

El carácter confrontativo no es un fenómeno novedoso, sino que tiene sus raíces en el período inmediatamente posterior a la segunda guerra mundial, cuando las aspiraciones nacionales de pueblo judío llevaron a la independencia de Israel en 1948 y generaron el primer gran eje confrontativo, el conflicto árabe-israelí. Un segundo eje confrontativo, durante la temprana y media Guerra Fría, se va a expresar en la lucha intra-árabe por las aspiraciones de liderazgo regional, fundamentalmente entre Egipto y Arabia Saudita. Luego de la Revolución islámica de

30 Buzan, Barry y Wæver, Ole, *Regions and Powers: The Structure of International Security*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004, p. 187.

31 Miller, Benjamin, “Balance of Power or the State-to-Nation Balance: Explaining Middle East War-Propensity”, *Security Studies*, 2006, 15:4, pp. 658-705.

32 Haggag, Karim, “A Regional Order Contested”, *The Cairo Review of Global Affairs*, 2019, disponible en <https://www.thecaireview.com/essays/a-regional-order-contested/>.

33 Perthes, Volker y Maull, Hanns W., “The Middle Eastern Regional Order”, en Maull, Hans, *The Rise and Decline of the Post-Cold War International Order*, Oxford University Press, 2018.

1979, a un nuevo eje de conflictividad entre los países del Golfo e Irak frente a la República Islámica de Irán se le sumará una división dentro del campo islámico –con ramificaciones en el largo plazo– entre grupos religiosos sunitas y chiitas. Durante la Guerra Fría, a dichos ejes de competencia se les fue superponiendo la competencia entre las superpotencias, en un contexto en el que tanto los Estados Unidos como la Unión Soviética apoyaron a sus aliados mientras que buscaban un mejor posicionamiento para bloquear la hegemonía de una alianza prosoviética o prooccidental, respectivamente.

Luego del retiro soviético de los conflictos en el Tercer Mundo y la posterior desaparición de la Unión Soviética, el período post Guerra Fría abrió una ventana de oportunidad para una transición hacia un orden regional más cooperativo, que se expresó en dos procesos fundamentales: en primer lugar, la consolidación del proceso de pacificación regional en torno al eje confrontativo árabe-israelí, que comenzaría con los Acuerdos de Camp David (1978), que normalizaron las relaciones entre Israel y Egipto bajo los auspicios de la Casa Blanca, pero que no solucionarían el problema de fondo: la aspiración del movimiento nacional palestino de constituir su propio Estado. Con la internacionalización de la guerra civil en el Líbano (1982) y la primera intifada (1988-1989), el centro de las dinámicas de inseguridad regional se trasladó al eje palestino-israelí. En este contexto, el proceso de negociaciones de paz y la firma de los Acuerdos de Oslo I (1993) y Oslo II (1995) –con los auspicios de la administración Clinton– permitieron el establecimiento de una hoja de ruta para una convivencia pacífica entre Israel y los palestinos, representados por la Organización para la Liberación de Palestina (OLP). En segundo lugar, la acción punitiva multilateral liderada por los Estados Unidos contra las aspiraciones revisionistas del Irak de Saddam Hussein luego de su invasión a Kuwait en 1990 quitó un elemento de desestabilización regional. Sin embargo, una década después ambos temas estuvieron sujetos a desenlaces poco felices con el fracaso del proceso de Oslo y la explosión de una segunda intifada palestina, mientras que el régimen de Saddam Hussein sería derrocado e Irak invadido en una acción unilateral en 2003 por parte del gobierno estadounidense de George W. Bush (h.), luego de los traumáticos hechos del 11S.

Al fracaso de los procesos tendientes a la estabilización de asuntos claves, en la aurora del nuevo milenio la dinámica conflictiva en el Golfo Pérsico se agudizó debido a los avances del programa nuclear de Irán y la creciente percepción de amenaza de los países sunnitas –especialmente de Arabia Saudita– en torno a la acción de grupos chiitas en la denominada “media luna chiita” que permitiría la construcción de un corredor geopolítico desde el Khozarán hasta el Mediterráneo oriental³⁴. Los actores centrales de este estudio –Israel y Emiratos Árabes Unidos (EAU)– conciben la posición revisionista de Irán como un potencial desestabilizador, por motivos diversos. Para el país ubicado en el Mediterráneo Oriental, un rival con potenciales capacidades nucleares y probadas capacidades misilísticas de mediano alcance, apoyo a grupos militantes contrarios como Hezbollah y una narrativa antiisraelí se presenta como una amenaza existencial. Mientras que para EAU, la contigüidad geográfica y la asimetría de poder en el Golfo, sumadas a su alianza regional con Arabia Saudita, ha fomentado un proceso de búsqueda de alianzas con potencias occidentales en el área de seguridad nacional. Durante la post Guerra Fría, el eje confrontativo Irán-Arabia Saudita desplazó el conflicto palestino-israelí como el centro de atención de las dinámicas regionales, proceso que se profundizará luego de la denominada “Primavera Árabe” y que será considerado por diversos autores como una nueva “guerra fría” regional³⁵. Entre 2011 y 2012, una serie de revoluciones sociales afectaron profundamente al mundo árabe, con resultados dispares, desde un proceso de transformación política y democrática en Túnez hasta una serie de guerras civiles en Libia, Siria y Yemen. La mayor conflictividad en el período posterior a las revoluciones árabes llevó a una creciente instrumentalización de grupos étnicos y religiosos en la región que produjo tanto una internacionalización de conflictos internos como el desarrollo de

34 Hoover, A. y Balanche, Fabrice, *From the Iranian Corridor to the Shia Crescent: Demography and Geopolitics*. 2021, disponible en <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-0317578>, p. 1.

35 Gause III, Gregory F. 2014. *Beyond Sectarianism: The New Middle East Cold War*, Brookings Doha Center Analysis Paper No. 11, July 2014; Dilip Hiro, *Cold War in the Islamic World: Saudi Arabia, Iran and the Struggle for Supremacy*, London, Hurst, 2020; Flynt Leverett y Hillary Mann Leverett, “The United States, Iran and the Middle East’s New ‘Cold War’”, *The International Spectator*, 45:1, 75-87, 2010.

“guerras de proximidad o subsidiarias” (*proxy wars*), donde la competencia entre Irán frente a Arabia Saudita –junto a la mayoría de sus socios sunnitas del Golfo– se expresa mediante una disputa mediante terceros actores y espacios. Otra consecuencia de la Primavera Árabe fue la constitución de un tercer bloque que disputa la primacía regional a Teherán y Riad, la alianza turco-qatarí, que ha apoyado su proyección regional en las redes de la Hermandad Musulmana –un movimiento islámico transnacional con origen en Egipto–, que es además percibida como un actor disruptivo en Egipto y el resto de los países del Golfo.

Aproximación conceptual

Medio Oriente es una región donde “los Estados buscan la seguridad principalmente mediante el establecimiento y mantenimiento de lo que consideran una distribución adecuada del poder”³⁶, aunque la visión que dichos Estados sostienen sobre el orden regional difiere de modo importante, por lo que hay una incapacidad de concertar un orden tanto en términos de la distribución de poder como en sus aspectos normativos³⁷.

En este orden de ideas, subrayamos la importancia de incorporar un enfoque del orden regional que nos ayude a comprender la naturaleza y la trayectoria de la dinámica regional, junto con la perspectiva del realismo neoclásico, que permite entender los condicionantes domésticos de los estímulos sistémicos. El realismo neoclásico generalmente se enfoca en la competencia interestatal más que en la cooperación neorrealista, enfatiza el papel del sistema internacional como proveedor de limitaciones y oportunidades para las acciones de política exterior de un Estado y subraya la importancia de las variables domésticas para explicar la conducta de los Estados³⁸. La interacción entre las dimensiones internacional y

36 Lake, David y Morgan, Patrick. *Regional Orders: Building Security in a New World*. University Park, Pa.: Pennsylvania State University Press, 1997, p. 33.

37 Kissinger, Henry, *Orden mundial: reflexiones sobre el carácter de los países y el curso de la historia*, Penguin Random House, Barcelona, 2016.

38 Ripsman, N., *Neoclassical Realism*, Oxford Research Encyclopedia of International Studies, 2017.

doméstica, la denominada “interméstica”³⁹, es una variable permanente en la dinámica política y de seguridad de Oriente Medio⁴⁰. Por lo tanto, como subrayan Hinnebusch y Ehteshami⁴¹, los Estados de Oriente Medio operan dentro de un entorno que se distingue por una alta permeabilidad y una configuración interconectada de tres niveles: el entorno global, el entorno interestatal y el entorno transnacional. En el marco de esta aproximación conceptual, dos elementos son de particular importancia para la comprensión de las dinámicas regionales del Medio Oriente: el modo de interacción entre las grandes potencias y las potencias regionales involucradas en los hechos y procesos de interés, y el modo en que el liderazgo político de los actores regionales percibe, procesa y reacciona frente a dichos acontecimientos. Los acuerdos de Abraham son un ejemplo patente de un modelo de involucramiento positivo por parte de la administración de Donald Trump –por lo menos en la promoción de un acercamiento entre sus propios aliados frente a un rival común–, al mismo tiempo que tanto el gobierno encabezado por el primer ministro Netanyahu en Israel como la monarquía liderada formalmente por Jalifa bin Zayed al-Nahayan percibieron la oportunidad para restablecer sus relaciones diplomáticas y normalizar sus vínculos pese a las resistencias internas dentro de sus propios países y la percepción negativa de otras potencias regionales dentro y fuera de la zona.

39 Bahgat Korany, “International Relations Theory: Contributions from Research in the Middle East”, en *Area Studies and Social Sciences: Strategies for Understanding Middle East Politics*, ed. Mark Tessler, Anne Dressel, Anne Banda y Jodi Nachtwey, Bloomington: Indiana University Press, 1999, pp. 149-57.

40 Lynch, Marc, “The New Arab Wars: Uprisings and Anarchy in the Middle East”, *Public Affairs*, New York, 2016.

41 Hinnebusch, Raymond y Ehteshami, Anoushirvan (eds.), *The Foreign Policies of Middle East States*, Lynne Rienner Publishers, 2014.

Los acuerdos de Abraham

Antecedentes

Históricamente –a partir de la declaración de independencia de Israel en 1948 y la primera guerra árabe-israelí–, las relaciones de Israel con la mayoría del mundo árabe estuvieron marcadas por la hostilidad. Debido a la recurrencia de conflictos armados y la permanencia de tensiones con los países árabes, en las primeras décadas Israel recurrió a la denominada “doctrina de la periferia”, donde buscaba apoyos diplomáticos en países no-árabes de la región como Turquía, Irán y la Etiopía Imperial⁴². Sin embargo, la caída de Haile Selassie en Etiopía (1974) y la Revolución Islámica de Irán (1979) le quitaron fuerza a esa visión, al mismo tiempo que las negociaciones de paz con El Cairo, su principal enemigo regional, terminaron en un entendimiento y una posterior normalización de las relaciones bilaterales. En su momento, la decisión del país liderado por Muhammad Anwar el-Sadat desafió uno de los pilares de la política panarabista de la época, la Resolución de Jartum de 1967 aprobada por la Liga Árabe, que sostenía tres “no”: no a la paz con Israel, no al reconocimiento de Israel y no a las negociaciones con Israel. Otra herramienta tradicional de presión ha sido el boicót contra los intereses israelíes, desde la interrupción de todo comercio bilateral hasta el bloqueo de empresas que realizan negocios con Israel en terceros países. Si bien formalmente hoy en día solamente Siria y el Líbano (además de Irán) sostienen un boicót bilateral debido al debilitamiento de esta política, todavía existen múltiples barreras formales e informales para el desarrollo de negocios entre los países árabes e Israel. Un tercer problema estructural es la posición de la Liga Árabe en relación con la cuestión palestina, que condiciona la normalización diplomática. De acuerdo con la Iniciativa de Paz Árabe –el plan de la Liga Árabe acordado en la Cumbre de Beirut en 2002 y refrendado posteriormente en 2007 y 2012–, impone tres condiciones para el establecimiento de “relaciones normales”:

42 Hadar, Leon, “The collapse of Israel’s ‘Periphery Doctrine’”, *Foreign Policy*, 2010, disponible en <https://foreignpolicy.com/2010/06/26/the-collapse-of-israels-periphery-doctrine/>.

- a. Retirada total israelí de todos los territorios ocupados desde 1967, incluidos los Altos del Golán sirio hasta las líneas del 4 de junio de 1967, así como los restantes territorios libaneses ocupados en el sur del Líbano.
- b. El logro de una solución justa al problema de los refugiados palestinos que se acordará de conformidad con la Resolución 194 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.
- c. La aceptación del establecimiento de un Estado Palestino Soberano Independiente en los territorios palestinos ocupados desde el 4 de junio de 1967 en Cisjordania y la Franja de Gaza, con Jerusalén Este como su capital⁴³.

Cualquier movimiento regional que matice estas posiciones ha generado tradicionalmente fuertes críticas, que bloquearon cualquier normalización, especialmente por parte de la Liga Árabe y miembros de la Organización para la Cooperación Islámica. Emiratos Árabes Unidos hizo frente a dicha adversidad. A mediados de agosto de 2020 sucedió un hecho que sorprendió al público en general, pero también a los observadores de las dinámicas políticas y diplomáticas del Medio Oriente: Israel y Emiratos Árabes Unidos anunciaron un acuerdo para establecer relaciones diplomáticas.

Los Acuerdos

El 15 de septiembre de 2020, luego de décadas sin relación formal, los Emiratos Árabes Unidos e Israel firmaron el “Tratado de Paz, Relaciones Diplomáticas y Normalización Completa”, un acuerdo formal cuyo objeto primario fue la normalización de las relaciones diplomáticas, pero que abrió las puertas a desarrollar acuerdos específicos en diversos aspectos de la agenda, desde inversiones hasta aviación civil. Al mismo tiempo, el Reino de Bahrein firmó una declaración –documento de menor jerarquía y formalidad jurídica– con Israel bajo el título

43 Liga Árabe, “Arab peace initiative adopted at Beirut summit”, disponible en https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/empa/dv/1_arab-initiative-beirut/1_arab-initiative-beirut_en.pdf -.

“Declaración de paz, cooperación y relaciones diplomáticas y amistosas constructivas”, en la misma línea de establecer vínculos diplomáticos regulares. Además, ambos países árabes, junto con Israel y los Estados Unidos, firmaron ese mismo día la denominada “Declaración de los Acuerdos de Abraham”⁴⁴. Con una narrativa conciliadora y cierto tono religioso, el documento le da un marco apropiado a un hecho con pocos antecedentes previos. Puntualmente, en términos de la normalización, es el tercer hito luego del reconocimiento de Israel por parte de Egipto (1979) y Jordania (1994), producto de los acuerdos de Camp David (1978) y Oslo (1993-1995), respectivamente.

Luego de la ceremonia realizada en la Casa Blanca, donde participaron el ministro de Relaciones Exteriores de Baréin, Abdullatif al-Zayani, el primer ministro israelí, Benjamin Netanyahu, el presidente Donald Trump y el ministro de Relaciones Exteriores de los Emiratos Árabes Unidos, Abdullah bin Zayed al-Nahyan, se produjo un cierto efecto dominó que llevó a la ampliación de los acuerdos con otros países, Sudán (octubre) y Marruecos (diciembre), que establecieron relaciones diplomáticas con Israel. En este sentido, Yossef aporta una serie de datos interesantes:

Ninguno de los Estados árabes que se unen a los acuerdos comparte frontera con Israel, ni ha participado en ningún combate contra él en ninguna de las siete guerras

44 El texto original es el siguiente: “We, the undersigned, recognize the importance of maintaining and strengthening peace in the Middle East and around the world based on mutual understanding and coexistence, as well as respect for human dignity and freedom, including religious freedom. We encourage efforts to promote interfaith and intercultural dialogue to advance a culture of peace among the three Abrahamic religions and all humanity. We believe that the best way to address challenges is through cooperation and dialogue and that developing friendly relations among States advances the interests of lasting peace in the Middle East and around the world. We seek tolerance and respect for every person in order to make this world a place where all can enjoy a life of dignity and hope, no matter their race, faith or ethnicity. We support science, art, medicine, and commerce to inspire humankind, maximize human potential and bring nations closer together. We seek to end radicalization and conflict to provide all children a better future. We pursue a vision of peace, security, and prosperity in the Middle East and around the world. In this spirit, we warmly welcome and are encouraged by the progress already made in establishing diplomatic relations between Israel and its neighbors in the region under the principles of the Abraham Accords. We are encouraged by the ongoing efforts to consolidate and expand such friendly relations based on shared interests and a shared commitment to a better future”.

árabe-israelíes entre 1948 y 2006 (excepto Marruecos, brevemente, durante la guerra de octubre de 1973). Además, las relaciones políticas de Israel con estos países antes de los acuerdos no eran las mismas en todos los ámbitos. Las relaciones iban desde la hostilidad manifiesta (por ejemplo, Sudán) a ninguna relación (por ejemplo, los Emiratos Árabes Unidos y Bahréin) hasta las relaciones diplomáticas a corto plazo a nivel de las oficinas de enlace (por ejemplo, Marruecos, 1995-2000)⁴⁵.

Reacciones

Una de las cuestiones que fortalecieron los acuerdos dentro del marco regional fue la incorporación de Sudán y Marruecos, gracias a los incentivos ofrecidos por los Estados Unidos. En el caso del Kartum, la administración estadounidense ofreció retirarlo de la lista de países promotores del terrorismo –entre otros beneficios– a cambio del reconocimiento de Israel, lo que facilitó la normalización de sus relaciones con el resto de la comunidad internacional⁴⁶. En el caso de Rabat, Trump ofreció el reconocimiento de la soberanía marroquí sobre el Sahara Occidental, lo que produjo una reacción airada por parte del movimiento saharauí nucleado en la autodenominada República Árabe Saharaui Democrática⁴⁷. Las reacciones internacionales no se hicieron esperar. La oficina del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad expresó su beneplácito con la decisión y “celebra el anuncio de normalización de las relaciones entre Israel y los Emiratos Árabes Unidos y reconoce el papel constructivo que ha desempeñado Estados Unidos al respecto”, mientras que la normalización “será beneficiosa para ambos países y un paso fundamental para la estabilización de toda la región”⁴⁸.

45 Yossef, Amr, “The Regional Impact of the Abraham Accords”, *MWI Report*, West Point, 2/2021.

46 “Sudán es retirado de la lista de países patrocinadores del terrorismo”, *France 24*, 14 de diciembre de 2020, disponible en <https://www.france24.com/es/%C3%A1frica/20201214-sudan-retiro-lista-patrocinadores-terrorismo>.

47 Monge, Yolanda y Peregil, Francisco, “Trump da un espaldarazo a Marruecos al reconocer su soberanía en el Sáhara Occidental”, *El País*, 10 de diciembre de 2020, disponible en <https://elpais.com/internacional/2020-12-10/marruecos-logra-que-ee-uu-reconozca-su-soberania-sobre-el-sahara-occidental-a-cambio-de-iniciar-relaciones-diplomaticas-con-israel.html>.

48 Unión Europea, Consejo de la Unión Europea, Declaración del Alto Representante en nombre de la Unión Europea sobre el anuncio de la normalización de relaciones entre Israel y los

Alemania fue unos pasos más adelante. Ante el anuncio del restablecimiento de relaciones el 14 de agosto, el ministro de Relaciones Exteriores Heiko Maas conversó con su contraparte Gabi Ashkenazi y expresó que dicho acuerdo presentaba una “contribución importante a la paz en la región”⁴⁹. Luego de la firma del acuerdo, el canciller emiratí Abdullah bin Zayed Al Nahyan y el canciller israelí Ashkenazi tuvieron su primer encuentro bilateral y eligieron como país a Alemania. Este hecho fue remarcado por Maas, que expresó que “el valor más importante en la diplomacia es la confianza, y estoy personalmente agradecido a mis dos colegas por depositar esa confianza en Alemania”, y recalcó además que el “valiente acuerdo de paz” representa “la primera buena noticia del Medio Oriente en mucho tiempo, y al mismo tiempo una oportunidad para un nuevo movimiento en el diálogo entre Israel y los palestinos”⁵⁰. En este sentido, la posición alemana –en línea con la europea– apoya una solución pacífica basada en la fórmula de los dos Estados, algo que sostiene frente a diversos tipos de interlocutores y frentes diplomáticos⁵¹.

A diferencia de la visión propositiva de la Unión Europea, Turquía e Irán tuvieron una postura crítica. El presidente turco Recep Tayyip Erdoğan interpretó este movimiento como una “conducta hipócrita” que afectaba la Iniciativa de Paz Árabe, al mismo tiempo que amenazó con suspender las relaciones diplomáticas⁵². El comunicado oficial

Emiratos Árabes Unidos, 15 de agosto de 2020, disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/08/15/declaration-by-the-high-representative-on-behalf-of-european-union-on-the-announcement-of-a-normalisation-of-relations-between-israel-and-the-uae/>.

49 Alemania, Ministerio de Relaciones Exteriores, “Außenminister Maas zur Vereinbarung zur Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen Israel und den Vereinigten Arabischen Emiraten”, 14 de agosto de 2020, disponible en <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/israel-vae/2375072>.

50 Rising, David, Top Israeli, “UAE diplomats meet in Berlin for talks”, AP News, 6 de octubre de 2020, disponible en <https://apnews.com/article/heiko-maas-israel-united-arab-emirates-middle-east-diplomacy-40dab4af9e92720ab14a82757d6fc438>.

51 “Germany’s Merkel insists on two-state solution in Israel-Palestine conflict”, DW, 29 de agosto de 2019, disponible en <https://www.dw.com/en/germanys-merkel-insists-on-two-state-solution-in-israel-palestine-conflict/a-50211907>.

52 Butler, Daren y Gumrukcu, Tuvan, “Turkey may suspend ties with UAE over Israel deal, Erdogan says”, Reuters, 14 de agosto de 2020, disponible en <https://www.reuters.com/article/us-israel-emirates-turkey-idUSKCN25A00N>.

de la cancillería iraní calificó el acuerdo como “vergonzoso” y lo describió como un acto de “estupidez estratégica de Abu Dhabi y Tel Aviv que sin duda fortalecerá el eje de resistencia en la región”⁵³. En la misma línea, el liderazgo palestino mostró su disconformidad tanto con el acuerdo en sí como por la falta de apoyo por parte de la Liga Árabe. En la Asamblea de la Liga Árabe celebrada en septiembre de 2020, la organización no acompañó la propuesta de resolución palestina y la condenó⁵⁴.

Motivaciones

Debido a que los países árabes firmantes de los Acuerdos de Abraham decidieron eludir estos compromisos previamente asumidos y tomar una dirección alternativa, dicho entendimiento tiene claras implicancias en cuatro aspectos. En primer lugar, abona la tesis de una menor conflictividad, ya que plantea el establecimiento de una situación de paz entre los firmantes. En segundo lugar, permite el establecimiento de un canal diplomático regular. En tercer lugar, amplifica la legitimidad internacional de Israel como un actor pleno del orden regional. Por último, plantea una cooperación amplia, desde aspectos de seguridad regional hasta cuestiones de la agenda amplia como la educación o inversiones. Sin embargo, cada uno de los actores involucrados tiene motivaciones específicas en las que los determinantes domésticos juegan un papel clave.

En el caso de Israel, no podemos dejar de considerar tanto el cálculo político del experimentado primer ministro Netanyahu como el cambio en las dinámicas de las alianzas regionales. En relación con el primer punto, el acuerdo con EAU tuvo una buena recepción en un contexto político y económico complicado. Entre abril de 2019 y marzo de 2021, Israel atravesó cuatro elecciones legislativas –con la respectiva elección de gobierno, dado su sistema parlamentario–, de las cuales Netanyahu

53 “Iran: UAE-Israel deal a ‘stab in the back’ to Muslims”, Aljazeera, 14 de agosto de 2020, disponible en <https://www.aljazeera.com/news/2020/8/14/iran-uae-israel-deal-a-stab-in-the-back-to-muslims>.

54 Abu Toamed, Khaled, “Palestinians: ‘Our Arab brothers have abandoned us’”, *The Jerusalem Post*, 10 de septiembre de 2020, disponible en <https://www.jpost.com/middle-east/palestinians-our-arab-brothers-have-abandoned-us-641843>

sobrevivió a las primeras tres. Entre las denuncias por diferentes cargos de corrupción y abuso de poder, y las consecuencias negativas de la crisis del COVID-19, los acuerdos fueron un alivio. De acuerdo con una encuesta, la gran mayoría de la población se encontraba satisfecha con el acuerdo, además de tener expectativas ciertas sobre beneficios económicos⁵⁵. Sin embargo, la firma del acuerdo no fue suficiente para que el oficialismo pudiera triunfar en las nuevas elecciones generales de marzo de 2021. Por el contrario, la fuerte polarización en torno a la figura de Netanyahu terminó favoreciendo a la oposición, que finalmente pudo formar gobierno en manos de Naftali Bennett –referente del partido de centro-derecha Yamina– en alianza con Yair Lapid –partido centrista Yesh Atid– y otros partidos, incluyendo por primera vez en la coalición gobernante a un partido árabe, Ra’am (Lista Árabe Unida). Por otro lado, frente a la expansión de la amenaza iraní y su proyección en el Levante, hay una manifestación de la visión estratégica de Israel frente a la región, en línea con los intereses de la administración Trump (y posteriormente Biden) sobre el rol de los Estados Unidos en Medio Oriente. Como afirman Norler y Sinai:

Lo que estamos presenciando ahora no es solo la creación de una doctrina inversa por parte de Israel, sino también un cambio dramático en las alianzas: Israel une fuerzas con el centro sunita (Emiratos Árabes Unidos y, por extensión, el Reino de Arabia Saudita) contra la periferia (Turquía e Irán) sacrificando (de un modo posiblemente considerable) su ventaja militar cualitativa⁵⁶.

En el caso de Washington, su involucramiento en el proceso clave, aunque si bien fue una condición necesaria para el avance del entendimiento, la sola voluntad de impulsar un acuerdo fue insuficiente⁵⁷. Hasta la concreción de los acuerdos, la política exterior de los EEUU durante la era Trump había sido poco exitosa. En

55 “Israelis pessimistic ahead of new year, but see hope in UAE peace deal — study”, *The Times of Israel*, 8 de septiembre de 2020, disponible en <https://www.timesofisrael.com/israelis-pessimistic-ahead-of-new-year-but-see-hope-in-uae-peace-deal-study/>.

56 Norler, Tova y Samir Sinai, “The Abraham Accords: Paradigm Shift or Realpolitik?”, George Marshall European Center for Security Studies, *Security Insights* 64, 2021, p. 11.

57 Greenway, Robert, *Transforming the Middle East: The Origins, Impact and Evolution of the Abraham Accords*, Hudson Institute, 2021, p. 1.

línea con su modo unilateral, la administración se retiró del Plan de Acción Integral Conjunto (PAIC) sobre el programa nuclear de Irán e impulsó sin mucho apoyo un plan de paz para solucionar el problema palestino-israelí denominado “Paz para la prosperidad”⁵⁸, además de llevar adelante una política de zigzag en relación con socios tradicionales de la región, como Turquía y Qatar. Sin embargo, los buenos oficios diplomáticos para reconciliar a dos socios regionales fueron efectivos y se amplió la base de la legitimidad de los mismos con la incorporación posterior de Bahrein, Marruecos y Sudán.

Finalmente, factores tanto internos como externos movilizaron la decisión emiratí. En el plano externo, además del apoyo tácito de Arabia Saudita para avanzar, le permite al país del Golfo evadir las restricciones impuestas por la legislación estadounidense para la adquisición de material bélico de última generación y fortalecer el eje conservador hostil a Teherán mediante lo que el ministro de Asuntos Exteriores Anwar Gargash llamó la “ruptura del tabú”⁵⁹ de las relaciones entre Israel y los países del Golfo. En el ámbito doméstico, Mohammed bin Zayed (MBZ) –el sucesor y hombre fuerte de la casa real de EAU– hizo una apuesta al colocar las expectativas de beneficios por encima de los costos de la opinión pública, generalmente favorable al reclamo palestino. De acuerdo con Guzansky y Marshall: “Aunque el público [emiratí] en general aún tiene que mostrar una afinidad particular por Israel, las encuestas de opinión pública recientes indican que la calle emiratí está preocupada principalmente por la amenaza que representa Irán, mientras que la cuestión palestina está casi al final de la agenda”⁶⁰. La proyección de beneficios incluye fundamentalmente las áreas de salud, turismo, agricultura, cooperación espacial, entre otras⁶¹.

58 White House, “Peace to Prosperity: a vision to improve the lives of the Palestinian and Israeli People”, January 2020, disponible en <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2020/01/Peace-to-Prosperity-0120.pdf>.

59 Hamill-Steward, Christopher, “Gargash: UAE-Israel relationship will help Palestinians, but they must engage”, *Arab News*, 17 de septiembre de 2020, disponible en <https://www.arabnews.com/node/1735641/middle-east>.

60 Guzansky, Yoel y Marshall, Zachary A., “The Abraham Accords: Immediate Significance and Long-Term Implications”, *Israel Journal of Foreign Affairs*, 2020, 14:3, p. 380.

61 Forgues Alter, Eric Canal y Janardhan, Narayanappa, “Abraham Accords: Legal Interpretation

Proyectos y desafíos

Luego del anuncio del acuerdo se desarrollaron una serie de acciones que motorizaron la agenda de cooperación entre las partes, en paralelo con la apertura de sendas sedes diplomáticas. Un ejemplo patente fue la asociación entre *Apex National Investment* (EAU) y *TeraGroup* (Israel) para desarrollar un test rápido de coronavirus dos días después del anuncio de los acuerdos de paz⁶². Solo dos semanas después, el premier emiratí Khalifa bin Zayed Al Nahyan derogó la ley de boicot a Israel de 1972, lo que facilitó tanto el comercio de bienes y servicios israelíes como la posibilidad de generar proyectos conjuntos en diversas áreas. Esto no quiere decir que no había ciertos acuerdos entre actores privados, pero estaban acotados a sectores no estratégicos, como aviación, sector bancario y finanzas⁶³. En relación con el primer sector, el 31 de agosto se llevó a cabo el primer vuelo directo de la empresa israelí El Al a Abu Dhabi con funcionarios de alto nivel, entre quienes se encontraba Jared Kushner, asesor senior –y yerno– de Donald Trump, hecho que se amplió a vuelos regulares semanas más tarde.

Un proceso similar se llevó a cabo con Bahrein, donde los vuelos regulares comenzaron a principios de junio de 2021⁶⁴. Además de en el sector aéreo, se concretaron una serie de avances en las siguientes áreas: habilitación a compañías navieras para la navegación de puertos; habilitación de transferencia bancaria de fondos entre ambos países; firma de un acuerdo inicial para extender un oleoducto israelí a los Emiratos Árabes Unidos; y el establecimiento del Fondo Abraham, que

and Scope for Collaboration with Asia”, EDA Insight: Research and Analysis, Emirates Diplomatic Academy, February 2021, p. 3.

62 Rushton, Simon, Emirati and Israeli companies sign deal to help build coronavirus testing kit, *The National News*, 16 de agosto de 2020, disponible en <https://www.thenationalnews.com/uae/emirati-and-israeli-companies-sign-deal-to-help-build-coronavirus-testing-kit-1.1064080>.

63 “UAE formally abolishes Israel boycott law ahead of delegation’s arrival”, *The Times of Israel*, 29 de agosto de 2020, disponible en <https://www.timesofisrael.com/uae-formally-abolishes-israel-boycott-law-ahead-of-delegations-arrival/>.

64 “Direct flights between Israel and Bahrain starting June”, *The Jerusalem Post*, 18 de abril de 2021, disponible en <https://www.jpost.com/israel-news/direct-flights-between-israel-and-bahrain-starting-june-665528>.

permitiría el desarrollo de proyectos regionales conjuntos por un monto de USD 3 mil millones junto con la Corporación Financiera Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos⁶⁵.

A pesar de la narrativa propositiva y la multiplicación de oportunidades de proyectos y negocios, hay dos temas delicados en los cuales subsisten intereses divergentes. En primer lugar, EAU tenía la expectativa de que los acuerdos desbloquearan la posición de la Casa Blanca en relación con la intención de compra de aviones caza de quinta generación F-35, junto con sistemas avanzados de drones y municiones. Una decisión de tal naturaleza podría afectar la posición de los Estados Unidos, que le da a Israel el beneficio de acceder a la frontera tecnológica y a equipamiento de última generación (*qualitative military edge*⁶⁶) para mantener su capacidad disuasiva frente a sus rivales regionales. A pesar de ciertas objeciones iniciales, Israel no se opuso a la venta del equipamiento y la administración Trump habilitó a último momento la venta, algo que fue confirmado por la nueva administración demócrata. Un segundo tema conflictivo fue la oposición emiratí en torno al plan de anexión de la Ribera Occidental, que llevó al débil gobierno de Netanyahu a comprometerse en torno a su “suspensión” frente a sus pares árabes, mientras que la Casa Blanca se comprometió a no reconocer anexión alguna en el futuro próximo⁶⁷.

65 Canal Forgues Alter, Eric y Janardhan, Narayanappa, *op. cit.*, p. 3.

66 Dicha concepción, que privilegió a Israel como su principal receptor de ayuda militar desde la década del 70, fue institucionalizada por el Congreso en 2008 –reforzada por la Ley de Defensa de la Ventaja Militar Cualitativa de Israel de 2017– mediante la incorporación de un inciso en la Ley de Control de Exportaciones Militares que dice: “Cualquier certificación relacionada con una venta o exportación propuesta de artículos militares o servicios militares bajo esta sección a cualquier país del Medio Oriente que no sea Israel incluirá una aclaración de que la venta o exportación de los artículos de defensa o servicios de defensa no afectará negativamente la calidad de la ventaja militar de Israel”. “22 U.S. Code § 2776 - Reports and certifications to Congress on military exports”, disponible en <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/22/2776>.

67 Magid, Jacob, “US assured UAE it won’t back Israel annexation before 2024 at earliest, Tol told”, *The Times of Israel*, 13 de septiembre de 2020, disponible en <https://www.timesofisrael.com/us-assured-uae-it-wont-back-israel-annexation-before-2024-at-earliest-toi-told/>.

Tests: venta de material sensible y la cuestión palestina

Durante la reunión de alto nivel entre el presidente estadounidense Joseph Biden y el primer ministro israelí Naftali Bennett realizada el 27 de agosto –pospuesta un día debido a los atentados en el aeropuerto de Kabul en medio de la evacuación de urgencia de las tropas y ciudadanos de los EEUU en Afganistán–, el líder estadounidense expresó la continuidad del compromiso de los Estados Unidos en el proceso de normalización de las relaciones. De acuerdo con el comunicado oficial de la Casa Blanca, Biden “expresó su total apoyo a las relaciones sólidas y en expansión entre Israel, sus vecinos árabes y los Estados musulmanes a nivel mundial. Los dos líderes señalaron que las asociaciones históricas de Israel con Egipto y Jordania siguen siendo cruciales para la estabilidad regional. Analizaron formas de profundizar aún más las relaciones de Israel con Bahrein, Marruecos, Sudán y los Emiratos Árabes Unidos, y con la misión de identificar nuevas oportunidades para ampliar esas asociaciones⁶⁸”. Más allá del modo de nombrar estos acuerdos, es un hecho que se han convertido en un nuevo eje de convergencia regional entre los intereses de los Estados Unidos e Israel en el Gran Oriente Medio. Sin embargo, hay un tema clave de la agenda que todavía no han alcanzado las expectativas iniciales del lado emiratí: la venta de F-35 y otros materiales estratégicos. Ya sin la oposición por parte de Israel, la administración Biden tiene pendiente la aprobación del paquete de USD 23 mil millones en venta de material militar, que incluye 50 aviones caza de quinta generación F-35 y 18 drones MQ-9B⁶⁹. De todos modos, la posición israelí es colaborativa y la llave para la resolución de este acuerdo no se encuentra en Tel Aviv, sino en Washington.

Por otro lado, entre el 10 y el 21 de mayo 2021 tuvo lugar un conflicto de 11 días entre Israel y Hamas (organización designada como terrorista por EEUU y la

68 Estados Unidos, Embajada en Israel, “Readout of President Joseph R. Biden, Jr.’s Meeting with Prime Minister Naftali Bennett of Israel”, 27 de agosto de 2021, disponible en <https://il.usembassy.gov/readout-of-president-joseph-r-biden-jr-s-meeting-with-prime-minister-naftali-bennett-of-israel/>.

69 Hitchens, Theresa, “UAE Arms Sale Remains in Limbo Pending Biden Review”, *Breaking Defense*, 5 de agosto de 2021, disponible en <https://breakingdefense.com/2021/08/uae-arms-sale-remains-in-limbo-pending-biden-review/>.

Unión Europea), el cuarto conflicto importante luego de las crisis de 2008-2009, 2012 y 2014. Más allá de cierta incomodidad de los países árabes firmantes de los acuerdos con el liderazgo palestino, la posición favorable de EAU y Bahrein a la creación de un Estado Palestino, el rechazo a la construcción de asentamientos de colonos israelíes y a los planes de anexión de un sector de la Ribera Occidental no se ha modificado. Durante la crisis de mayo hubo dos señales muy claras de los países árabes. En primer lugar, durante los días previos al desencadenamiento de la violencia entre Hamas e Israel, EAU expresó su preocupación sobre la violencia en Jerusalén y las operaciones de las fuerzas de seguridad en el complejo de la Mezquita de Al-Aqsa –tercer lugar más sagrado en el mundo islámico–, llamando además a distender el conflicto⁷⁰. En su momento, Hamas había criticado los Acuerdos de Abraham como una puñalada en la espalda al pueblo palestino, mientras la ANP expresó que Emiratos se estaba burlando de sus deberes hacia el pueblo palestino. A pesar de ello –como segunda señal–, el príncipe real Mohammed bin Zayed Al Nahyan se ofreció como mediador entre las autoridades israelíes y palestinas⁷¹, pese a que Emiratos no tendría un diálogo directo con la dirigencia palestina sino a través de los canales diplomáticos indirectos vía Egipto, Jordania y las Naciones Unidas⁷². En resumen, el intercambio de violencia que se desarrolló tanto en las principales ciudades israelíes como en Gaza y Jerusalén Oriental no minó los Acuerdos, aunque la posición moderada en relación con el conflicto afectó la posición de los países del Golfo frente a posturas mucho más duras, como es el caso de Irán, Turquía y Qatar.

70 "UAE, Bahrain pan Israel's 'storming' of Al-Aqsa, amid international condemnation", *The Times of Israel*, 8 de mayo de 2021, disponible en <https://www.timesofisrael.com/uae-bahrain-pan-israels-storming-of-al-aqsa-amid-international-condemnation/>.

71 Forde, Kaelyn, "Profits or Palestine? UAE-Israel deals likely to continue quietly", *Al Jazeera*, 28 de mayo de 2021, disponible en <https://www.aljazeera.com/economy/2021/5/28/profits-or-palestine-uae-israel-deals-likely-to-continue-quietly>.

72 Zaga, Moran, "A look at UAE policy on the Israeli-Palestinian issue - opinion", *The Jerusalem Post*, 10 de mayo de 2021, disponible en <https://www.jpost.com/opinion/a-look-at-uae-policy-on-the-israeli-palestinian-issue-opinion-667794>.

La nueva administración Biden y el fin de la era Netanyahu

El cambio político que se produjo luego de las elecciones estadounidenses ha mostrado un grado sorpresivo de continuidad en la política exterior, algo que no se vislumbra en otras áreas, como la política frente a Venezuela, las cuestiones del cambio climático y la apuesta por el multilateralismo. Más allá de ciertos detalles, como la instrucción de denominar los Acuerdos de una manera diferente –Acuerdos de Normalización entre EAU/Bahréin-Israel en vez de los Acuerdos de Abraham– a como se refería la administración Trump⁷³, la nueva administración encabezada por Joseph Biden ha mostrado un particular interés por fortalecer estos acuerdos. Por un lado, continúan los buenos oficios para ampliar la agenda de cooperación entre Israel y los cuatro países árabes firmantes. Por otro lado, se ha comenzado a sondear la posibilidad de que otros países se sumen al reconocimiento, aunque este tema todavía es de carácter exploratorio, además de haber sido interrumpido por los cambios de liderazgo político en Israel y la crisis de Gaza. Luego de 12 años y una ronda de cuatro elecciones generales en dos años, finalmente, el primer ministro Benjamin Netanyahu fue reemplazado por un nuevo gobierno de coalición liderado por Naftali Bennett, representante del movimiento conservador Yamina.

El nuevo gabinete expresó tanto la creciente polarización en el sistema político en torno a la figura de Netanyahu –investigado por la justicia israelí por sospechas de dádivas y corrupción– como la complejidad de la representación social y política del país. La conformación de la nueva coalición incluyó a los partidos centristas Yesh Atid, liderado por Yair Lapid, y Kaḥol Lavan de Benny Gantz, partidos de centro-izquierda como el partido laborista Havoda y Meretz, agrupaciones de centro-derecha como Yisrael Beiteinu, Tikva Hadasha y el propio Yamina, además de la sorpresiva incorporación de la Lista Árabe Unida, que representa un porcentaje importante de los ciudadanos israelíes de origen árabe. En el momento

73 Ahmad, Tarek Ali, "US State Department discourages employees from using term 'Abraham Accords'", *Arab News*, 6 de junio de 2021, disponible en <https://www.arabnews.com/node/1870991/media>.

de la firma de los Acuerdos de Abraham, el actual primer ministro Bennett no poseía ningún cargo luego de haber sido ministro de Defensa hasta mayo de 2020, pero no solo no realizó ninguna crítica abierta al acuerdo con los países árabes, sino que también moderó sus posiciones en relación con la cuestión palestina. Además, la agenda de cooperación con EAU y Bahreín continuó ampliándose.

La alineación de los intereses geopolíticos entre Israel y los países firmantes de los Acuerdos ya está dando sus primeros frutos económicos. Entre los principales avances durante el primer año se encontraron la apertura de embajadas y el intercambio de embajadores de Israel con Bahreín y EAU, la visita del ministro de Asuntos Exteriores de Israel Yair Lapid a Marruecos –con la reapertura de la representación diplomática israelí en Rabat– y EAU, el desarrollo de múltiples visitas de líderes gubernamentales, comerciales, culturales y religiosos en ambos sentidos, la concreción de una serie de acuerdos comerciales entre privados en materia portuaria, turística y relacionada con la comercialización de diamantes⁷⁴, como también un interesante acuerdo entre las empresas estatales *Industrias Aeroespaciales de Israel* y la emiratí *Edge* para producir de forma conjunta sistemas anti-drones⁷⁵ y el anuncio de una inversión de USD 1000 millones de la empresa estatal emiratí *Mubadala Petroleum* en el campo de gas de Tamar, uno de los campos de gas más importantes de Israel, con una capacidad de producción potencial de 11 bcm por año⁷⁶.

74 Ferziger Jonathan H., "It's been one year since the Abraham Accords. Gulf-Israel ties are still far from normal", MENA Source, The Atlantic Council, 13 de agosto de 2021, disponible en <https://www.atlantic-council.org/blogs/menasource/its-been-one-year-since-the-abraham-accords-gulf-israel-ties-are-still-far-from-normal/>.

75 Mathews, Sean, "Progress on mutual interests in spotlight as Israel FM visits UAE", Al Jazeera, 29 de junio de 2021, disponible en <https://www.aljazeera.com/economy/2021/6/29/progress-on-mutual-interests-in-spotlight-as-israel-fm-visits-uae>.

76 "Israel's Delek finalises sale of Tamar gas stake to Abu Dhabi's Mubadala", Reuters, 2 de septiembre de 2021, disponible en <https://www.reuters.com/world/middle-east/israels-delek-says-finalised-deal-sell-tamar-gas-stake-uaes-mubadala-2021-09-02/>.

SECCIÓN 3

ESCENARIOS Y TENDENCIAS LUEGO DE LOS ACUERDOS DE ABRAHAM

El carácter conflictivo de Medio Oriente no es una novedad, sino que en la actualidad debemos agregar una mayor presencia de actores extrarregionales, la influencia creciente de actores no estatales y el crecimiento del sectarismo y los conflictos *proxy* o por delegación, entre otros fenómenos⁷⁷. Hay una serie de *drivers* que abonan una crisis multidimensional que profundiza lo que Fred Halliday denominaba la “gran crisis de Asia occidental”. Hacia principios del nuevo milenio, el autor de origen irlandés alertaba que se estaba generando “un nuevo conjunto de crisis interconectadas, cada una de ellas de origen diferente, pero ahora vinculadas tanto por la rivalidad estatal [...] como por el conflicto transnacional del yihadismo contra el Occidente”⁷⁸. Las transformaciones con el declive hegemónico de los Estados Unidos y el ascenso/regreso de las potencias euroasiáticas, en paralelo con las consecuencias de las revoluciones árabes que se dieron a partir 2011, han agudizado aspectos importantes de la conflictividad regional.

Medio Oriente es una de las regiones más dinámicas y cambiantes del escenario internacional, pero también un espacio donde los actores locales relevantes tienen intereses sostenidos, lo que permite desarrollar un análisis prospectivo de

77 Del Sarto, Raffaella, Malmvig, Helle y Soler i Lecha, Eduard, *Interregnum: The Regional Order in the Middle East and North Africa after 2011*, *MENARA Final Reports*, No. 1, febrero de 2019, disponible en https://www.iai.it/sites/default/files/menara_fr_1.pdf.

78 Halliday, Fred, *The Middle East in International Relations: Power, Politics and Ideology*, Cambridge University Press, 2005, p. 154.

corto y mediano plazo. La predicción es una de las funciones de la reflexión teórico-intelectual y suele ser un arma de doble filo. Por un lado, permite poner a prueba los principales supuestos conceptuales o metodológicos para evaluar su proyección en el campo empírico. Por el otro, permite la construcción de expectativas, que orientan tanto el análisis como la toma de decisiones en el campo internacional. En este caso, hemos elegido el método de escenarios como herramienta de análisis de política internacional que nos permite describir condiciones futuras sobre la base de una serie de variables observadas desde el paradigma realista.

En este caso, distinguimos dos tipos de variables. En primer lugar, encontramos los *drivers* fundamentales que expresan procesos relevantes en la agenda regional con un horizonte temporal mayor a un lustro. En este sentido, hemos señalado cuatro fundamentales: la competencia estratégica entre Irán y Arabia Saudita, la retirada de los grandes despliegues de los Estados Unidos en la región, la mayor presencia de las potencias euroasiáticas Rusia y China, y la emergencia de un eje turco-qatarí. Un segundo tipo de variable responde a eventos concretos, que producen incentivos al fortalecer, retroalimentar o alterar las tendencias regionales. En este sentido, los *drivers* e incentivos fundamentales que identificamos tienen un carácter principalmente interestatal y global.

Sobre la base de estos dos tipos de variables, presentamos tres escenarios futuros: un escenario optimista, uno tendencial y otro pesimista.

***Drivers* fundamentales: factores globales y regionales**

Rivalidad entre el Reino de Arabia Saudita y la República Islámica de Irán

La relación irano-saudí se encuentra sujeta a fuertes tensiones desde la Revolución Islámica de Irán en 1979. Sin embargo, durante las últimas dos décadas la rivalidad entre ambas potencias regionales se ha intensificado, producto del incremento de la percepción de amenaza mutua por el avance del programa nuclear iraní, la incorporación de material bélico de punta por parte de Arabia Saudita –y alguno

de sus aliados del Consejo de Cooperación del Golfo– y la confrontación vía grupos *proxy* en Irak luego de la invasión estadounidense del 2003 y, posteriormente, en Siria y Yemen luego del período de las revoluciones árabes.

Como afirma Moya, ambos actores se encuentran en una “guerra fría’ en la que ambos compiten en términos ideológicos y geopolíticos en distintos escenarios regionales de conflicto”⁷⁹. Si bien a esta rivalidad se le asigna muchas veces un carácter religioso, ese asignado carácter esencialista tiene una importancia secundaria en relación con los intereses nacionales y la disputa por la primacía regional en juego. A pesar de ello, la instrumentalización política de la pertenencia sectaria se ve reflejada en la elección y apoyo a grupos no estatales –en muchos casos con características de milicias– en los principales espacios donde se expresa la rivalidad mutua, desde el Líbano a Yemen. Dicha rivalidad se ve expresada en diferentes dimensiones: carrera armamentística con el desarrollo de capacidades balísticas y misilísticas, un sistema de alianzas enfrentado, fuerte intromisión de potencias extrarregionales y amenaza nuclear⁸⁰.

Retirada de los EEUU en los conflictos armados del Gran Medio Oriente

El largo ciclo de 20 años en el cual Washington desplegó grandes contingentes de tropas y esfuerzos de diverso tipo en la región parece haber finalizado. La retirada apresurada de efectivos militares de Afganistán en agosto de 2021 se suma a la decisión tomada una década antes por parte de la administración de Barack Obama de finalizar la retirada total en Irak y los anuncios de Donald Trump de retirar el resto de los efectivos –que finalmente nunca se concretó del todo– luego de los avances de la “Coalición Global contra el denominado Estado Islámico”.

En un contexto de transición global, los Estados Unidos se encuentran bajo una intensa reformulación de sus prioridades externas, donde la región del Gran

79 Moya, Sergio, “Irán y Arabia Saudí, rivalidades geopolíticas y escenarios de confrontación”, en *OASIS* 27, 2018, p. 48.

80 Cordesman, Anthony, *Iran and the Changing Military Balance in the Gulf: Net Assessment Indicators*, Washington DC: Center for Strategic and International Studies, 2020.

Medio Oriente es vista como un espacio secundario frente a los desafíos que presenta la República Popular China en el espacio del Indo-Pacífico. Tanto en la última Estrategia de Seguridad Nacional de 2017 publicada bajo la administración Trump⁸¹ como en la Guía Estratégica Provisional para la Seguridad Nacional emitida al comienzo del gobierno de Joe Biden en 2021⁸², presentan un entorno internacional signado por la competencia entre grandes potencias relegan la lucha contra el terrorismo a un segundo plano. En conclusión, la importancia para la agenda estadounidense que tuvo el Medio Oriente desde el fin de la post Guerra Fría se ha ido diluyendo, especialmente en el último lustro.

Retorno de la Federación Rusa y proyección de la República Popular China

Uno de los momentos que marcó el comienzo de la era unipolar fue la aquiescencia de la entonces Unión Soviética a la acción multilateral liderada por los Estados Unidos contra el Irak de Saddam Hussein luego de la invasión a Kuwait. Una década y media más tarde, la Federación Rusa intervino directamente en el conflicto sirio y gracias a dichas acciones logró cambiar el rumbo de la guerra civil en favor de Al-Assad y sus aliados⁸³. A partir de entonces, Moscú no solamente es un jugador con presencia militar en la región, sino además un interlocutor con los principales países de la región –un activo que no muchas grandes potencias pueden mostrar– para generar un entorno más estable que permita bajar los costos de su influencia regional y ampliar la gama de negocios, vinculados a la energía y –paradójicamente– a la industria de defensa. Al mismo tiempo, Beijing se ha convertido de modo repentino en el principal socio de la región, con una amplia cartera de intereses

81 Estados Unidos, National Security Strategy for the United States of America, diciembre de 2017, disponible en <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

82 Estados Unidos, Interim National Security Strategic Guidance, 3 de marzo de 2021, disponible en <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/03/interim-national-security-strategic-guidance/>.

83 Bertrand, Natasha, "Russia's intervention in Syria 'has changed the slope' of the war's most important battlefield", *Insider*, 11 de enero de 2016, disponible en <https://www.businessinsider.com/russia-syria-intervention-war-2016-1>.

económicos. Como afirman Lons et al., China percibe a la región como un mercado potencial más que como un desafío en términos de seguridad. Además, hacia fines de los 2010, el país asiático se convirtió en el principal inversor externo y el mayor socio comercial en Medio Oriente con más de USD 300 mil millones anuales según datos de 2018, en gran parte explicado por las importaciones de crudo provenientes de los países del Golfo Pérsico⁸⁴.

Emergencia del eje geopolítico turco-qatarí

A partir de la Primavera Árabe, Turquía realizó un importante giro en su agenda regional e internacional con el objeto de posicionarse como líder regional. Para ello abandonó los principios expuestos en su política de “cero problemas con los vecinos” y apoyó la mayoría de los movimientos de base islámica que se enfrentaban a regímenes autoritarios, como el caso de Túnez, Libia, Egipto y Siria⁸⁵. Un sector importante de esa oposición sostenida en redes islamistas se encontraba vinculado directa –o indirectamente– al grupo de la Hermandad Musulmana, cuyo origen se encuentra en Egipto pero cuyas redes se encontraban activas a lo largo de los países sunnitas del mundo árabe desde Yemen hasta Marruecos con diferentes grados de movilización social y política. El apoyo a las “resistencias” contra los regímenes establecidos inicialmente dio resultados mixtos, pero terminó con las expectativas de un entorno más afín con la guerra civil en Siria y el derrocamiento de Mohammed Morsi a manos del actual presidente egipcio, Al-Sisi. Desde entonces, Turquía ha buscado ampliar sus márgenes de autonomía en un contexto regional progresivamente adverso, militarizado y poco abierto a las iniciativas turcas. Una de las excepciones al “espléndido aislamiento” regional e internacional de Ankara ha sido la creciente comunidad de intereses con Qatar⁸⁶. El emira-

84 Lons, Camile et al. (eds.), *China's great game in the Middle East*, Policy Brief, European Council on Foreign Relations, 21 de octubre de 2019, disponible en https://ecfr.eu/publication/china_great_game_middle_east/

85 Zalewski, Piotr, “How Turkey went from ‘Zero Problems’ to Zero Friends”, *Foreign Policy*, 22 de agosto de 2013, disponible en <https://foreignpolicy.com/2013/08/22/how-turkey-went-from-zero-problems-to-zero-friends/>.

86 “How Qatar and Turkey came together”, *The Economist*, 21 de enero de 2021, disponible en <https://www.economist.com/middle-east-and-africa/2021/01/21/how-qatar-and-turkey-came-together>

to regido por la dinastía Al Thani no solamente ha protegido a los líderes de la Hermandad Musulmana –a pesar del descontento saudí y emiratí–, de Hamas y el Talibán, sino que ha encontrado en Turquía un socio en múltiples temas de agenda estratégica, desde la protección militar –con el emplazamiento de una base militar turca– hasta los intereses energéticos en el Mediterráneo Oriental, pasando por posturas afines tanto en los conflictos sirio y libio como en el desarrollo de una relación más pragmática con la República Islámica de Irán.

Incentivos de corto plazo: ¿hacia un nuevo Medio Oriente?

Acercamiento entre Israel y los países del Golfo

Los Acuerdos de Abraham formalmente firmados el 15 de septiembre de 2020 han tenido un fuerte impacto en la comunidad internacional, aunque la comunidad de intereses entre el núcleo de los países del Consejo de Cooperación del Golfo y Tel Aviv se encontraba entonces en un estadio avanzado. Por un lado, la existencia de un enemigo en común facilitaba el entendimiento entre funcionarios de alto nivel y agencias gubernamentales vinculadas a la seguridad nacional para hacer frente a los múltiples desafíos que presentaba la amenaza iraní. Por otro lado, la progresiva moderación de las posiciones oficiales de los países del Golfo –con la excepción de Qatar– en relación con la causa palestina y fundamentalmente en sus vínculos con el liderazgo de Hamas –inclusive durante las repetidas crisis en Gaza– señalaron una muestra de apertura a la dirigencia israelí.

De todos modos, el proceso de acercamiento dista de haber finalizado, dado que el principal actor de la región –Arabia Saudita– todavía no ha decidido normalizar las relaciones con Israel. Entre los factores por los cuales todavía el Reino Saudita no ha decidido dar el paso, se encuentran la sensibilidad islámica en relación con el estatus de Jerusalén⁸⁷, el peligro de inestabilidad interna debido a la simpatía

87 Ibish, Hussein, “Why Saudi Arabia is now in no rush to recognize Israel”, *Haaretz*, 7 de julio de 2021, disponible en <https://www.haaretz.com/middle-east-news/.premium-why-saudi-arabia-is-now-in-no-rush-to-recognize-israel-1.9976034>.

con la causa palestina tanto en la 'calle' saudí como dentro de la familia real, y las menores presiones a la casa real por parte de la administración Biden en comparación con la asertividad de Donald Trump y sus asesores.

Retorno de los talibanes en Afganistán

Luego de haber sido expulsados del poder luego de una acción punitiva liderada por los Estados Unidos, el Talibán vuelve al poder en Kabul veinte años después. Obliga a Washington y sus aliados a retirarse de modo desordenado, captura un importante arsenal de procedencia occidental a las perimidadas fuerzas armadas afganas y comienza a ejercer el control en la mayor parte del país. Hay una serie de elementos que son particularmente interesantes de subrayar a la hora de evaluar el impacto del triunfo talibán. En primer lugar, aceleró el proceso de retirada de los grandes contingentes de los Estados Unidos, aunque eso no quiere decir que el país del norte se ha ido de la región o que va a desistir de llevar adelante operaciones contra organizaciones terroristas. La extensa red de instalaciones y bases –centrada en los países del Golfo–, junto con un importante contingente de tropas, auguran una presencia quirúrgica, aunque sostenida. Un segundo elemento del triunfo talibán refiere al continuo atractivo de la narrativa islamista como un factor aglutinador de sectores importantes de la región, aunque en el caso afgano se reconoce que han jugado otros factores, como las afinidades de la etnia pastún, la falta de legitimidad y la corrupción estructural de la república, entre otros. Otro elemento a destacar es el rol de Qatar como puente entre los talibanes y el mundo⁸⁸, ya que no solamente permitió la apertura de una oficina de representación del grupo afgano, sino que además ha tenido un rol de facilitador y mediador a lo largo de estos años y durante la crisis que se produjo por la victoria talibana. Por último, la cuestión de la amenaza terrorista es una prioridad para los países fronterizos como China, Irán y Pakistán, además de países del vecindario euroasiático como Rusia e India. Inclusive el Talibán se encuentra frente a un

88 Kerr, Simeon, "Qatar emerges as bridge between Taliban and the west", *Financial Times*, 4 de septiembre de 2021, disponible en <https://www.ft.com/content/5d95c09f-da93-421e-ac6e-02d250738a5f>.

enemigo interno –el denominado Estado Islámico del Gran Jorasán (ISIS-K)– que no duda en utilizar esa metodología de violencia política sumamente extendida en la disputa interna afgana.

Diálogo y mediación de la República de Irak

Para sorpresa de muchos, Irak ya es el sexto comercializador de crudo, con una producción superior a 4 millones de barriles diarios. A pesar de las repetidas situaciones de conflictos internos, ha logrado un cierto patrón de estabilidad política, que le ha permitido volver nuevamente a la escena regional en medio del esfuerzo de reconstrucción. En este contexto, el actual primer ministro iraquí, Mustafa Al-Kadhimi, propuso la realización de la Conferencia de Bagdad para la Cooperación y la Asociación, de la cual participaron todos los países vecinos de Irak –excepto Siria–, además de Francia, Egipto, Qatar y Emiratos Árabes Unidos⁸⁹. Esta cumbre fue la secuela de un proceso de negociaciones directas entre funcionarios de alto rango saudíes e iraníes llevadas a cabo bajo el auspicio del gobierno iraquí para acercar posiciones⁹⁰. En este contexto, no solo analistas y expertos comienzan a hablar de una posible *détente*, sino que el propio presidente Ayatollah Raisi aseguró que “en cuanto a Arabia Saudita, digo que no hay obstáculo para tener un diálogo con Arabia Saudita y relaciones con todos los países. Estamos listos para reabrir embajadas”⁹¹. Un caso similar sucede entre Turquía y dos de sus competidores regionales, Egipto y Emiratos Árabes Unidos. Ankara ha tomado la iniciativa para reparar vínculos bilaterales. En este contexto, hay señales claras de que la diplomacia podría tener una oportunidad para generar un entorno más cooperativo

89 Abbas, Akeel, “Baghdad Conference showcases Iraq’s new role as mediator in region”, *Al Monitor*, 27 de agosto de 2021, disponible en <https://www.al-monitor.com/originals/2021/08/baghdad-conference-showcases-iraqs-new-role-mediator-region#ixzz78Jf4Jeh4>.

90 “Iraqi president confirms Baghdad hosted Saudi-Iranian talks ‘more than once’, *Al Monitor*, 5 de mayo de 2021, disponible en <https://www.al-monitor.com/originals/2021/05/iraqi-president-confirms-baghdad-hosted-saudi-iranian-talks-more-once>.

91 “Ayatollah Raisi breaks the ice of Iran-Saudi relations”, *Tehran Times*, 25 de julio de 2021, disponible en <https://www.tehrantimes.com/news/463398/Ayatollah-Raisi-breaks-the-ice-of-Iran-Saudi-relations>.

en Medio Oriente⁹². Llama la atención que muchas de estas iniciativas se generen luego de los Acuerdos de Abraham, aunque no está del todo claro que estos compromisos hayan influido en los jefes de Estado de la región para suavizar sus posiciones frente a sus tradicionales rivales y competidores.

Tres escenarios para un futuro incierto

Escenario 1: “pacificación regional”

El escenario óptimo es aquel que estaría caracterizado por una transformación cualitativa en las dinámicas regionales, por la cual el carácter conflictivo mute hacia uno cooperativo. Para ello, es central el quiebre en la trayectoria de dos *drivers* fundamentales que tienen su origen en la propia región, la rivalidad irano-saudí y la posición revisionista del eje turco-qatarí, además de un papel responsable y componedor por parte de los principales actores extrarregionales: China, Rusia, la Unión Europea y los Estados Unidos. La transformación requeriría no solamente una *détente* entre el Reino de Arabia Saudita y la República Islámica de Irán, sino un acuerdo programático para convertir el Golfo Pérsico desde un entorno signado por un dilema de seguridad y políticas de balance de poder hacia un orden – por lo menos– concertado entre ambas potencias regionales. En el segundo caso, la modificación del entorno depende de la moderación de la asertividad turca en relación con sus aspiraciones regionales y sus modos de acción signados por el uso del factor militar. Las chances de concreción de este escenario son relativamente bajas, teniendo en cuenta el patrón de conducta de las potencias regionales y extrarregionales en las últimas dos décadas.

92 “Middle Eastern foes are giving diplomacy a shot”, *The Economist*, 18 de septiembre de 2021, disponible en <https://www.economist.com/middle-east-and-africa/2021/09/16/middle-eastern-foes-are-giving-diplomacy-a-shot>.

Escenario 2: “rivalidades continuas y contenidas”

Dada la trayectoria conflictiva de Medio Oriente, el sistema regional opera bajo la lógica de un balance de poder que se encuentra sujeto a un intenso dilema de seguridad, debido tanto a la inexistencia de un *hegemon* regional como por las limitadas capacidades y aliados de los principales actores para establecer un orden regional. En este contexto, difícilmente el espíritu de los Acuerdos de Abraham o las iniciativas mediadoras de Bagdad puedan inspirar un “Nuevo Medio Oriente”, en el cual los intereses regionales sean considerados superadores de las aspiraciones nacionales.

Al mismo tiempo, la propia dinámica confrontativa articulada a partir del eje de la competencia estratégica entre Irán y Arabia Saudita, como el desafío regional presentado por Turquía e Irán, difícilmente puedan generar las condiciones para el desarrollo de un conflicto armado regional. Menos aún se augura una nueva era de aventuras militares e intervencionismo de potencias extrarregionales. En este sentido, este escenario aparece como el más probable a pesar de los Acuerdos de Abraham y los intentos de *rapprochement* entre Teherán y Riad.

Escenario 3: “conflictividad fuera de cauce”

El “peor caso posible” es difícil de imaginar en una región acostumbrada a los rigores de los conflictos civiles internacionalizados, como los casos de Libia, Siria y Yemen. Sin embargo, hay una serie de acciones que pueden llevar a una desestabilización regional que amplifique las actuales tensiones que subyacen como fuerzas profundas. Uno de estos casos refiere a la posibilidad de una escalada militarizada con escaramuzas entre fuerzas militares de Irán con alguno de los países del Golfo. Este no es un escenario descabellado, sino que forma parte de la planificación militar de los países de la región. Otro posible escenario es una escalada regional o extrarregional por una acción militar turca que se enfrente a las fuerzas armadas leales a Assad o, inclusive peor, que afecte tropas rusas o estadounidenses desplegadas en el territorio sirio. Tampoco este es un caso hipotético, sino que son situaciones que han sucedido y afortunadamente actores

externos han logrado contener sus ramificaciones, sea por medidas coercitivas o por medio de la diplomacia. Difícilmente este escenario se concrete, debido a su potencial de desestabilización a nivel internacional, que forzaría la intervención directa o indirecta por parte de los principales actores del sistema internacional.

SECCIÓN 4

OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS PARA ARGENTINA EN EL NUEVO ESCENARIO DE MEDIO ORIENTE

Tal como lo hemos señalado en páginas anteriores, el futuro de la región no es lineal ni podemos asegurar con total seguridad hacia dónde evolucionará el sistema regional de Medio Oriente como resultado de las dinámicas previas (internas, regionales y globales), a las que debemos agregarles el impacto de los Acuerdos de Abraham.

Sin embargo, podemos adelantar algunos elementos que se podrían mantener estables y a partir de los cuales se presenten oportunidades y desafíos para un país con intereses periféricos en Medio Oriente, como es el caso argentino.

Antes que nada, debemos señalar que en una región donde las relaciones entre las unidades se dan de manera multidimensional y donde los vínculos son muy complejos, eso requiere de una aproximación holística, algo que casi nunca se ha dado en la historia de la política exterior argentina hacia la región. Ese es el principal desafío al que debe enfrentarse la política exterior argentina: generar un marco general, una política exterior regional en la que se enmarquen las políticas específicas o bilaterales. La ventaja de una aproximación de tales características es que permitiría evitar las contradicciones que podrían derivarse de políticas pensadas como compartimentos estancos, algo que en Medio Oriente es casi imposible.

Por otra parte, permitiría maximizar los recursos humanos y materiales de Argentina al acercarse a la región desde una visión general. También daría previsibilidad a los actores regionales, que verían en la política argentina una lógica

interna en la que, aun en caso de identificar áreas de competencia o conflicto, se identificarían de antemano.

Esos ámbitos de análisis y planificación que requiere toda política exterior son esenciales, antes de cualquier planteamiento específico hacia Estados particulares.

En primer lugar, resulta claro que las oportunidades más importantes se presentan en el campo económico, ya que cualquier disminución de los niveles de conflictividad regionales impacta positivamente en las oportunidades que se dan en ese campo, tanto en lo referido a intercambios comerciales de bienes y servicios como en inversiones.

Los Acuerdos de Abraham de septiembre de 2020 se dieron en medio de la crisis global por el COVID (desencadenada en marzo de 2020) y de la campaña presidencial en Estados Unidos de cara a las elecciones de noviembre de 2020. A estos dos procesos, debemos agregarles la inestable situación política israelí, que había dado lugar a tres elecciones parlamentarias (abril y septiembre de 2019 y marzo de 2020) ante la imposibilidad de conformar gobiernos que se aseguraran la mayoría necesaria de legisladores.

Así, es entendible que, desde la perspectiva argentina, la crisis sanitaria del COVID haya centralizado toda la atención política a lo largo del año 2020, sin que los planes de política exterior pudieran escapar a los planteos basados en generalizaciones y a las restricciones de movilidad de los decisores.

Por su parte, los procesos electorales en Estados Unidos e Israel agregaron otros grados de incertidumbre, que imposibilitaron medidas concretas desde el lado argentino, particularmente hacia el Estado de Israel, cuyas prioridades, más allá de la política interna se orientaron hacia los conflictos en la región de Medio Oriente. Argentina era un tema periférico y, para Argentina, Medio Oriente también.

A nivel comercial, ni Israel ni Emiratos Árabes Unidos son los mercados más importantes para Argentina. Ello debe hacernos considerar no solo la potencialidad

existente para la expansión de las relaciones comerciales, sino también los instrumentos con los que se cuenta para llegar a ese objetivo.

En diciembre de 2007, el Mercosur e Israel firmaron un acuerdo de libre comercio⁹³ que, en el caso argentino, entró en vigor a partir de septiembre de 2011. Los datos que hemos consignado en la primera parte de este trabajo indican que recién en 2019, las exportaciones argentinas llegaron a los niveles de 2011. Es decir que, a pesar del acuerdo, las exportaciones argentinas hacia Israel se mantuvieron en los mismos niveles, e incluso se registraron pequeñas reducciones. La misma tendencia se dio en las importaciones argentinas desde Israel.

Esto nos indica que el acuerdo no ha servido, en el caso argentino, para desarrollar el mercado israelí y que, en este sentido, el Mercosur no pudo generar un instrumento que ayudara a profundizar los vínculos comerciales. Podríamos concluir, por lo tanto, que hay otros factores que no se vinculan con acuerdos de libre comercio, que podrían influir en las relaciones económicas. En este caso particular, la culpa no es del Mercosur ni de la falta de acuerdos comerciales.

Esa limitación intrínseca nos señala el poco espacio existente para políticas voluntaristas o basadas en una retórica sin base en la realidad. En este sentido, un eventual desarrollo de los vínculos comerciales pasará necesariamente por nuevos ámbitos de vinculación, puesto que los sectores que actualmente conforman el núcleo de los intercambios comerciales son poco elásticos.

Los sectores tecnológicamente intensivos son aquellos que reúnen mayores potencialidades, y hacia los cuales podrían orientarse los esfuerzos en investigación y desarrollo. Es ahí donde los Estados, y no los actores privados, pueden ayudar al brindar el marco legal que proteja las inversiones, favorezca la conformación de *joint ventures*, apoye, sobre la base de la experiencia israelí, a las empresas tecnológicas con el formato de *start up* e identifique áreas prioritarias de interés común.

93 Ministerio de Relaciones Exteriores de Israel, "Israel signs free trade agreement with MERCOSUR", 19 de diciembre de 2007, disponible en <https://mfa.gov.il/MFA/AboutTheMinistry/Events/Pages/Israel%20signs%20free%20trade%20agreement%20with%20MERCOSUR%2018-Dec-2007.aspx>.

Todo proceso de estabilización en Medio Oriente favorecerá también el turismo, un sector particularmente importante para Israel, por sus innumerables atractivos históricos de gran relevancia para las tres grandes religiones monoteístas, además de sus parques nacionales y atractivos naturales.

Por lo tanto, en el caso israelí, las oportunidades se presentan en nuevos sectores, particularmente los tecnológicos, y deberían centrarse más en la búsqueda de socios para investigación y desarrollo que en meros mercados para productos primarios. Esos sectores intensivos en tecnología fueron precisamente aquellos que desde los Emiratos Árabes Unidos se han visto con particular interés. El ministro de Economía de ese país, Abdulla bin Touq Al-Marri, sostuvo que los acuerdos podrían verse como la base de “trabajo por paz”⁹⁴, parafraseando la idea de “tierras por paz”, que fue central en la política del conflicto árabe-israelí a lo largo del siglo XX. La cuarta revolución industrial, con eje en la inteligencia artificial, el internet de las cosas, la nanotecnología, etc., beneficiará a los países que puedan desarrollar ecosistemas tecnológicos con socios confiables.

En cuanto a las oportunidades con respecto a los Emiratos Árabes Unidos, desde Argentina se considera que podrían aumentarse las exportaciones de alimentos, que constituyen una parte significativa de los productos que vende Argentina. En el caso de este Estado, se abre otra oportunidad, que es la que brindan los fondos de inversión. No se trata de un tema nuevo, ya que, como lo hemos señalado, aparece recurrentemente a lo largo de los años. Sin embargo, desde nuestro punto de vista es difícil señalar que Argentina se convierta en un escenario de gran atractivo para estos inversionistas, a menos que se lleven adelante medidas que tiendan antes que nada a la estabilidad macroeconómica. Los proyectos de inversión en empresas tecnológicas podrían ser la base de los vínculos en este campo antes que proyectos de inversión en infraestructura, que son por definición mucho más complejos de implementar. Argentina debería pensar seriamente en favorecer un

94 Canal Forgues Eric Alter y Janardhan, Narayanappa, “The Abraham Accords: Exploring the Scope for Plurilateral Collaboration among Asia’s Strategic Partners”, *Israel Journal of Foreign Affairs*, Vol. 15, N°1, 2021, pp. 41-52.

ecosistema de *start up* con financiamiento externo. Sería una forma de combinar la experiencia y las ventajas de Israel y Emiratos Árabes Unidos a la vez.

La estabilidad y la cooperación regionales podrían ayudar a los exportadores argentinos a aprovechar las mayores rutas de transporte que se irán abriendo en el seno de la región, con las consiguientes disminuciones en los costos que ello implica. Por otra parte, no solo los contactos empresariales se verán favorecidos, sino que tanto Israel en la costa del Mediterráneo como Emiratos Árabes Unidos en la costa del Golfo, podrían servir de puntos de distribución a nivel regional de productos argentinos que lleguen a la región.

La conformación de puntos nodales que no sean destinos finales, sino puntos de distribución, serviría para aumentar la presencia argentina a nivel regional.

Algunos productos, como es el caso de la carne, que debe cumplir con la certificación de *kosher* para ingresar a Israel o de *halal* para los mercados de los países musulmanes, también se beneficiará de la estabilidad regional, puesto que ambos certificados permiten su comercialización en todos los mercados. Pero no se trata de mercados que solo acepten ese tipo de productos. Un ejemplo que podemos señalar es el de la carne de cerdo, que en marzo de este año comenzó a ingresar al mercado emiratí a partir de que el gobierno de ese país aceptara los certificados sanitarios propuestos por Argentina. Emiratos Árabes Unidos, un país musulmán, permite la importación de ese producto para la población extranjera residente⁹⁵.

En el ámbito de las industrias de la defensa, hemos asistido a los primeros proyectos conjuntos entre Israel y Emiratos Árabes Unidos o entre Israel y Marruecos, que seguramente serán tan solo los primeros de muchos otros proyectos.

95 "Emiratos Árabes Unidos, el nuevo mercado para la carne de cerdo argentina", *Clarín*, 31 de marzo de 2021, disponible en https://www.clarin.com/rural/emiratos-arabes-unidos-nuevo-mercado-carne-cerdo-argentina_0_wt93hPn9b.html.

Aquí también ya se han dado algunos pasos en los últimos años⁹⁶ en áreas de *hardware* y *software* para los Pampa III Bloque 2 (la aviónica y el tren de aterrizaje son de las empresas Elbit Systems e Israel Aircraft Industry), o en ciberdefensa, donde la transferencia de tecnología y capacitación serían esenciales para cualquier proyecto que intente llevar adelante Argentina.

En el ámbito político es donde posiblemente los Acuerdos de Abraham tengan un impacto menor para la política exterior argentina, puesto que se mantienen relaciones diplomáticas plenas tanto con Israel como con Emiratos Árabes Unidos. Sin embargo, el mejoramiento de las relaciones entre Tel Aviv y Abu Dhabi es un proceso positivo que podría tener consecuencias en las relaciones bilaterales argentino-israelíes y argentino-emiratíes.

Hay que avanzar hacia una política regional argentina hacia Medio Oriente. En este sentido, los Acuerdos de Abraham pueden convertirse en un incentivo para trabajar en esa idea.

La política exterior de un Estado debe ser implementada por una burocracia técnica especializada que denominamos servicio exterior, es decir, los diplomáticos. El Ministerio de Relaciones Exteriores es el núcleo de esa burocracia, con la experiencia y capacidades necesarias para llevar adelante esa función. Sin embargo, y de manera creciente, tanto otros ámbitos de la administración pública nacional, provincial y municipal como actores del sector privado desarrollan sus vínculos con el exterior, lo que le quitó a este departamento de gobierno el monopolio que tenía en el pasado.

Esto nos lleva a plantear dos cuestiones. En primer lugar, el papel de “coordinador” en cuanto a la implementación que debería tener la Cancillería, sin avanzar sobre otras áreas, pero manteniendo la primacía de la implementación. Y, en segundo lugar, la necesidad de generar ámbitos de análisis y diseño de política

96 Borda Bettolli, Carlos, Ministerio de Defensa – Reunión sobre los proyectos con participación israelí, *Zona Militar*, 8 de enero de 2021, disponible en <https://www.zona-militar.com/2021/01/08/ministerio-de-defensa-reunion-sobre-los-proyectos-con-participacion-israeli/>.

exterior donde todos los actores con intereses en esos temas deberían estar representados.

Un antecedente de interés ha sido el Comité Nacional para el Asia y el Pacífico (Conapac), un espacio del que participan representantes gubernamentales, académicos y empresariales argentinos relacionados con los temas del Asia y el Pacífico. Sería de gran interés promover el mismo tipo de trabajo en temas referidos a Medio Oriente. La reunión de representantes de diversos sectores y poderes del Estado a nivel nacional, provincial y municipal, representantes de sectores económicos y miembros de universidades y centros de estudios dedicados al estudio de la región podría brindar elementos al estado argentino para diseñar una política exterior de alcance regional y con vocación estratégica. El diseño y análisis es responsabilidad de todos, la implementación es responsabilidad primaria del servicio exterior.

Todo proceso de diseño deberá incluir no solo la perspectiva regional de Medio Oriente, sino también la de nuestra región. En ese campo, contamos con la experiencia que desde 2005 a 2015 se denominó ASPA (América del Sur-Países Árabes). En ese marco, se desarrollaron cumbres regionales, de las cuales la cuarta y última tuvo lugar en Arabia Saudita en aquel año, quedando por cuestiones particulares del mundo árabes como de América del Sur, suspendido este proceso.

La revitalización de ese espacio podría tener importantes beneficios, sobre todo teniendo en cuenta que su formato reconocía la importancia de los vínculos políticos, económicos y culturales, es decir, brindaba un abordaje multidimensional a las relaciones interregionales. De todas maneras, esa perspectiva no puede suplantar la perspectiva regional, sino que, por el contrario, la supone.

RECOMENDACIONES Y CONCLUSIONES ARGENTINA FRENTE A UN MEDIO ORIENTE EN TRANSFORMACIÓN

Argentina tiene una serie de desafíos internos e internacionales para abordar de modo adecuado una política exterior –y no solamente relaciones exteriores– hacia Medio Oriente. Su ubicación geográfica, las diferencias culturales, las dificultades logísticas, los cambios de rumbo político y la inestabilidad macroeconómica son algunos de los lugares comunes a la hora de analizar la dificultad para llevar adelante una serie de objetivos y acciones medianamente sostenidos a lo largo del tiempo. Sin embargo, hay un conjunto de tareas concretas que podrían colaborar con el desarrollo de una estrategia regional de política externa hacia un destino no tradicional como lo es Medio Oriente. Entre estas acciones se destacan las siguientes:

- Desarrollar un enfoque integral hacia el Medio Oriente, basado en instancias de análisis y de diseño de políticas, impulsado desde el Estado, con la participación de los actores sociales involucrados, para profundizar así el compromiso para entender y actuar en la región basado en los propios intereses nacionales.
- Establecer un Comité Nacional para Medio Oriente (Conamo) –teniendo en cuenta el antecedente del Comité Nacional para el Asia y el Pacífico (Conapac)– que colabore para que los diversos organismos del Estado y los diferentes actores sociales interesados puedan tener un espacio de referencia para el desarrollo de análisis y escenarios que colaboren con los esfuerzos oficiales hacia la región.
- Fomentar el diálogo entre los funcionarios, *practitioners*, empresarios y expertos locales y extranjeros mediante la realización de actividades, seminarios y mesas

redondas de discusión que permitan la interacción entre los participantes formales e informales del proceso de toma de decisiones hacia la región, como el desarrollo de vínculos que permitan iniciativas de diplomacia ciudadana (principalmente *track 1 ½* y *track 2*). En este sentido, el papel de las universidades y centros de estudios especializados es esencial.

- Aprovechar las vinculaciones de las comunidades locales como puentes hacia grupos o países específicos de Medio Oriente en el marco de una diplomacia que no se ajuste a la mera representación del país en el exterior, sino que busque ampliar los vínculos sociales, culturales, económicos y académicos.
- Propiciar la recuperación de la iniciativa de cooperación interregional América del Sur-Países Árabes junto a la promoción de foros del mismo tipo con Israel y Turquía. Estos ámbitos han demostrado ser de gran ayuda a la hora de identificar aquellos temas de carácter global que afecten a ambas partes –por ejemplo, refugiados, cambio climático o crisis humanitarias– y promover propuestas e iniciativas conjuntas.
- Apoyar y promover la presencia de efectivos de las fuerzas armadas y de seguridad en misiones de las Naciones Unidas en la región.
- Evaluar la factibilidad de llevar adelante proyectos conjuntos vinculados a la industria de defensa y de seguridad con países con una creciente capacidad autónoma, como los casos de Israel y Turquía.

FUENTES CONSULTADAS

- Al Ketbi, Ebtessam, "Contemporary Shifts in UAE Foreign Policy: From the Liberation of Kuwait to the Abraham Accords", *Israel Journal of Foreign Affairs*, 14:3, 391-398, 2020.
- Ateşoğlu Güney, Nurşiny Korkmaz, Vişne, "A New Alliance Axis in the Eastern Mediterranean Cold War: What the Abraham Accords Mean for Mediterranean Geopolitics and Turkey", *Insight Turkey*, Volume 23, Number 1, pp. 61-76, 2021.
- Bahgat, Gawdat G, *Israel and the Persian Gulf: Retrospect and Prospect*, University Press of Florida, 2005.
- Bokser Liwerant, Judit; Siman, Yael, "La histórica relación entre Israel y Latinoamérica", *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 21: Núm. 1, pp. 50-59, 2021.
- Borda Bettolli, Carlos, Ministerio de Defensa – Reunión sobre los proyectos con participación israelí, Zona Militar, 8 de enero de 2021, disponible en <https://www.zona-militar.com/2021/01/08/ministerio-de-defensa-reunion-sobre-los-proyectos-con-participacion-israeli/>.
- Brun, Élodie y Khatlab, Roberto (eds.), *Latin America and the Middle East: Crossed Perspectives*, Beirut: USEK, 2015.
- Buzan, Barry y Wæver, Ole, *Regions and Powers: The Structure of International Security*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- Chaibat, Toufik, "Relaciones de los países del Golfo Pérsico con Latinoamérica", *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 21: Núm. 1, pp. 74-82, 2021.
- Dazi-Héni, Fatiha, "The Gulf States and Israel after the Abraham Accords", Arab Reform Initiative, November 6, 2020.
- Caro, Isaac, "Relaciones militares de América Latina y el Caribe con Israel y el Mundo Árabe", Documento de Trabajo, Programa FLACSO-Santiago de Chile, Número 267, octubre de 1985.
- Carrancio, Magdalena, "La política exterior argentina y Medio Oriente", en *La política exterior del gobierno de Menem. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato*, Ed. CERIR, Rosario, 1994.
- Carrancio, Magdalena, "Las repercusiones del conflicto de Medio Oriente en la política exterior argentina", en *La política exterior argentina: 1994-1997*, Ed. CERIR, Rosario, 1998.
- Cordesman, Anthony, *Iran and the Changing Military Balance in the Gulf: Net Assessment Indicators*, Washington DC: Center for Strategic and International Studies, 2020.

- Del Sarto, Raffaella, Malmvig, Helle y Soler i Lecha, Eduard, "Interregnum: The Regional Order in the Middle East and North Africa after 2011", *MENARA Final Reports*, No. 1, febrero de 2019, disponible en https://www.iai.it/sites/default/files/menara_fr_1.pdf.
- Escudé, Carlos y Cisneros, Andrés (dirs.), *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina*, Buenos Aires: GEL, 1998-2000.
- Estrazulas, Francisco, *Nuevos horizontes para el comercio y la inversión: estrategias para los países del Golfo y de América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2019.
- Fabani, Ornela, "An approach to non-traditional partners: the evolution of the ties between Argentina and the Gulf monarchies during the administrations of Cristina Fernández (2007-2015)", *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 6, N.º 2, noviembre 2015-abril 2016.
- Fabani, Ornela, "La evolución del vínculo Argentina-Emiratos Árabes Unidos (2007-2015): una mirada desde Argentina", *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, Dourados, v.6. n.10, jul./dic., 2017.
- Forgues Alter, Eric Canal y Janardhan, Narayanappa, *Abraham Accords: Legal Interpretation and Scope for Collaboration with Asia*, Emirates Diplomatic Academy, 2021.
- Forgues Alter, Eric Canal y Janardhan, Narayanappa, "The Abraham Accords: Exploring the Scope for Plurilateral Collaboration among Asia's Strategic Partners", *Israel Journal of Foreign Affairs*, Vol. 15, N°1, 2021, DOI: 10.1080/23739770.2021.1894792, 2021.
- Galindo Marines, Alejandra, *The Gulf and Latin America: Exploring New Avenues of Exchange*, Jeddah: Gulf Research Center, 2016.
- García, Miguel V., *Argentina en el Golfo*, Editorial Pleamar, Buenos Aires, 1992.
- Gateway House y KAS, India, *Realignments in West Asia*, KAS, 2021, disponible en <https://www.kas.de/en/web/indien/veranstaltungsberichte/detail/-/content/realignments-in-west-asia-1>.
- Gause III, Gregory F. 2014. *Beyond Sectarianism: The New Middle East Cold War*. Brookings Doha Center Analysis Paper No. 11, July 2014.
- Greenway, Robert, "Transforming the Middle East: The Origins, Impact and Evolution of the Abraham Accords", Hudson Institute, 2021, disponible en <https://www.hudson.org/research/16736-transforming-the-middle-east-the-origins-impact-and-evolution-of-the-abraham-accords>.
- Guzansky, Yoel, "Changes in United Arab Emirates Foreign Policy: Significance for Israel and the Region", INSS Insight No. 1479, 1 de junio de 2021, disponible en <https://www.inss.org.il/publication/uae-foreign-policy/>.

- Guzansky, Yoel y Marshall, Zachary A., "The Abraham Accords: Immediate Significance and Long-Term Implications", *Israel Journal of Foreign Affairs*, 14:3, 379-389, 2020, DOI: 10.1080/23739770.2020.1831861.
- Hadar, Leon, "The collapse of Israel's 'Periphery Doctrine'", *Foreign Policy*, 2010 disponible en <https://foreignpolicy.com/2010/06/26/the-collapse-of-israels-periphery-doctrine/>.
- Haggag, Karim, "A Regional Order Contested", *The Cairo Review of Global Affairs*, 2019, disponible en <https://www.thecaireview.com/essays/a-regional-order-contested/>.
- Halliday, Fred, *The Middle East in International Relations: Power, Politics and Ideology*, Cambridge University Press, 2005.
- Hinnebusch, Raymond y Ehteshami, Anoushirvan (eds.), *The Foreign Policies of Middle East States*, Lynne Rienner Publishers, 2014.
- Hiro, Dilip Hiro, *Cold War in the Islamic World: Saudi Arabia, Iran and the Struggle for Supremacy*, London, 2020.
- Hoover, A. y Balanche, Fabrice, *From the Iranian Corridor to the Shia Crescent: Demography and Geopolitics*, 2021, disponible en <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-0317578>.
- Hurst; Flynt Leverett y Hillary Mann Leverett, "The United States, Iran and the Middle East's New 'Cold War'", *The International Spectator*, 2010, 45:1, 75-87.
- IISS, "The Abraham Accords: Israel-Gulf Arab Normalisation", *Strategic Comments*, 26:8, iv-v, 2020.
- Kissinger, Henry, *Orden mundial: reflexiones sobre el carácter de los países y el curso de la historia*, Penguin Random House, Barcelona, 2016.
- Lake, David y Morgan, Patrick, *Regional Orders: Building Security in a New World*. University Park, Pa.: Pennsylvania State University Press, 1997.
- Leverett, Flynt y Leverett, Hillary Mann, "The United States, Iran and the Middle East's New 'Cold War'", *The International Spectator*, 45:1, 75-87, 2010.
- Lons, Camile et al. (eds.), "China's great game in the Middle East, Policy Brief, European Council on Foreign Relations", 21 de octubre de 2019, disponible en https://ecfr.eu/publication/china_great_game_middle_east/.
- Lynch, Marc, "The New Arab Wars: Uprisings and Anarchy in the Middle East", *Public Affairs*, New York, 2016.
- Mafud, Abás Tanud, *Los capitales árabes en Argentina, autores de Argentina*, Buenos Aires, 2020.
- Maull, Hans, *The Rise and Decline of the Post-Cold War International Order*, Oxford University Press, 2018.

- Miller, Benjamin, "Balance of Power or the State-to-Nation Balance: Explaining Middle East War-Propensity", en *Security Studies*, 2006, 15:4, pp. 658-705.
- Morandini, Norma, *El harén: Menem, Zulema, Seineldín. Los árabes y el poder en la Argentina*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1998.
- Moya, Sergio, "Irán y Arabia Saudí, rivalidades geopolíticas y escenarios de confrontación", en *OASIS* 27, 2018.
- Narbone, Luigi y Divsallar, Abdolrasool, "Stepping away from the abyss: a gradual approach towards a new security system in the Persian Gulf", *Middle East Directions* (MED), European University Institute, 2021, disponible en <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/71221>.
- Norler, Tova y Samir Sinai, "The Abraham Accords: Paradigm Shift or Realpolitik?", George Marshall European Center for Security Studies, *Security Insights* 64, 2021.
- Owen, Roger, *State, Power and Politics in the Making of the Modern Middle East*, Londres, Routledge, 1991.
- Priego, Alberto, "La nueva política de Israel hacia el Golfo Pérsico", IEES, *Documento Opinión* 147/2020, 2020.
- Prieto Arellano, Fernando, "El desafío de Biden en Oriente Medio. Del Acuerdo del siglo a los Acuerdos de Abraham y el pragmatismo de la nueva geopolítica regional", IEES, *Documento Opinión* 15/2021, 2021.
- Rein, Raanan, *Argentina, Israel y los judíos. Encuentros y desencuentros, mitos y realidades*, Lumiere: Buenos Aires, 2001.
- Rein, Raanan, *Argentina, Israel y los judíos: de la partición de Palestina al caso Eichmann (1947-1962)*, 2ª edición ampliada, Ediciones Lumiere, Buenos Aires, 2007.
- Sánchez Arreseigor, Juanjo, "Dudas sobre la verdadera trascendencia y eficacia de los Acuerdos de Abraham", IEES, *Documento Opinión*, 4/2021, 2021.
- Tawil Kuri, Marta (ed.), *Latin American Foreign Policies towards the Middle East: Actors, Contexts, and Trends*, Palgrave Macmillan, 2016.
- Tessler, Mark (ed.), *Area Studies and Social Sciences: Strategies for Understanding Middle East Politics*, Bloomington: Indiana University Press, 1999.
- Trigano, Shmuel, *The Abraham Accords: Contrasting Reflections*, Begin-Sadat Center for Strategic Studies, 2021.
- Villalonga, Julio y Barcelona, Eduardo, *Relaciones carnales: la verdadera historia de la construcción y destrucción del misil Cóndor II*, Ed. Planeta, Buenos Aires, 1992.
- Yossef, Amr, "The Regional Impact of the Abraham Accords", MWI Report, West Point, 2/2021, 2021.

Zadoff, Efraím, "Israel y la violación de los derechos humanos en Argentina (sobre la base de los Archivos del Ministerio del Exterior y del Departamento de Aliá de la Agencia Judía)", disponible en <http://www.mfa.gov.il/desaparecidos/pdfspen/IsraelyArgentina.pdf>.

Zalewski, Piotr, "How Turkey went from 'Zero Problems' to Zero Friends", *Foreign Policy*, 22 de agosto de 2013, disponible en <https://foreignpolicy.com/2013/08/22/how-turkey-went-from-zero-problems-to-zero-friends/>.

Zanotti, Jim, Israel: New Prime Minister and U.S. Relations in Brief, Congressional Research Service, 2021, disponible en <https://fas.org/sgp/crs/mideast/R44245.pdf>.

DOCUMENTOS OFICIALES

Alemania, Ministerio de Relaciones Exteriores, "Außenminister Maas zur Vereinbarung zur Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen Israel und den Vereinigten Arabischen Emiraten", 14 de agosto de 2020, disponible en <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/israel-vae/2375072>.

Argentina, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, Alimentos Argentinos: Informe Emiratos Árabes Unidos, agosto de 2019, disponible en http://www.alimentosargentinos.gob.ar/HomeAlimentos/Cadenas%20de%20Valor%20de%20Alimentos%20y%20Bebidas/informes/06_Informe_Emiratos_Arabes_Unidos.pdf.

Argentina. Casa Rosada, Presidencia de la Nación Argentina, "El presidente Macri recibió al emir del Estado de Qatar, el jeque Tamin bin Hamad Al Thani, 5 de octubre de 2018, disponible en <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/actividad-oficial/9-noticias/43823-el-presidente-macri-recibio-al-emir-del-estado-de-qatar-el-jeque-tamin-bin-hamad-al-thani>.

Argentina. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto Argentina, "Faurie visita Emiratos Árabes Unidos y firma acuerdo para promocionar inversiones ", Información para la Prensa N° 153/18, 16 de abril de 2018, disponible en <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/faurie-visita-emiratos-arabes-unidos-y-firma-acuerdo-para-promocionar>.

Argentina. Decreto 1229 (23 de mayo de 1983).

Argentina, Presidencia de la Nación Argentina, Secretaría de Planeamiento, "Programa de Acción de Gobierno 1981-1984", Buenos Aires, 1980.

Argentina. Declaración conjunta estableciendo relaciones diplomáticas y consulares entre el gobierno de la República Argentina y el gobierno de los Emiratos Árabes Unidos, Buenos Aires., Abu Dhabi, Nueva York, 26 de febrero de 1974. Aprobada por Decreto 1196 (22 de octubre de 1974).

- Estados Unidos, Embajada en Israel, "Readout of President Joseph R. Biden, Jr.'s Meeting with Prime Minister Naftali Bennett of Israel", 27 de agosto de 2021, disponible en <https://il.usembassy.gov/readout-of-president-joseph-r-biden-jr-s-meeting-with-prime-minister-naftali-bennett-of-israel/>.
- Estados Unidos, Interim National Security Strategic Guidance, 3 de marzo de 2021, disponible en <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/03/interim-national-security-strategic-guidance/>.
- Estados Unidos, National Security Strategy for the United States of America, diciembre de 2017, disponible en <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.
- Israel, Ministerio de Relaciones Exteriores de Israel, "Israel signs free trade agreement with MERCOSUR", 19 de diciembre de 2007, disponible en <https://mfa.gov.il/MFA/AboutTheMinistry/Events/Pages/Israel%20signs%20free%20trade%20agreement%20with%20MERCOSUR%2018-Dec-2007.aspx>.
- Liga Árabe, "Arab peace initiative adopted at Beirut summit", disponible en https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/empa/dv/1_arab-initiative-beirut/_1_arab-initiative-beirut_en.pdf.
- Tratado de Libre Comercio Mercosur - Israel, firmado el 18 de diciembre del 2007, disponible en <https://www.legiscomex.com/Documentos/argentina-acuerdos-internacionales-tlc-israel>.
- Unión Europea, Consejo de la Unión Europea, Declaración del Alto Representante en nombre de la Unión Europea sobre el anuncio de la normalización de relaciones entre Israel y los Emiratos Árabes Unidos, 15 de agosto de 2020, disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/08/15/declaration-by-the-high-representative-on-behalf-of-european-union-on-the-announcement-of-a-normalisation-of-relations-between-israel-and-the-uae/>.

ARTICULOS PERIODÍSTICOS (en orden cronológico)

- "Middle Eastern foes are giving diplomacy a shot", *The Economist*, 18 de septiembre de 2021, disponible en <https://www.economist.com/middle-east-and-africa/2021/09/16/middle-eastern-foes-are-giving-diplomacy-a-shot>.
- Magid, Jacob, "US assured UAE it won't back Israel annexation before 2024 at earliest, Tol told", *The Times of Israel*, 13 de septiembre de 2020, disponible en <https://www.timesofisrael.com/us-assured-uae-it-wont-back-israel-annexation-before-2024-at-earliest-toi-told/>.

- Kerr, Simeon, "Qatar emerges as bridge between Taliban and the west", *Financial Times*, 4 de septiembre de 2021, disponible en <https://www.ft.com/content/5d95c09f-da93-421e-ac6e-02d250738a5f>.
- "Israel's Delek finalises sale of Tamar gas stake to Abu Dhabi's Mubadala", *Reuters*, 2 de septiembre de 2021, disponible en <https://www.reuters.com/world/middle-east/israels-delek-says-finalised-deal-sell-tamar-gas-stake-uaes-mubadala-2021-09-02/>.
- Ferziger Jonathan H., "It's been one year since the Abraham Accords. Gulf-Israel ties are still far from normal", *MENA Source*, The Atlantic Council, 13 de agosto de 2021, disponible en <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/menasource/its-been-one-year-since-the-abraham-accords-gulf-israel-ties-are-still-far-from-normal/>.
- Abbas, Akeel, "Baghdad Conference showcases Iraq's new role as mediator in region", *Al Monitor*, 27 de agosto de 2021, disponible en <https://www.al-monitor.com/originals/2021/08/baghdad-conference-showcases-iraqs-new-role-mediator-region#ix-zz78Jf4Jeh4>.
- Hitchens, Theresa, "UAE Arms Sale Remains in Limbo Pending Biden Review", *Breaking Defense*, 5 de agosto de 2021, disponible en <https://breakingdefense.com/2021/08/uae-arms-sale-remains-in-limbo-pending-biden-review/>.
- "Ayatollah Raisi breaks the ice of Iran-Saudi relations", *Tehran Times*, 25 de julio de 2021, disponible en <https://www.tehrantimes.com/news/463398/Ayatollah-Raisi-breaks-the-ice-of-Iran-Saudi-relations>.
- Ibish, Hussein, "Why Saudi Arabia is now in no rush to recognize Israel", *Haaretz*, 7 de julio de 2021, disponible en <https://www.haaretz.com/middle-east-news/.premium-why-saudi-arabia-is-now-in-no-rush-to-recognize-israel-1.9976034>.
- Mathews, Sean, "Progress on mutual interests in spotlight as Israel FM visits UAE", *Al Jazeera*, 29 de junio de 2021, disponible en <https://www.aljazeera.com/economy/2021/6/29/progress-on-mutual-interests-in-spotlight-as-israel-fm-visits-uae>.
- Ahmad, Tarek Ali, "US State Department discourages employees from using term 'Abraham Accords'", *Arab News*, 6 de junio de 2021, disponible en <https://www.arabnews.com/node/1870991/media>.
- Forde, Kaelyn, "Profits or Palestine? UAE-Israel deals likely to continue quietly", *Al Jazeera*, 28 de mayo de 2021, disponible en <https://www.aljazeera.com/economy/2021/5/28/profits-or-palestine-uae-israel-deals-likely-to-continue-quietly>.
- Zaga, Moran, "A look at UAE policy on the Israeli-Palestinian issue - opinion", *The Jerusalem Post*, 10 de mayo de 2021, disponible en <https://www.jpost.com/opinion/a-look-at-uae-policy-on-the-israeli-palestinian-issue-opinion-667794>.

- "UAE, Bahrain pan Israel's 'storming' of Al-Aqsa, amid international condemnation", *The Times of Israel*, 8 de mayo de 2021, disponible en <https://www.timesofisrael.com/uae-bahrain-pan-israels-storming-of-al-aqsa-amid-international-condemnation/>.
- "Iraqi president confirms Baghdad hosted Saudi-Iranian talks 'more than once', *Al Monitor*, 5 de mayo de 2021, disponible en <https://www.al-monitor.com/originals/2021/05/iraqi-president-confirms-baghdad-hosted-saudi-iranian-talks-more-once>.
- "Direct flights between Israel and Bahrain starting June", *The Jerusalem Post*, 18 de abril de 2021, disponible en <https://www.jpost.com/israel-news/direct-flights-between-israel-and-bahrain-starting-june-665528>.
- "Emiratos Árabes Unidos, el nuevo mercado para la carne de cerdo argentina", *Clarín*, 31 de marzo de 2021, disponible en https://www.clarin.com/rural/emiratos-arabes-unidos-nuevo-mercado-carne-cerdo-argentina_0_wt93hPn9b.html.
- "Fernández, a 18 fondos de inversión: 'Quiero alentarlos a que vuelquen su mirada en la Argentina'", *Télam*, 16 de marzo de 2021, disponible en <https://www.telam.com.ar/notas/202103/547602-alberto-fernandez-fondos-de-inversion.html>.
- "How Qatar and Turkey came together", *The Economist*, 21 de enero de 2021, disponible en <https://www.economist.com/middle-east-and-africa/2021/01/21/how-qatar-and-turkey-came-together>
- "El kirchnerismo aprobará el acuerdo con Qatar que firmó Macri", *La Política On Line*, 23 de diciembre de 2020, disponible en <https://www.lapoliticaonline.com.ar/nota/131222-el-kirchnerismo-aprobara-el-acuerdo-con-qatar-que-firmo-macri/>.
- "Sudán es retirado de la lista de países patrocinadores del terrorismo", *France 24*, 14 de diciembre de 2020, disponible en <https://www.france24.com/es/%C3%A1frica/20201214-sudan-retiro-lista-patrocinadores-terrorismo>.
- Monge, Yolanda y Peregil, Francisco, "Trump da un espaldarazo a Marruecos al reconocer su soberanía en el Sáhara Occidental", *El País*, 10 de diciembre de 2020, disponible en <https://elpais.com/internacional/2020-12-10/marruecos-logra-que-ee-uu-reconozca-su-soberania-sobre-el-sahara-occidental-a-cambio-de-iniciar-relaciones-diplomaticas-con-israel.html>.
- Rising, David, Top Israeli, "UAE diplomats meet in Berlin for talks", *AP News*, 6 de octubre de 2020, disponible en <https://apnews.com/article/heiko-maas-israel-united-arab-emirates-middle-east-diplomacy-40dab4af9e92720ab14a82757d6fc438>.
- Hamill-Steward, Christopher, Gargash: UAE-Israel relationship will help Palestinians, but they must engage, *Arab News*, 17 de septiembre de 2020, disponible en <https://www.arabnews.com/node/1735641/middle-east>.

- Abu Toameh, Khaled, "Palestinians: 'Our Arab brothers have abandoned us'", *The Jerusalem Post*, 10 de septiembre de 2020, disponible en <https://www.jpost.com/middle-east/palestinians-our-arab-brothers-have-abandoned-us-641843>
- "Israelis pessimistic ahead of new year, but see hope in UAE peace deal — study", *The Times of Israel*, 8 de septiembre de 2020, disponible en <https://www.timesofisrael.com/israelis-pessimistic-ahead-of-new-year-but-see-hope-in-uae-peace-deal-study/>.
- "UAE formally abolishes Israel boycott law ahead of delegation's arrival", *The Times of Israel*, 29 de agosto de 2020, disponible en <https://www.timesofisrael.com/uae-formally-abolishes-israel-boycott-law-ahead-of-delegations-arrival/>.
- Rushton, Simon, Emirati and Israeli companies sign deal to help build coronavirus testing kit, *The National News*, 16 de agosto de 2020, disponible en <https://www.thenationalnews.com/uae/emirati-and-israeli-companies-sign-deal-to-help-build-coronavirus-testing-kit-1.1064080>.
- Butler, Daren y Gumrukcu, Tuvan, "Turkey may suspend ties with UAE over Israel deal, Erdogan says", *Reuters*, 14 de agosto de 2020, disponible en <https://www.reuters.com/article/us-israel-emirates-turkey-idUSKCN25A0ON>.
- "Iran: UAE-Israel deal a 'stab in the back' to Muslims", *Al Jazeera*, 14 de agosto de 2020, disponible en <https://www.aljazeera.com/news/2020/8/14/iran-uae-israel-deal-a-stab-in-the-back-to-muslims>.
- Germany's Merkel insists on two-state solution in Israel-Palestine conflict, *DW*, 29 de agosto de 2019, disponible en <https://www.dw.com/en/germanys-merkel-insists-on-two-state-solution-in-israel-palestine-conflict/a-50211907>.
- "Macri se reunió con el príncipe de Emiratos Árabes, última actividad de su gira", *Télam*, 21 de febrero de 2019, disponible en <https://www.telam.com.ar/notas/201902/334869-macri-se-reunio-con-el-principe-de-emiratos-rabes-ultima-actividad-de-su-gira-por-asia.html>.
- "Mauricio Macri recibió al primer ministro de Israel", *Casa Rosada*, 12 de septiembre de 2017, disponible en <https://www.caserosada.gob.ar/slider-principal/40549-mauricio-macri-recibio-al-primer-ministro-de-israel>.
- Bertrand, Natasha, "Russia's intervention in Syria 'has changed the slope' of the war's most important battlefield", *Insider*, 11 de enero de 2016, disponible en <https://www.businessinsider.com/russia-syria-intervention-war-2016-1>.
- Santoro, Daniel, "Israel pone condiciones para reabrir su agregaduría militar", *Clarín*, 13 de enero de 1998, disponible en <http://www.clarin.com/diario/1998/01/13/t-00601d.htm>.

"Israel: The Arms Dealer", *Washington Report*, 13 de junio de 1983, p. 3, disponible en <http://www.wrmea.com/backissues/061383/830613003.html>.

BASE DE DATOS CON INFORMACIÓN DE COMERCIO INTERNACIONAL

ALADI, Sistema de Información de Comercio Exterior,

WITS, Solución Comercial Integrada Mundial del Banco Mundial.



PAULO BOTTA

Doctor y Diploma de Estudios Avanzados por la Universidad Complutense de Madrid (España). Diplomado en lengua árabe por el Ministerio de educación superior de la República Árabe de Egipto. Licenciado en Relaciones internacionales (Universidad Católica de Córdoba). Profesor protitular de la Pontificia Universidad Católica Argentina donde dirige el Programa sobre Medio Oriente Contemporáneo. Profesor Titular e investigador de la Escuela de Estudios Orientales de la Universidad del Salvador. Profesor de la Escuela Superior de Guerra Conjunta de las Fuerzas Armadas donde dirige el Observatorio Militar de Medio Oriente. Investigador principal de la carrera de docente investigador científico de la Universidad de la Defensa Nacional - UNDEF. Investigador de la Sede de Investigación y Estudios Estratégicos Navales (SIEEN) de la Armada Argentina. Investigador Senior (no residente) del Institute for Global Studies (Roma, Italia). Miembro consejero del CARI (Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales).



ARIEL GONZÁLEZ LEVAGGI

Doctor en Relaciones Internacionales y Ciencia Política por la Universidad Koç (Estambul, Turquía). Actualmente se desempeña como Secretario Ejecutivo del Centro de Estudios Internacionales (CEI-UCA) del Departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Católica Argentina, universidad donde también ejerce el cargo de Director de Programa de estudios sobre los Estados Unidos. Además es Investigador Principal de la Sede de Investigaciones Estratégico y Navales (SDIEN) de la Armada Argentina, Investigador Asociado de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) y Miembro Consultor del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI). Su expertise se centra en dinámicas regionales en Medio Oriente y Eurasia, y Relaciones Internacionales de América Latina. Entre sus últimos trabajos publicados se encuentran el libro 'Confrontational and Cooperative regional orders: managing regional security in world politics' (publicado por la editorial inglesa Routledge, 2020) y los artículos 'Eurasia en el Atlántico Sur: evaluando la proyección marítima de China, Rusia e India' (Revista Defensa Nacional - UNDEF, 2021), y 'Turkey's changing engagement with the global South' (Journal International Affairs de Chatham House/ Royal Institute of International Affairs, vol. 97, 2021).