

El Colegio de México

CONSTRUYENDO UNA AGENDA: LA POLÍTICA EXTERIOR DE  
CATAR DESDE 1995

Tesis presentada por  
ERICK VIRAMONTES VIRAMONTES  
en conformidad con los requisitos  
establecidos para recibir el grado de  
MAESTRIA EN ESTUDIOS DE ASIA Y AFRICA  
ESPECIALIDAD: MEDIO ORIENTE

Centro de Estudios de Asia y África

2011

## ÍNDICE

Introducción.....	3
La insuficiencia del neorrealismo.....	3
El creciente protagonismo internacional de Catar.....	8
Estructura del trabajo.....	13
1. El interés del estado catari.....	15
1.1. La identidad estatal en Catar.....	17
1.2. Los intereses del estado catari desde 1995.....	23
2. Temas relevantes de la política exterior catari.....	33
2.1. Disputa entre Catar y Bahrein por las islas Hawar y la franja de al-Zubara.....	34
2.2. La participación de Catar en la operación Iraqi Freedom.....	40
2.3. El papel de Catar en el conflicto arabe-israeli.....	46
3. La estrategia de seguridad de Catar.....	54
3.1. El período de afianzamiento de la identidad nacional.....	57
3.2. La búsqueda de posicionamiento regional.....	59
3.3. La emergencia de los grandes sueños.....	62
3.4. El retorno al ámbito regional.....	64
4. La diplomacia pública catari.....	69
4.1. El período de afianzamiento de la identidad nacional.....	71
4.2. Los inicios del predominio de la identidad arabe.....	75
4.3. La emergencia de los grandes sueños.....	78
4.4. El retorno al ámbito regional.....	82
Conclusión.....	88
Bibliografía.....	98

## INTRODUCCIÓN

### *La insuficiencia del neorrealismo*

El realismo en las Relaciones Internacionales (RRII) es un enfoque de enorme arraigo. Algunos ubican su inicio hace más de dos mil años, cuando el griego Tucídides escribió su obra sobre la guerra del Peloponeso. Otros dicen que es hasta Maquiavelo, en el siglo dieciséis, o Morgenthau, en años recientes, cuando inició la tradición realista. La controversia no impide observar las principales características de este enfoque. La dificultad para ubicar su comienzo no es un obstáculo para identificar los rasgos distintivos de esta perspectiva. Según Keohane, sus supuestos fundamentales son: 1) los estados son los actores clave; 2) ellos buscan el incremento de su poder como un fin en sí mismo o un medio para alcanzar otros fines; 3) los estados actúan racionalmente.<sup>1</sup>

Dentro de esta categoría se inscribe el trabajo de Kenneth Waltz, quien en 1979 vio publicada su Teoría de la política internacional. En ella, después de haber probado algunos enfoques que clamaban tener relevancia dentro de la disciplina, este autor propuso una teoría sistémica de la política internacional, en la cual identificó y explicó las causas del balance de poder. La relevancia de la propuesta de Waltz ha sido muy grande. Su aportación al desarrollo de estudios empíricos es indiscutible;<sup>2</sup> sin embargo, como cualquier aproximación teórica, no ha estado exenta de críticas.<sup>3</sup>

La Teoría de la política internacional, llamada también neorrealismo o realismo estructural, se basa en los supuestos arriba mencionados. Según Waltz, el sistema internacional está formado por estados soberanos. Éstos y el sistema internacional son

---

<sup>1</sup> Robert O. Keohane, "Realism, Neorealism and the study of world politics", en Robert O. Keohane (ed.), *Neorealism and its critics*, New York, Columbia University press, 1986, p. 7.

<sup>2</sup> Cf. Daniel Maliniak *et al*, "International Relations in the US academy", en *International Studies Quarterly*, vol. 55, núm. 22, 2011, pp. 437-464.

<sup>3</sup> Véase: Keohane, *Op. Cit.*

las unidades y el nivel de análisis —o dicho en otras palabras, los agentes y la estructura— que él toma para la elaboración de su propuesta. El establecimiento de una relación entre estas dos dimensiones originó su teoría. De acuerdo con este autor, un sistema anárquico provoca el comportamiento egoísta de las unidades.<sup>4</sup> De ello se infiere que el principal objetivo de éstas en el sistema internacional sea el incremento de su capacidad; es decir, el mejoramiento de su posición *vis a vis* con otros estados.<sup>5</sup>

Las críticas hacia el neorrealismo han sido muchas y muy variadas. Algunos han criticado las características antropomórficas que esta teoría atribuye a los estados. Otros han mostrado dudas hacia el establecimiento del sistema político internacional como un ámbito autónomo. Todas esas rectificaciones quedan fuera del proyecto sistémico estatal de las RRII.<sup>6</sup> Según ellas, los estados no pueden ser unidades de análisis y la política internacional no constituye un sistema. Al mencionar esto no se busca invalidar o rechazar las observaciones; simplemente se intenta explicar que, a pesar de las numerosas críticas dirigidas hacia el realismo estructural, este trabajo se ocupará de aquéllas que coinciden en observar a los estados como unidades y al sistema internacional como un nivel de análisis. Uno de los cuestionamientos más relevantes en este sentido ha sido el relativo al comportamiento de los estados en el sistema internacional.

En años recientes ha habido una controversia en torno a la viabilidad del realismo estructural para explicar la política exterior de los estados.<sup>7</sup> Para algunos, esta teoría puede ser la base para la elaboración de este tipo de análisis. Sin embargo, según

---

<sup>4</sup> Kenneth N. Waltz, *Theory of international politics*, Long Grove, Waveland press, 2010, pp. 79-101, (en adelante, *Theory of international politics*).

<sup>5</sup> *Idem*

<sup>6</sup> Alexander Wendt, *Social theory of international politics*, Cambridge, University press, 1999, pp. 7-15.

<sup>7</sup> Véase: Miriam Fendius Elman, "The foreign policies of small states: challenging Neorealism in its own backyard", en *British Journal of Political Science*, vol. 25, núm 2, 1995, pp. 171-217; Colin Elman, "Horses for courses: why not neorealist theories of foreign policy?", en *Security Studies*, vol. 6, núm. 1, 1996, pp. 7-53; Kenneth N. Waltz, "International politics is not foreign policy", en *Security Studies*, vol. 6, núm. 1, 1996, pp. 54-57.

su creador, el neorrealismo sólo sirve para explicar la política internacional; es decir, el comportamiento de los estados en su conjunto y no el comportamiento de uno de ellos en particular. A pesar de ello, algunos estudiosos de política exterior se han referido a la teoría de Waltz para dirigir sus análisis. En ellos la posición de un estado en el sistema internacional es el determinante de su comportamiento.<sup>8</sup>

Los análisis de política exterior desde la perspectiva neorrealista toman como variable la posición que, de acuerdo a sus capacidades, los estados ocupan en el sistema internacional. Estos trabajos consideran los cambios en el interés estatal como algo nulo o marginal. Éste se genera en gran medida al interior de los estados, por lo tanto, el tomarlo en cuenta sería caer en la forma de teorización reduccionista denunciada por Waltz.<sup>9</sup> Como resultado, las explicaciones surgidas han sido insuficientes.

En virtud de aumentar la capacidad explicativa de los análisis de política exterior es necesario distanciarse del neorrealismo. Las implicaciones son muy significativas. Por un lado, esta acción supone la reducción de los alcances del poder. Bajo el realismo estructural, el interés de cualquier estado es el aumento de sus capacidades y, en consecuencia, el mejoramiento de su posición en el sistema internacional. Esto se erige como la condicionante de su política exterior. Un análisis más completo exige desmitificar al poder como determinante de la política exterior de los estados. Por otro lado, se requiere incluir aspectos que sustituyan el papel del poder y habiliten el desarrollo de una explicación más satisfactoria. El sustituto más adecuado es el interés estatal, el cual debe ser la variable independiente en los análisis de política exterior.

Probablemente, esto es sólo un cambio semántico. En todo caso, la perspectiva neorrealista toma al incremento del poder como el interés supremo de los estados. Sin

---

<sup>8</sup> Shibley Telhami y Michael Barnett, "Identity and foreign policy in the Middle East", en Shibley Telhami y Michael Barnett (eds.), *Identity and foreign policy in the Middle East*, Ithaca, Cornell University press, 2002, p. 2.

<sup>9</sup> Theory of international politics, pp. 18-37.

duda es así. Pero este cambio tiene grandes repercusiones metodológicas. Él provoca que el interés deje de ser considerado una constante y pase a ser un objeto de estudio. El carácter dinámico de este elemento permite dar cuenta de los cambios en las líneas de política exterior de un estado.

Los intereses nos dicen qué quiere el estado. Ellos pueden ser equiparados con los deseos. En un esquema psicológico básico, el agregar las creencias a los deseos produce la acción.<sup>10</sup> Según Wendt, en el ámbito de la política internacional las creencias equivalen a las identidades, las cuales nos dicen quién es el estado. Los intereses dependen de las identidades. Un estado no puede saber qué busca sin antes haber definido quién es.<sup>11</sup> Por lo tanto, el término interés estatal adquiere más sentido cuando está relacionado con la identidad estatal. Éste expresa los deseos del estado y también, indirectamente, las creencias del mismo.

El interés estatal es el determinante de la política exterior de los estados. Sin embargo, éste no puede ser conocido *a priori*. El interés estatal no es un espejismo; es una condicionante al comportamiento de los estados en su carácter de agentes corporativos.<sup>12</sup> Un buen análisis de política exterior debe identificarlo y analizar su influjo en la política exterior. El creer que éste equivale a la búsqueda constante del incremento del poder significa desconocer el sistema internacional como ambiente cultural o, peor aún, descartar el papel de la política interior en la definición de los intereses estatales.

El influjo del sistema internacional en el comportamiento de los estados es otro campo de discusión dentro de las RRII. Wendt argumenta, en una crítica al neorrealismo, que el sistema internacional es un ambiente cultural, cuyos efectos se expresan en la construcción de los estados. Como cualquier otro ámbito social, sostiene

---

<sup>10</sup> Wendt, *Loc. Cit.*, pp. 224-233.

<sup>11</sup> *Idem*

<sup>12</sup> *Loc. Cit.*, pp. 215-224.

este autor, el sistema internacional tiene efectos constitutivos en los estados.<sup>13</sup> Dentro de este enfoque, el asumir con beneplácito que éstos sólo buscan el incremento de su posición en el sistema internacional es sin duda problemático.

En décadas recientes se ha reconocido cada vez más el papel de la política interior en la definición del interés estatal y, por lo tanto, en el diseño de la política exterior. Este nivel de análisis ha venido cobrando importancia dentro de la disciplina. Hace algunos años Hudson y Vore<sup>14</sup> hicieron un exhorto a buscar dentro de la caja negra de los estados explicaciones más satisfactorias en torno a su política exterior.

¿Qué diferencia provoca el interés en la política exterior de los estados? Esta pregunta ha sido el objeto de prolongadas discusiones en el ámbito teórico de las RRII. Ella sirve para dar forma a un estudio de caso inscrito dentro del proyecto sistémico estatal de esta disciplina. En él se podría formular un cuestionamiento más concreto que buscara aportar evidencia empírica a esta polémica. La inquietud que ha dado lugar al presente estudio de caso es la siguiente: ¿Cómo han influido los cambios en el interés estatal en la conducción de la política exterior de Catar desde 1995? Esta tesis es sencilla. El interés estatal es el determinante más importante en el diseño de la política exterior catari. La incongruencia entre el diseño y la ejecución de esta estrategia se debe a las restricciones impuestas por los ambientes doméstico e internacional a la toma de decisiones.

El planteamiento de este estudio de caso puede suscitar ciertas dudas. ¿Por qué el estado de Catar? ¿Por qué desde 1995? De manera complementaria, el resto del capítulo estará dedicado a dar respuesta a estos cuestionamientos.

---

<sup>13</sup> *Loc. Cit.*, 246-259.

<sup>14</sup> Valerie M. Hudson y Christopher S. Vore, "Foreign policy analysis: yesterday, today and tomorrow", en *Mershon International Studies Review*, vol. 39, núm. 2, 1995, p. 210.

En 1973, después de la retirada británica del Golfo Pérsico, se proclamó la independencia de Catar.<sup>15</sup> Desde mediados del siglo XVIII, la familia Al *Ḥānī*<sup>16</sup> había logrado ejercer la autoridad en diversas zonas de este país. Su autoridad tenía un doble fundamento. Por un lado, este grupo se beneficiaba de su cercanía con quienes ejercían el poder en el Golfo, estableciendo relaciones clientelares con los amos regionales. El acercamiento con los otomanos y los británicos permitió el reconocimiento extranjero del poder de esta familia. Por otro lado, los Al *Ḥānī* formaron una base económica mediante el estrechamiento de vínculos con los mercaderes locales. Por aquel tiempo, el comercio de perlas era la principal actividad económica en la región. Las familias dedicadas a ello proveyeron a los Al *Ḥānī* un gran respaldo financiero.

En la década de los setenta, la importancia del Golfo en el mercado energético internacional se consolidó. Por esos años, los cuatro mayores productores de esta región (Arabia Saudita, Irán, Kuwait e Irak) aportaban alrededor de la mitad de la producción mundial del hidrocarburo.<sup>17</sup> En ese proceso, los gobiernos de los países del Golfo comenzaron a beneficiarse de los enormes ingresos por la venta de petróleo en el mercado internacional. En Catar, este desarrollo representó la emergencia de una nueva fuente de poder para el grupo gobernante, cuya capacidad había disminuido debido a la desaparición del apoyo británico y al declive de la producción local de perlas.

---

<sup>15</sup> La independencia de Catar se proclamó después del fracaso del proyecto de confederación entre este país, Bahrein y los siete estados que actualmente conforman los Emiratos Árabes Unidos: Abu Dhabi, Dubai, Sahrjah, Ra's al-Jaima, Umm al-Qaywan, Fujaira y Ajman. Véase: Anthony Cordesman, *Bahrain, Oman, Qatar and UAE: challenges of security*, Boulder, Lynne Rienner, 2001, pp. 216 y ss.

<sup>16</sup> En esta tesis se ha utilizado el sistema de transcripción del árabe al español propuesto por Cortés. Véase: Julio Cortés, *Diccionario de árabe culto moderno árabe-español*, Madrid, Gredos, 2008. Asimismo, las palabras de cualquier lengua extranjera que no fungen como nombres propios se presentan en itálicas.

<sup>17</sup> Durante esos años la producción de estos cuatro países era de 15 a 20 millones de barriles (mbd) y la producción mundial era de alrededor de 30 mbd. Véase: Daniel Yergin, *La historia del petróleo*, trad. M. E. Aparicio, Buenos Aires, Javier Vergara, 1992, p. 661; Giacomo Luciani, "Oil and political economy in the international relations of the Middle East", en Louise Fawcett (ed.), *International relations of the Middle East*, New York, Oxford University press, 2005, p. 81.

Desde su independencia, el estado de Catar ha tenido un carácter rentista, lo cual ha sido el ambiente perfecto para la consolidación de una dinastía en el gobierno.<sup>18</sup> El petróleo ocupó el lugar de las perlas y de los poderes extranjeros en la política catari.<sup>19</sup> Pero ha habido una diferencia. El grupo gobernante tiene ahora un control directo sobre su base económica. En consecuencia, desde hace tiempo el estado catari ha gozado de una amplia autonomía institucional.<sup>20</sup>

La venta de petróleo ha sido la principal fuente de ingresos del gobierno catari. Por medio de ella, la familia Al Thānī ha logrado su consolidación en el ejercicio del poder. La seguridad interior del régimen descansa sobre bases firmes. Sin embargo, el ambiente externo ha presentado grandes retos a su supervivencia. Desde su nacimiento, el régimen en Catar ha enfrentado desafíos en el ámbito internacional que ponen en peligro su seguridad. El primero de ellos se presentó al inicio de la década de los ochenta.

El 16 de septiembre de 1980 las tropas iraquíes invadieron el territorio de la recién creada República Islámica de Irán. Así inició una guerra de ocho largos años entre los dos países más poderosos del Golfo.<sup>21</sup> En años anteriores, Irán e Irak habían tenido varios conflictos diplomáticos. La revolución en Irán provocó el choque entre el proyecto nacionalista iraquí del partido Ba'at y el proyecto islamista del *velāyat-e faqīh* iraní. En medio del caos regional provocado por la guerra, los países árabes del Golfo, con excepción de Irak, formaron el Consejo de Cooperación del Golfo (CCG). Éste fue

---

<sup>18</sup> Cf. Sean Foley, *The Arab Gulf states: beyond oil and Islam*, Boulder, Lynne Rienner, 2010. Para un uso del paradigma del estado rentista en la explicación de los estados árabes del Golfo véase: Gregory Gause, *Oil monarchies: domestic and security challenges in the Arab gulf states*, New York, Council on Foreign Relations press, 1994.

<sup>19</sup> Jill Crystal, *Oil and politics in the gulf: rulers and merchants in Kuwait and Qatar*, Cambridge, University press, 1990, p. 11.

<sup>20</sup> Según este autor el término autonomía institucional se refiere a "la habilidad de un estado para actuar en el ámbito interno o internacional, así como dar forma a las instituciones en su interior, fuera de la influencia de requisitos sociales de carácter estructural o de los intereses de actores no estatales". John M. Hobson, *The state and international relations*, Cambridge, University press, 2000, p. 5 (la traducción es mía).

<sup>21</sup> Véase: Shahram Chubin y Charles Tripp, *Iran and Iraq at war*, London, I.B. Tauris, 1991; Stephen R. Grummon, *The Iran-Iraq war: Islam embattled*, New York, Praeger, 1982.

un acuerdo mediante el cual estos regímenes buscaban hacer frente a los retos hacia su seguridad.<sup>22</sup> A pesar de los esfuerzos, la capacidad militar de los estados del CCG no era suficiente para enfrentar cualquier proyecto expansionista de los devastados Irán o Irak. Bajo esas condiciones de indefensión, estos países vivieron el colapso de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y la disolución del Pacto de Varsovia. Por esos años, el evento más importante en la región fue la invasión de Kuwait por parte del ejército iraquí. En agosto de 1990, las tropas de Saddam Husayn penetraron en el territorio del pequeño estado petrolero de Kuwait. Inmediatamente después, una coalición internacional liderada por Estados Unidos expulsó al ejército iraquí de Kuwait y restableció la monarquía en este país.<sup>23</sup>

Desde los setenta, Arabia Saudita, Irán e Irak habían intentado llenar el vacío de poder creado a partir de la retirada británica del Golfo. Los países más pequeños de esta región se aliaron con los saudíes en una especie de balance de poder frente a sus dos poderosos vecinos. Esta situación se mantuvo hasta la llamada Guerra del Golfo -la guerra contra los iraquíes en Kuwait-, la cual incrementó la intención estadounidense de involucrarse directamente en esta región.

Igual que el resto de los países del CCG, Catar se esforzó por estrechar los lazos con el nuevo poder en el Golfo. Durante la década de los noventa comenzó el acercamiento entre este país y Estados Unidos. En esos años se concretaron varios acuerdos entre ambos. Dentro de ellos destacaron los acuerdos de cooperación militar que otorgaban facilidades en el uso del espacio catari a las tropas estadounidenses.<sup>24</sup> El inicio de este acercamiento coincidió con la llegada al poder de Hamad bin Jalifa Al

---

<sup>22</sup> Véase: Joseph A. Kechichian, "The Gulf Cooperation Council: search for security", en *Third World Quarterly*, vol. 7, núm. 4, 1985, pp. 853 – 881.

<sup>23</sup> Véase: Luis Mesa Delmonte, *El conflicto Irak-Kuwait*, tesis de maestría, México, El Colegio de México, 1995.

<sup>24</sup> Jeremy M. Sharp, *Qatar: background and US relations*, Washington, Congressional Research Service, 2007, pp. 8 y ss.

Al Qānī. En 1995, después de haber dirigido un golpe de estado en contra de su padre, este personaje se convirtió en *amīr* de Catar. La legitimidad del *šayj* Qamad fue cuestionada por varios actores locales e internacionales. Algunos miembros de la familia real rechazaron al nuevo gobierno y se unieron al padre de Qamad, el *šayj* Jalīfa bin Qamad Al Qānī. Arabia Saudita y los Emiratos Árabes Unidos (EAU) desconocieron al nuevo gobierno y apoyaron al *šayj* Jalīfa en su intención de retomar el poder en Catar.

Las condiciones adversas que marcaron la llegada del nuevo gobierno provocaron la búsqueda de nuevos aliados por parte de éste. Los aliados tradicionales ya no eran confiables. Por lo tanto, Qamad buscó el reconocimiento de nuevos actores, principalmente Estados Unidos.<sup>25</sup> Desde entonces, la participación internacional de Catar se ha incrementado considerablemente.

En el ámbito diplomático, la política exterior catarí se ha caracterizado por la mediación en los conflictos y la cooperación internacional. Por un lado, con mediación del gobierno de este país, se logró un pacto entre las distintas facciones políticas en Líbano en 2008. Además, Catar se ha involucrado en los conflictos en Sudán, Palestina y Yemen. Por otro lado, destaca la ayuda para la reconstrucción de Nueva Orleans, después de la devastación causada por el huracán Katrina, y del sur del Líbano, después de la destrucción hecha por el ejército israelí en 2006.

En el aspecto militar, el principal aliado de este país es sin duda Estados Unidos. En 2003, se instaló una base aérea en al-‘Udayd, la cual es, al día de hoy, la base aérea estadounidense más grande de la región.<sup>26</sup> En Catar se encuentra también una sede

---

<sup>25</sup> Mehran Kamrava, “Royal factionalism and political liberalization in Qatar”, en *Middle East Journal*, vol. 63, núm. 3, 2009, pp. 401-420.

<sup>26</sup> El *amīr* de Catar inauguró la construcción de esta base aérea con la frase: “constrúyela y ellos vendrán”. La predicción del *šayj* Qamad se hizo realidad pocos meses después cuando llegaron las primeras tropas estadounidenses a al-‘Udayd como resultado de la búsqueda por parte de Estados Unidos de diversificar su posicionamiento en la región debido, por un lado, al cuestionamiento –después de septiembre de 2001- a la viabilidad de Arabia Saudita como el principal aliado en la zona y, por otro lado, a las presiones de ciertos grupos dentro de la sociedad saudí por cortar los vínculos con los norteamericanos.

avanzada del Comando Central estadounidense (USCENTCOM, por sus siglas en inglés).

En lo económico, los intereses de Catar se encuentran en el este de Asia, ya que los países de esta región son sus grandes socios comerciales. Japón, China y, en menor medida, India, son los principales consumidores del petróleo catari. Recientemente se firmó un acuerdo entre Catar y China, con el cual, en los próximos años, el estado asiático se convertirá en el principal consumidor del gas de este país del Golfo.<sup>27</sup>

Catar se distingue de sus vecinos por su política exterior en el ámbito cultural. En 1995, se creó la Fundación Catar (FC), la cual desarrolla sus actividades en tres áreas: educación, investigación y desarrollo. La ciudad de Doha es sede de un complejo de mil hectáreas, donde se encuentran seis universidades europeas y norteamericanas de enorme prestigio; tiene un impresionante museo diseñado por el arquitecto Ieoh Ming Pei y diversos atractivos culturales.

Sin importar cuales hayan sido sus causas, la creciente participación internacional de Catar desde la llegada del nuevo gobierno es el motivo por el cual he decidido ubicar el inicio del ámbito temporal de mi estudio en 1995. La primera pregunta ha quedado respondida. Sin embargo, aún queda un cuestionamiento por resolver: ¿Por qué he elegido a Catar? Si bien queda claro que este estado ha tenido una enorme participación internacional desde mediados de los noventa, aún falta explicar por qué he elegido este caso.

La decisión de seleccionar a Catar como estudio de caso envuelve aspectos teóricos y prácticos. Por un lado, este país representa, como bien menciona Miriam Elman,<sup>28</sup> un buen referente para retar al neorrealismo en su terreno. Por otro lado, este

---

<sup>27</sup> *Financial Times*, "China set to be Qatar's top gas buyer", 19 de mayo de 2010, disponible en: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/7eacf78e-62dd-11df-b1d1-00144feab49a.html#axzz1UTXWKMIIn>, consultado el 15 de febrero de 2011.

<sup>28</sup> Miriam Elman, art. Cit., pp. 175-180.

país y la región dónde él se encuentra poseen una gran cantidad de hidrocarburos, lo cual hace de éste un estudio muy atractivo.

Sin duda, el motivo principal de la elección tiene que ver con las cuestiones teóricas. Durante muchos años ha habido un consenso dentro del proyecto sistémico estatal de las RRII, producto del predominio realista, en torno a la política exterior de los estados pequeños. La opinión generalizada tiende a favorecer la idea de que la búsqueda constante del mejoramiento de su posición en el sistema internacional es el principal objetivo de éstos.<sup>29</sup> Por lo tanto, este estudio ayudaría a aportar evidencia a esa discusión. La razón práctica está subordinada a la teórica. Actualmente, el Golfo posee poco más de la mitad de las reservas probadas de petróleo y el cuarenta por ciento de las reservas mundiales de gas natural.<sup>30</sup> Catar es la tercera reserva de gas a nivel mundial. Por lo tanto, la incidencia de esta región y de este país en la economía y política internacionales es muy importante, lo cual otorga un atractivo especial a este de estudio caso.

### *Estructura del trabajo*

El objetivo de este trabajo es ponderar el impacto del interés estatal en la política exterior de Catar. El argumento principal es que cualquier variante en el primero tendrá un efecto en el segundo, aunque el alcance de este efecto estará determinado por factores domésticos e internacionales. En última instancia, esta postura discrepa con el racionalismo, el cual aprecia a las identidades e intereses como algo constante y, por lo tanto, irrelevante.

---

<sup>29</sup> *Idem*

<sup>30</sup> OPEC, *Annual statistical bulletin 2009*, Vienna, Organization of the Petroleum Exporting Countries, 2010, pp. 22 y ss.

En función de cumplir con este objetivo, el presente ensayo está dividido en cuatro capítulos. En el primero de ellos se analizará la formación del interés estatal en Catar a partir de la llegada de Hamad bin Jalifa Al Thani al poder. En el segundo capítulo se hablará de los aspectos más relevantes de la política exterior catari desde 1995. En él se analizará la disputa territorial de este país con Bahrein, su postura hacia el conflicto árabe-israelí y su participación en la guerra en Irak. En tercer lugar se profundizará en el tema de la estrategia de seguridad de Catar. En el último apartado, se estudiará a la diplomacia pública como herramienta de política exterior catari. En cada uno de estos capítulos se testificará la hipótesis operativa. Al final de este trabajo se hará una serie de precisiones dirigidas a explicar las condiciones necesarias en los ámbitos interno e internacional para que el estado catari pueda satisfacer sus deseos en el exterior.

## 1. EL INTERÉS DEL ESTADO CATARÍ

Desde su creación, el estado catari ha perseguido intereses surgidos de diversas identidades. En este capítulo se explicarán los cambios en el interés estatal catari a partir de 1995. Estos cambios representan la variable independiente de la hipótesis de este trabajo, la cual establece que el interés estatal es el determinante más importante en el diseño de la política exterior catari. Aunque la incongruencia entre el diseño y la ejecución de esta estrategia se debe a las restricciones impuestas por los ambientes interno e internacional a la toma de decisiones.

La política exterior de cualquier estado está sujeta a la búsqueda de ciertos objetivos. El interés estatal representa esos objetivos, los cuales no son constantes ni atemporales. Los cambios en el interés de un estado tienen efectos importantes en la conducción de la política exterior del mismo. La incongruencia entre interés y política exterior, entre discurso y acción, se debe a un sinnúmero de variables situadas en los niveles interno e internacional. Por lo tanto, el tema de las condiciones propicias o perniciosas para la concreción de los intereses qatarís es parte de la conclusión de este trabajo.

En este capítulo el objetivo es describir los cambios en los objetivos del estado de Catar desde la llegada al poder del *šayj* ħamad bin Jalīfa Al ħānī. Aunque es importante conocer las causas de estos cambios, este propósito está más relacionado con la ubicación del eje rector de la política exterior catari que con el análisis en las transformaciones de éste. Debido a que estas fluctuaciones constituyen la variable independiente, el objetivo es conocer sus efectos y no sus causas. Con ello se estará en condiciones de definir el eje que ha guiado la política exterior de Catar desde 1995 y, de

esa manera, se podrá analizar los cambios en la política exterior de este país, lo cual constituye el objetivo principal de este trabajo.

Los intereses de un estado no surgen en el vacío. Su significado depende de un contexto social. Los intereses adquieren sentido conforme se relacionan con un ambiente de interacción entre agentes, los cuales poseen una identidad; es decir, una diferenciación con el otro. La suma de las identidades y los intereses produce la acción. La política exterior de un estado está determinada por los intereses e identidades del mismo. Por lo tanto, al hablar de intereses es importante incluir las identidades. Éstas son una herramienta para ubicar más fácilmente los intereses. La identificación de la percepción que el estado de Catar tiene sobre su posición en el ámbito internacional facilita la descripción de sus objetivos.

Este capítulo está dividido en dos partes. En la primera de ellas se explicarán las características de la identidad catari desde 1995. En ella se hablará específicamente sobre los cuatro tipos de identidad que convergen en la construcción de este estado: 1) la identidad nacional catari; 2) su identidad como parte de los países del Golfo; 3) su identidad árabe; 4) su identidad islámica. Ellas forman círculos concéntricos, y su materialización se ejemplifica a partir de la membresía de Catar a diferentes organizaciones como el CCG, la Liga Árabe y la Organización de la Conferencia Islámica (OCI). En la segunda parte se describirán, utilizando la tipología de la sección anterior, los cambios en los intereses del estado catari desde 1995. En ella se explicarán la transformación de las identidades de este estado en objetivos concretos y la predominancia de uno u otro en distintos lapsos. A partir de ello, en los capítulos subsecuentes, se analizará el influjo del interés estatal en la conducción de la política exterior catari.

## 1.1. La identidad estatal en Catar

En su sentido más simple la identidad es aquello que constituye a una cosa como tal.<sup>31</sup> Cuando un agente toma conciencia de su propia identidad el concepto implica una diferenciación con el otro. Uno puede dividir el mundo objetivo de acuerdo con distintas imágenes. El ordenamiento cotidiano sobre lo observado nos permite otorgar una identidad a cada cosa. Este ejercicio también nos lleva a definirnos a nosotros mismos. La definición del mundo exterior posibilita la identificación del yo. Por lo tanto, las identidades deben ser vistas como elementos culturales sujetos a los vaivenes impuestos por la interacción de los agentes en un sistema.

Como los seres humanos, los estados poseen identidades que les permiten definirse y diferenciarse del otro. Según Wendt, las identidades estatales pueden dividirse en cuatro categorías: corporativa, de tipo, de rol y colectiva.<sup>32</sup> De cierta manera, éstas indican la percepción que un estado tiene de su papel en el sistema internacional. Por ello, sus implicaciones en términos de política exterior son muy importantes.<sup>33</sup>

El nacionalismo, la pertenencia al Golfo, el arabismo y el islamismo son las identidades convergentes en la construcción del estado catari. Éstas nos son excluyentes entre sí. Su interacción se ilustra mediante círculos concéntricos. De ellos, el mayor corresponde a la identidad islámica, los siguientes a la identidad árabe y del Golfo, y el más pequeño a la identidad nacional catari. La predominancia de una no supone la supresión de las demás. Debido a ello, de lo que se habla es tan sólo del predominio de

---

<sup>31</sup> Wendt, *Op. Cit.*, pp. 224-233.

<sup>32</sup> *Ídem*

<sup>33</sup> Para algunos estudios sobre la influencia de las identidades en las relaciones internacionales dentro de esta región véase: Telhami y Barnett (eds.), *Op. Cit.*; Raymond Hinnebusch, "The politics of identity in the Middle East", en Fawcett, *Op. Cit.* (en adelante, *The politics of identity*); Fred H. Lawson, *Constructing international relations in the Arab world*, Stanford, University press, 2006.

un tipo de identidad sobre los demás. Esto nos ayuda a definir las tendencias de los objetivos catarís en ciertas coyunturas, pero no sirve para determinar la totalidad de ellos. Lo importante aquí es describir la predominancia de una identidad sobre las demás a lo largo de los años y, de esa manera, contextualizar los cambios en el interés estatal en Catar.

Con la declaración de independencia, después de varias décadas de haber fungido como protectorado británico, Catar se embarcó en un proyecto de construcción nacional. Desde el comienzo de las operaciones de las empresas británicas en los yacimientos de petróleo a mediados del siglo XX, se comenzó a desarrollar en este país una lucha de los trabajadores locales frente a ellas. Los obreros catarís demandaban un trato preferencial sobre los inmigrantes árabes, asiáticos o incluso británicos. Ellos fueron apoyados en su lucha por los grupos de comerciantes y gobernantes, quienes utilizaban la presión de los trabajadores para negociar con las empresas. Esta coalición enfatizó la identidad catarí como elemento de diferenciación.

Así comenzó, según Jill Crystal, el proceso de formación de la identidad nacional en Catar.<sup>34</sup> El antecesor de ħamad, el šayj Jalīfa Al ħānī inició la creación del mito nacional. Este mito recoge la historia del pueblo catarí desde las migraciones de tribus nómadas provenientes de la península arábica en el siglo XVII, pasando por la época de las perlas, hasta la era del petróleo.<sup>35</sup> Esta identidad se expresa más comúnmente en el ámbito de la discusión nacional, dentro de la Šūrā (consejo asesor) y en los discursos de los miembros del gobierno hacia el pueblo catarí. El nacionalismo en Catar es el elemento de diferenciación más reducido. Él incluye elementos árabes o islámicos, pero enfatiza la prioridad de la causa de Catar frente a cualquier otra. Los

---

<sup>34</sup> Crystal, *Op. Cit.*, pp. 139-145.

<sup>35</sup> *Loc. Cit.*, pp. 161-164.

temas árabes o islámicos pasan a segundo plano cuando se trata de preservar los intereses de la nación catari.

La historia del Golfo vincula a esta región con el Océano Índico. La identidad del Golfo tiende a relacionar a esta zona con la India y sus alrededores.<sup>36</sup> Los vínculos comerciales y culturales desarrollados en esta región desde hace ya varios siglos han provocado que se hable de una identidad *jalīyī* (proveniente de la palabra árabe *jalīy*, que significa golfo).<sup>37</sup> Algunos de los especialistas han llegado incluso a hablar del Golfo no como una subregión del mundo árabe, sino más bien como una región aparte, cuyos vínculos están más estrechamente relacionados con el subcontinente indio.

La identidad *jalīyī* enfatiza la composición multiétnica en el Golfo, el cual es un espacio donde convergen árabes y persas principalmente. Sus raíces históricas son antiguas. Según Bemman uno de los eventos recientes más importantes en el reforzamiento de esta identidad fue la migración de árabes a Persia y viceversa en el siglo XVIII.<sup>38</sup> Después del desmoronamiento de la autoridad *safawī*, Persia carecía, al igual que la península arábiga, de un poder central capaz de ejercer el poder en estos territorios. Esto otorgó a las poblaciones de estos sitios un alto grado de movilidad e independencia, lo cual sirvió para forjar la identidad *jalīyī*.

En Catar, este tipo de identidad se expresa en la pertenencia de este país al CCG y en el compromiso del gobierno, al menos en términos discursivos y en determinadas coyunturas, hacia las causas identificadas con el Golfo. Algunos ejemplos de esto son la normalización de las relaciones con Irak después de la invasión a Kuwait, la solidaridad con Irán frente a las presiones estadounidenses. La identidad *jalīyī* tiene la

---

<sup>36</sup> Redha Bhacker, "The cultural unity of the Gulf and the Indian Ocean: a *longue durée* historical perspective", en Lawrence G. Potter (ed.), *The Persian Gulf in history*, New York, Palgrave Macmillan, 2009, pp. 163-171.

<sup>37</sup> William O. Beeman, "Gulf society: an anthropological view of the *Khalijis*-their evolution and way of life", en Potter, *Op. Cit.*, pp. 148-159.

<sup>38</sup> *Loc. Cit.*, pp. 150 y ss.

capacidad de difuminar el nacionalismo catari en un sentido de pertenencia mayor: la pertenecía a la región del Golfo. Los elementos árabe e islámico están presentes en ella pero su alcance se reduce a aquellos asuntos relacionados con las causas identificadas con esta región. Esa es la manera en la que esta identidad influye en los intereses de un determinado estado, en este caso, el estado de Catar.

La identidad árabe encierra al nacionalismo catari y a una parte de la identidad *jalīyī*. Las similitudes de costumbres, lengua, historia entre los países del norte de África, el Creciente Fértil y la península Arábiga proveen el material que nos permite hablar de *al-ālam al-arabī* (el mundo árabe). La identidad árabe incluye restos del período anterior al islam en esta región. La creación literaria y las características de la lengua árabe son factores que permiten reforzar ese sentido de pertenencia.

El pueblo árabe ya contaba con una larga historia al momento del advenimiento del islam. Sin embargo, el proceso de expansión de ambos se dio de manera sincrónica. Por lo tanto, resulta complicado sustraer los elementos islámicos de la identidad árabe. La politización de la identidad árabe fue una respuesta a la experiencia colonizadora en la región. Su apogeo llegó a mediados del siglo pasado, con el ascenso del general Ḥamāl ‘abd al-Naḥḥir al poder en Egipto y la proclamación, en 1959, de la República Árabe Unida entre este país y Siria.<sup>39</sup> Después de la derrota del ejército egipcio frente a las tropas israelíes en la famosa Guerra de los Seis Días, el sentimiento de pertenencia árabe experimentó un declive.<sup>40</sup> Sin embargo, esto no significó su desaparición.

Actualmente, los efectos del elemento árabe en el ámbito de la política siguen estando presentes. El caso de Catar no es la excepción. La identificación de esta nación con *al-ālam al-arabī* está expresada en la Constitución. En términos de política

---

<sup>39</sup> Raymond Hinnebusch, "The Middle East regional system", en Raymond Hinnebusch y Anoushiravan Ehteshami (ed.), *The foreign policies of Middle East states*, London, Lynne Rienner, 2002, pp. 30 y ss.

<sup>40</sup> Fouad Ajami, *Los árabes en el mundo moderno: su política y sus problemas desde 1967*, trad. M. Caso, México, Fondo de Cultura Económica, 1981.

internacional, la filiación árabe de este país se ejemplifica con su pertenencia a la Liga de Naciones Árabes. Sus implicaciones para los intereses estatales tienen que ver con la solidaridad con la causa árabe. La sensibilización con el imaginario político del pueblo árabe constriñe la acción de los estados que comparten esta identidad. En Catar, estas implicaciones han estado presentes desde su fundación y han dirigido, en gran medida, su política exterior.

El declive de la euforia despertada por la politización de la identidad árabe coincidió con la diseminación del islam político. La otrora capacidad movilizadora del discurso arabista cedió su lugar a la identidad islámica. En el último tercio del siglo pasado, los ojos no estaban puestos en el panarabismo. El panislamismo reclamó su lugar en la escena política y lo hizo con mucho éxito.<sup>41</sup> La imagen fuerte del general al-Naḥir fue reemplazada por el aspecto sombrío del Ayatola Jomeini.

La revolución de 1979 en Irán representó la irrupción del islam en la dinámica política internacional.<sup>42</sup> La identidad islámica se ha desarrollado en un ámbito espacial mucho más amplio que el arabismo. Sus alcances han sido mayores. En los países donde la identidad árabe había repercutido políticamente, el islamismo sirvió como un antídoto para los males dejados por aquél. Es claro que no todos los países islámicos habían experimentado ese proceso. Por ello, la irrupción de la identidad islámica en el terreno político puede ser vista como un movimiento transnacional que ha arropado una gran cantidad de identidades, entre ellas la identidad árabe.

El estado de Catar ha aludido constantemente a su carácter musulmán. La identidad islámica en este país es un factor muy importante en la conducción de política exterior. Prueba de ello es la membrecía de este país a la OCI y el uso constante de

---

<sup>41</sup> The politics of identity, pp. 166-169.

<sup>42</sup> Para una propuesta sobre el análisis de los efectos de la religión en la política exterior de los estados véase: Carolyn M. Warner y Stephen G. Walker, "Thinking about the role of religion in foreign policy: a framework for analysis", en *Foreign Policy Analysis*, vol. 7, núm. 1, 2011, pp. 113-135.

símbolos de carácter islámico por parte de sus gobernantes. La influencia de la identidad islámica en la definición de los intereses de un estado tiene que ver con la identificación de éste con la gran comunidad musulmana: la *umma*. Esta identidad se nutre de la intersubjetividad imperante en las relaciones internacionales. La división del mundo entre Oriente y Occidente provoca que la identidad islámica sea el elemento de distinción de estos países. Ella sirve como carta de presentación de estos estados ante el mundo.

Estos son los cuatro tipos de identidades que contextualizan la formación de los intereses en Catar. Como mencioné en un principio, la predominancia de una no supone la supresión de las demás. Lo que podemos observar por medio de ellas son sólo las tendencias que preceden la dominación de la agenda de política exterior qatarí por parte de ciertos intereses. Asimismo, su materialización en ciertas instituciones no supone exclusividad alguna. Los asuntos árabes no son tratados solamente dentro de la Liga Árabe. Este esquema, o ausencia del mismo, se reproduce en los otros casos. Catar no alude a los asuntos nacionales sólo en el ámbito local. Su participación en la OCI no tiene que ver solamente con asuntos de carácter islámico. En estos cuatro escenarios (*Šūrā*, CCG, Liga Árabe y OCI) se expresa el traslape de las identidades del que hablé anteriormente. A pesar de no estar enteramente determinados por alguna de ellas, los objetivos de estos organismos son evidentemente más afines a uno u otro tipo de identidad.

La parte restante de este capítulo estará dedicada a explicar los cambios en el interés estatal qatarí. De esa manera habré identificado la variable independiente, a partir de la cual se testificará la hipótesis planteada al inicio.

## 1.2. Los intereses del estado catari desde 1995

La identidad árabe ha sido predominante en la formulación de los intereses del estado catari desde la llegada al poder del šayj ħamad Al ħānī. Desde entonces, este gobierno ha enfatizado diez temas en la formulación de su agenda de política exterior: 1) la promoción de la democracia catari; 2) el conflicto árabe-israelí; 3) la cuestión palestina; 4) la situación en Irak; 5) el terrorismo; 6) las luchas internas en Líbano; 7) la inestabilidad en Somalia; 8) el conflicto en Sudán; 9) el proyecto nuclear iraní; 10) la guerra en Libia. De ellos, el primero está más influido por la identidad nacional. En el quinto el peso de la identidad islámica es mayor. Los efectos de la identidad *jalīyī* son más evidentes en el noveno. El resto de los temas expresa un mayor compromiso con la identidad árabe.

Lo anterior nos habla de la importancia del elemento árabe en la selección de los temas de interés en Catar. Sin embargo, es importante hacer ciertas aclaraciones antes de explicar este punto. Primero, a pesar de no haber sido los únicos, estos han sido los temas más recurrentes en el discurso de política exterior. Segundo, todos ellos expresan las cuatro identidades que confluyen en la construcción del estado catari: nacional, *jalīyī*, árabe e islámica. Tercero, el predominio de alguno de ellos en un lapso determinado no implica la desaparición de los demás.

De esta manera, los cambios en el interés estatal catari desde 1995 pueden ser vistos a partir de cuatro períodos. En primer lugar está el período que va desde la llegada de ħamad al poder hasta el relajamiento de las tensiones con sus vecinos a finales de 1996. En él, el interés del estado estuvo dirigido a obtener el reconocimiento de actores importantes en el ámbito internacional. Esto llevó a la adopción y promoción de reformas democráticas con el objetivo de obtener el apoyo de Occidente,

especialmente de Estados Unidos, enfatizando así la identidad nacional en su discurso de política exterior. El segundo período va de 1997 a 2002, y estuvo marcado por el predominio de tres temas relacionados con la identidad árabe: el conflicto árabe-israelí, la cuestión palestina y la situación en Irak. Después de los acontecimientos de 2001 en Estados Unidos llegó el tercer período, el cual duró hasta 2003 con la invasión estadounidense a Irak. En esos años, el tema del terrorismo, con sus enormes implicaciones para la identidad islámica, hizo su aparición en el discurso de política exterior. Desde entonces a la fecha los eventos internacionales han favorecido la consolidación de la influencia de la identidad árabe en la formulación de los intereses en Catar.

El 27 de junio de 1995, después de haber dirigido un golpe de estado en contra de su padre, el *šayj* *Qamad* se convirtió en el nuevo *amīr* de Catar. Bahreín y Arabia Saudita, dos de sus vecinos más cercanos, fueron críticos ante este evento. Catar tenía añejas disputas territoriales con ambos. Uno de los objetivos del nuevo gobierno fue resolver esas disputas sin comprometer los intereses catarís, lo cual provocó tensiones en su relación con estos países.<sup>43</sup> En la reunión anual del CCG en diciembre de 1995, la delegación de Catar abandonó la sesión en protesta hacia el procedimiento de selección del nuevo secretario general de esta organización.<sup>44</sup> Los catarís acusaron al gobierno saudí de haber presionado a los otros países para favorecer a su propio candidato, y decían que a diferencia de los demás países miembros, ellos nunca habían ocupado puestos importantes dentro del CCG. La controversia no terminó ahí. Poco tiempo después, los gobiernos de Arabia Saudita, Bahreín y Emiratos Árabes Unidos recibieron al depuesto padre de *Qamad*, el *šayj* Jalīfa Al *Qānī*, como gobernante legítimo de Catar. En respuesta a ello el gobierno catarí publicitó su reunión con algunos personajes

---

<sup>43</sup> Cordesman, *Op. Cit.*, pp. 218 y ss.

<sup>44</sup> *Loc. Cit.*, pp. 220 y ss.

importantes de la oposición en Bahréin. En febrero de 1996 esta disputa alcanzó su punto álgido, cuando el gobierno catari dismanteló un intento de golpe de estado presuntamente apoyado por estos tres países.<sup>45</sup>

Según Mehran Kamrava, el cuestionamiento de diversas facciones políticas hacia el golpe de estado obligó al nuevo gobierno a buscar nuevos aliados dentro y fuera de su país.<sup>46</sup> Desde su llegada, ħamad realizó algunos cambios que apuntaban a la democratización, lo cual sirvió a su objetivo de lograr el reconocimiento internacional.<sup>47</sup> En términos de política exterior, el reconocimiento internacional y la búsqueda incesante del acercamiento a Washington fueron dos de los aspectos más relevantes durante esos años. En ellos, el interés estatal estuvo notablemente influido por la identidad nacional. Ésta sirvió para distinguir los intereses de Catar de los del resto de los países del CCG, especialmente aquellos con quiénes se encontraba en disputa.

Para finales de 1996, cuando Catar fue sede de la reunión anual del CCG, las tensiones entre este país y sus vecinos se habían relajado.<sup>48</sup> Por un lado, éste y su homólogo saudí habían acordado la creación de una comisión para la resolución de sus problemas fronterizos. Por otro lado, Bahréin aceptó la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) en su disputa territorial con Catar, lo cual había sido solicitado por este último algunos años atrás.

Gradualmente, el interés estatal en Catar fue incluyendo aspectos relacionados con su identidad *jalīyī*, árabe e islámica. La cuestión palestina, el conflicto árabe-israelí y la situación en Irak fueron temas cuya presencia en la agenda de política exterior de este país aumentó desde finales de la década de los noventa. Esto fue posibilitado por

---

<sup>45</sup> *Ídem*

<sup>46</sup> Kamrava, art. Cit., pp. 403 y ss.

<sup>47</sup> En 1999 el gobierno anunció la creación de una comisión para la elaboración de una Constitución permanente, la cual fue aprobada por un referéndum en 2003. Esto -aunado a la celebración de comicios para la elección de los consejos municipales y la cámara de comercio e industria, el reconocimiento de derechos ciudadanos a la mujer y la creación de un Parlamento parcialmente electo por el pueblo- es muestra de la actitud reformista del nuevo gobierno.

<sup>48</sup> Cordesman, *Op. Cit.*, pp. 222 y ss.

los sucesos ocurridos en el ámbito internacional. La selección e interpretación de los eventos más importantes ha dependido de las pretensiones del actual gobierno. En este sentido, la capacidad de acción del gobierno catari reside en su posibilidad para elegir e interpretar los eventos en el sistema internacional de acuerdo a sus pretensiones.<sup>49</sup>

La identidad árabe ha permeado enormemente la formulación de los intereses catari. La llegada de Ĥamad al poder se dio en un ambiente de relativa calma dentro del conflicto árabe-israelí. Los primeros cinco años del nuevo gobierno transcurrieron entre la firma de los acuerdos de Oslo II y la Inĥifāĥa al-Aqsa. Durante este lapso, el šayĥ Ĥamad condenó reiteradamente la intransigencia israelí en el proceso de paz y habló de la necesidad de crear un estado palestino independiente, con Jerusalén como su capital, y de la obligada retirada israelí de los territorios ocupados desde la guerra de 1967.<sup>50</sup> Otros temas donde se expresó la influencia de la identidad árabe en los intereses catari fueron la disputa por las islas de Abū Mūsā, Ĥunb mayor y menor entre Irán y los Emiratos Árabes Unidos, y las sanciones impuestas a Irak después de la guerra del Golfo a principios de esa década.<sup>51</sup>

Conforme el nuevo gobierno fue obteniendo el reconocimiento de la comunidad internacional y fue mejorando la relación con sus vecinos, el predominio de la identidad nacional en la formulación de los intereses estatales declinaba en favor de la identidad árabe. Desde 1997 y hasta antes de los acontecimientos de septiembre de 2001 en Estados Unidos, la identidad árabe fue muy influyente dentro de la formulación del

---

<sup>49</sup> De esa manera se ilustra la relación entre el agente y la estructura en el caso del estado de Catar. Para una discusión teórica sobre este tema véase: Alexander Wendt, "The agent-structure problem in International Relations theory", en *International Organization*, vol. 41, núm. 3, 1987, pp. 335-370; Walter Carlsnaes, "The agency-structure problem in foreign policy analysis", en *International Studies Quarterly*, vol. 36, núm. 3, 1992, pp. 245-270; Andreas Bieler y Adam David Morton, "The gordian knot of agency-structure in International Relations theory: a neo-gramscian perspective", en *European Journal of International Relations*, vol. 7, núm. 1, 2001, pp. 5-35.

<sup>50</sup> Véase: "Emir's speech at the opening session of the 25th meeting of foreign affairs ministers of the OIC" y "Emir's speech at the 28<sup>th</sup> ordinary session of the advisory council", disponibles en: <http://www.qnaol.net/QNAEn/Pages/default.aspx> (en adelante, Qatar News Agency), consultados el 28 de mayo de 2011.

<sup>51</sup> *Idem*

interés estatal catari. El conflicto árabe-israelí, la cuestión palestina y la situación en Irak eran los aspectos dominantes en el discurso de política exterior de este gobierno. Además, estos temas se iban transformando de acuerdo a los cambios históricos, y de esta manera nuevos elementos dentro de esas temáticas eran incluidos en la retórica.

En su discurso ante la *Šūrā* en octubre de 2000, el *amīr* reconoció la importancia de la resistencia encabezada por *Qizb Allāh* en el repliegue del ejército israelí en el sur del Líbano.<sup>52</sup> Al año siguiente, durante la celebración de la sesión ordinaria de la Liga Árabe, el *šayj* *Qamad* invitó a los asistentes a perdonar a Irak por su invasión a Kuwait y, de forma insistente, los instó a apoyar las protestas en Palestina conocidas como *Inqifāq al-Aqsa*.<sup>53</sup> Meses después, el gobierno catari participó en una reunión de emergencia de la OCI, cuyo objetivo principal era tratar el tema del movimiento palestino. *Qamad* habló ahí de los compromisos concretos que los países musulmanes deberían adquirir para apoyar esta causa.<sup>54</sup>

Durante la sesión de apertura de la vigésimo quinta reunión de los ministros de relaciones exteriores de los países de la OCI, en Doha, el *amīr* dijo:

Catar hace énfasis en su compromiso sobre una paz justa comprensiva y duradera en el Medio Oriente. Ésta debe poner atención a todos los asuntos, incluyendo aquellos relacionados con Siria y Líbano, de acuerdo con las resoluciones internacionales, la conferencia de Madrid y el principio de tierra por paz. El resultado debe ser el retiro de las tropas israelíes de los Altos del Golán y del sur de Líbano, así como el establecimiento de un estado palestino con Jerusalén como su capital.<sup>55</sup>

---

<sup>52</sup> Véase: "Emir's speech at the opening of the 29<sup>th</sup> ordinary session of the advisory council", disponible en Qatar News Agency, consultado el 28 de mayo de 2011.

<sup>53</sup> Véase: "Emir's speech at the ordinary session of the Arab Summit", disponible en Qatar News Agency, consultado el 28 de mayo de 2011.

<sup>54</sup> Véase: "Emir's speech at the emergency meeting of foreign affairs ministers of the Islamic conference", disponible en Qatar News Agency, consultado el 28 de mayo de 2011.

<sup>55</sup> "Emir's speech at the opening session of the 25<sup>th</sup> meeting of foreign affairs ministers of the OIC", disponible en: Qatar News Agency, consultado el 2 de octubre de 2011.

A finales de 2001, los debates en torno al terrorismo internacional, desprendidos de los acontecimientos en algunas ciudades de Estados Unidos, permitieron la introducción de nuevos elementos en el discurso del gobierno catari. Los efectos negativos de estos sucesos en la imagen del islam habilitaron la aparición de la identidad islámica en el discurso de política exterior de este país. Desde entonces y hasta la invasión a Irak en 2003, ésta fue una de las dimensiones más importantes en la selección de los intereses de este estado. La identidad islámica ha sido un elemento recurrente en la relación entre países musulmanes y no musulmanes, por lo tanto, limpiar la imagen de esta religión fue una de las tareas prioritarias para Catar durante estos años.

Estos acontecimientos tuvieron repercusiones directas en la formulación de los intereses de Catar. La primacía de la identidad árabe fue disputada por nuevos elementos discursivos. La condena a las acciones terroristas, el deslinde del islam de ese tipo de acciones, la diferenciación entre terrorismo y resistencia, y la promoción de la idea del Diálogo entre civilizaciones, propuesta del ex presidente iraní Muḩammad Khatami, fueron temas recurrentes en el discurso de política exterior de este gobierno.<sup>56</sup> La alusión a éstos era más constante en los foros dónde predominaban los interlocutores no musulmanes. Sin embargo, no todos los discursos del gobierno se daban en este tipo de espacios. Por lo tanto, los temas relevantes en el pasado seguían siendo importantes en ese entonces.

El gobierno de Catar, como el de otros países árabes e islámicos, condenó los atentados terroristas del 11 de septiembre y se preocupó por hacer ciertas aclaraciones. En primer lugar, el gobierno catari mencionaba que era importante no vincular al islam

---

<sup>56</sup> Véase: "Emir's speech at the emergency meeting of foreign affairs ministers of the Islamic conference"; "Emir's speech at the opening of the 30th ordinary session of the advisory council"; "Emir's speech at the opening session of the conference on US relations with the Islamic world"; "Emir's speech at the opening of the 31st ordinary session of the advisory council", disponibles en Qatar News Agency, consultados el 29 de mayo de 2011.

con este tipo de acciones, haciendo un enorme énfasis en el mensaje de paz y tolerancia de esta religión. En segundo lugar, el llamado a diferenciar entre terrorismo y resistencia era constante. El gobierno de este país se preocupó por evidenciar que muchos movimientos islámicos, como los desarrollados en Líbano y Palestina no debían ser considerados organizaciones terroristas, sino grupos de resistencia que luchaban por alcanzar objetivos legítimos.

En su discurso durante la reunión de emergencia de los ministros de relaciones exteriores, celebrada en Doha en octubre de 2001, el *amīr* mencionó:

Es importante diferenciar entre terrorismo y la lucha de los pueblos contra la ocupación, por la defensa de su libertad y su autodeterminación, lo cual constituye un derecho natural reconocido por las convenciones internacionales. En este sentido, la lucha del pueblo palestino por la liberación de su tierra es una práctica legítima y legal, dirigida a contener la ocupación que ha usurpado su tierra y expulsado a su gente.<sup>57</sup>

A partir de 2001, el tema del terrorismo, con todas sus implicaciones para la identidad islámica, desplazó a los asuntos árabes en la formulación del discurso de política exterior en Catar. A pesar de ello el conflicto árabe-israelí, la cuestión palestina y la situación en Irak eran aún temas de enorme peso en los intereses de este gobierno. La situación en Irak estaba cobrando una relevancia especial, ya que desde finales de la década de los noventa algunos grupos influyentes en Estados Unidos habían invitado al gobierno a utilizar todos los medios posibles para lograr la caída del régimen de Ḥaddām Ḥussayn, lo cual no excluía un eventual uso de la fuerza.<sup>58</sup> En 2002, la inexorable campaña militar estadounidense en Irak incrementó la relevancia de este asunto. Ese año, en una conferencia organizada por Brookings Institution en Washington D.C., el ministro de exteriores de Catar, el *šayj* Ḥamad bin Jabr Al Ḥānī,

---

<sup>57</sup> "Emir's speech at the emergency meeting of foreign affairs ministers of the Islamic conference", disponible en Qatar News Agency, consultado el 2 de octubre de 2011.

<sup>58</sup> Melvin Gurtov, *Superpower on crusade: the Bush doctrine on US foreign policy*, Boulder, Lynne Rienner, 2006, pp. 14 y ss.

previno sobre la posibilidad de una intervención militar estadounidense en Irak y declaró que Ḥamad bin Khalifa tenía intenciones de solucionar el conflicto por medios pacíficos.<sup>59</sup>

La ejecución de la operación Iraqi Freedom en marzo de 2003 por parte de una coalición internacional encabezada por Estados Unidos acarrió nuevamente el predominio de las cuestiones árabes en el discurso de política exterior en Catar.<sup>60</sup> Otros acontecimientos hicieron su aportación a esta tendencia. Las luchas internas en Líbano, la inestabilidad en Somalia y los acontecimientos en Sudán incrementaron los efectos de la identidad árabe en los intereses de Catar. El llamado a la reconciliación en Líbano, la pacificación de Somalia y el seguimiento al asunto de Darfur en Sudán emergieron como asuntos de enorme relevancia.<sup>61</sup> Los efectos de los atentados del 11 de septiembre en el discurso de política exterior catari fueron rápidamente superados. Desde la invasión a Irak en 2003, el gobierno de este país comenzó a interesarse nuevamente en los asuntos relacionados con su identidad árabe, y los sucesos desarrollados a partir de esa fecha reforzaron enormemente esta tendencia. El conflicto árabe-israelí, la cuestión palestina y la situación en Irak fueron de nueva cuenta temas predominantes en la agenda de política exterior.

Anteriormente, los aspectos más relevantes de la situación en Irak dentro del discurso catari tenían que ver con las sanciones impuestas al régimen de Ḥamad bin Khalifa

---

<sup>59</sup> The Saban Center for Middle East policy, *An Arab leader's view of post 9-11 challenges*, Washington, Brookings Institution, 2002, disponible en: <http://www.brookings.edu/events/2002/0912middle-east.aspx>, consultado el 15 de febrero de 2011.

<sup>60</sup> Véase: "Emir's speech at the second emergency conference session of the Islamic Summit conference"; "Emir's speech at the opening of the 32nd session of the advisory council"; "Emir's speech at the opening of the 2nd Doha conference on the US-Islamic world relations"; "Emir's speech at the opening session of the conference on democracy and reform in the Arab world", disponibles en Qatar News Agency, consultados el 30 de mayo de 2011.

<sup>61</sup> Véase: "Emir's speech at the opening of the 33rd session of the advisory council"; "Emir's speech at the opening of the 34th session of the advisory council"; "Emir's speech at the opening of the 35th session of the advisory council"; "Emir's speech at the opening of the 36th session of the advisory council"; "Emir's speech at the opening of the 37th session of the advisory council"; "Emir's speech at the opening of the 38th session of the advisory council"; "Emir's speech at the opening of the 39th session of the advisory council"; disponibles en Qatar News Agency, consultados el 1 de junio de 2011.

□ussayn. Después de la invasión, la preocupación se desprendía de la necesidad de respetar la soberanía de este país y de mantener su unidad e integridad. La cuestión de Líbano, al igual que los asuntos de Sudán y Somalia, comenzó a cobrar una enorme relevancia, lo cual se incrementó con la incursión militar israelí en 2006. Ese mismo año, el proyecto nuclear iraní irrumpió en el discurso de política exterior de Catar. Este gobierno se ha pronunciado en términos muy generales con respecto a este tema. Su posición a favor del diálogo y la solución pacífica ha estado siempre presente. Esta postura demuestra, como el caso del perdón a Irak por su invasión a Kuwait, la presencia de la identidad *jālīyī* en los intereses catarís.

A finales de 2008 y principios de 2009 la incursión militar israelí en Gaza, conocida como Operación Plomo Fundido, exacerbó la aparición de los elementos árabes en el discurso de política exterior en Catar. Desde hacía algún tiempo el gobierno de este país había hecho exhortos para levantar el bloqueo a Gaza y retomar el proceso de paz, lo cual se unía a sus añejas demandas por la creación de un estado palestino, con Jerusalén como su capital, y la retirada israelí de los territorios ocupados. Este evento sirvió para afianzar el predominio de la identidad árabe dentro de los intereses catarís.

El conflicto árabe-israelí, la cuestión palestina y la situación en Irak fueron los temas predominantes en el discurso de política exterior catarí desde 2003. En estos años otros aspectos relacionados con la identidad árabe se han ido sumando. Las luchas internas en Líbano, la inestabilidad en Somalia y el conflicto en Sudán han sido temas recurrentes en la formulación de los intereses catarís en los últimos años. Además, los acontecimientos en el mundo árabe desde finales de 2010 han despertado la atención de Catar. Este país ha sido un actor importante dentro de la intervención internacional en Libia desde inicios del año en curso. El gobierno catarí -después de haber enviado aviones de combate para mantener la zona de exclusión aérea en este país del norte de

África- fue el primer gobierno árabe en reconocer al Consejo Nacional de Transición libio (CNT) como representante legítimo de esta nación.

Las fluctuaciones en el interés estatal catari se dividen en cuatro períodos. El primero va de la llegada al poder de Hamad en 1995 hasta el relajamiento de las tensiones con sus vecinos a finales de 1996. Éste estuvo marcado por los intereses desprendidos de la identidad nacional catari. El segundo inició en 1997 y concluyó con los acontecimientos de septiembre de 2001 en Estados Unidos, y se vio mayormente influenciado por el elemento árabe. El lapso de septiembre de 2001 a marzo de 2003 representa el tercer período, el cual estuvo influenciado por la identidad islámica. Con la invasión a Irak en 2003 inició el cuarto, que pervive hasta el día de hoy, y en el cual ha habido un retorno a los temas relacionados con la causa árabe. Estos cuatro períodos constituyen la variable independiente de este estudio. La clasificación surgida de ellos permite ubicar las tendencias de los intereses cataris en determinados períodos. Con base en ella es posible realizar un análisis de la política exterior catari. Esta tarea es el objetivo principal en lo que resta de este trabajo.

## 2. TEMAS RELEVANTES DE LA POLÍTICA EXTERIOR CATARÍ

Desde finales de la década de los noventa, Catar irrumpió en el escenario internacional con una fuerza inusitada. Las causas de esa creciente presencia internacional son tema de discusión. Algunos aluden a sus vastas reservas de hidrocarburos.<sup>62</sup> Otros hablan de la búsqueda de seguridad o de los beneficios producidos por una adecuada proyección internacional.<sup>63</sup> A pesar de la controversia, resulta evidente que esta estrepitosa actividad ha tenido sus efectos en la construcción del proyecto estatal catarí. El sistema internacional ha retroalimentado la acción de Catar de la misma manera en la que éste ha intentado influir en aquél. De tal suerte, su política exterior ha quedado a expensas tanto de los cambios políticos a nivel mundial cuanto de su dinámica política interna. La identificación de las fluctuaciones en el interés estatal catarí hecha en el capítulo anterior ilustra satisfactoriamente esta idea. En este capítulo se busca analizar la influencia de dichas fluctuaciones en el comportamiento internacional de Catar.

El propósito de esta parte del trabajo es testificar la hipótesis principal por medio del análisis de tres casos muy relevantes en el ámbito de la política exterior catarí de los últimos años. El primero de ellos es la disputa entre Catar y Bahreín por las islas *Qawār* y la franja de *al-Zubāra*. El segundo es la participación de Catar en la operación *Iraqi Freedom*, que supuso el derrocamiento del régimen de *Qaddām Hussayn*. Finalmente, el tercero es el papel de Catar en el conflicto árabe-israelí. Estos han sido temas muy relevantes desde la llegada al poder del *šayj Qamad*. Ellos cubren el período del actual gobierno de una manera particular. El primero comprende el lapso que va de 1995 a

---

<sup>62</sup> Véase: Crystal, *Op. Cit.*, p. 141; Justin Dargin, "Qatar's natural gas: the foreign policy driver", en *Middle East Policy*, vol. 14, núm. 3, 2007, pp. 136-142.

<sup>63</sup> Véase: J.E. Peterson, "Qatar and the world: branding for a micro-state", en *Middle East Journal*, vol. 60, núm. 4, 2006, pp. 732-748; Kamrava, *Op. Cit.*, p. 412; Uzi Rabi, "Qatar's relations with Israel: challenging Arab and Gulf norms", en *Middle East Journal*, vol. 63, núm. 3, 2009, pp. 443-459.

2001, con el pronunciamiento de la CIJ sobre esa disputa. El segundo inició en 2003 y concluyó en 2010, cuando el gobierno estadounidense anunció el inicio del retiro de sus tropas de Irak. El último ha estado presente desde 1995 hasta el día de hoy.

Estos tres temas determinan la estructura del presente capítulo. Mediante su desarrollo, se busca demostrar y analizar la influencia que ha tenido el cambio del interés estatal catari en la conducción de la política exterior de este país.

### 2.1. Disputa entre Catar y Bahrein por las islas *Qawār* y la franja de *al-Zubāra*

La disputa entre Catar y Bahrein por las islas *Qawār* y la franja de *al-Zubāra* fue uno de los temas que marcaron la ríspida relación entre Catar y algunos de sus compañeros del CCG entre 1995 y 1996. Este asunto fue resuelto en el marco de la normalización de las relaciones entre ellos. La alianza informal formada por Arabia Saudita, Bahrein y los EAU contra Catar era desfavorable para este último. El nuevo gobierno se enfrentó a un bloque más poderoso. Sin embargo, los efectos de esta situación no se hicieron sentir. Para finales de 1996, Catar había logrado establecer bases firmes para el desarrollo de relaciones más igualitarias con sus vecinos, especialmente Arabia Saudita. Sus demandas dentro del CCG fueron atendidas, se creó una comisión para la solución de su diferendo fronterizo con Arabia Saudita, Bahrein mostró una actitud menos reacia al involucramiento de la CIJ en la disputa territorial. Esto fue posible por la efectiva estrategia de balance del gobierno catari, quien buscó un acercamiento a Estados Unidos, lo cual permitió la emergencia de condiciones más favorables para la negociación. La cooperación militar con Estados Unidos y el acercamiento con Israel fueron temas cruciales en la consecución de ese objetivo.

Desde el golpe de estado encabezado por ħamad hasta la celebración de la reunión anual del CCG en diciembre de 1996 en Doha, la identificación del interés estatal en Catar estuvo notablemente influida por la identidad nacional. Las identidades *jalīyī*, árabe e islámica fueron desplazadas por la identidad nacional catari. Las condiciones adversas que marcaron la llegada del šayj ħamad al poder provocaron la notoriedad del compromiso nacional en Catar en detrimento de los demás aspectos convergentes en la constitución de este estado. Los resultados de esta transformación se expresaron en la disputa fronteriza con su vecino Bahrein.

Los antecedentes de este conflicto se remontan muchos años atrás. A finales del siglo XVIII, la familia Al Jalīfa, que había ejercido cierta autoridad en una parte de la península catari desde décadas anteriores, conquistó la pequeña y aledaña isla de Bahrein. Al lado de sus nuevas adquisiciones, este grupo buscó mantener el poder en la parte oeste de Catar. Los Al ħānī, quienes dominaban la parte este de la península, disputaron este proyecto, y en 1878 atacaron el último reducto del poder de los Al Jalīfa en Catar: la ciudad de al-Zubāra.<sup>64</sup> Los Al Jalīfa abandonaron sus posesiones en Catar y se replegaron en Bahrein, pero mantuvieron el control de las islas ħawār. La dificultad para establecer una frontera clara entre estos dos países se mantuvo durante todo el siglo siguiente. Después de la proclamación de su independencia a principios de los setenta, estos dos estados tenían problemas fronterizos que aparentemente habrían de resolverse sólo con la intervención de la Corte Internacional de Justicia treinta años después.

Dos factores estuvieron presentes en las disputas territoriales entre ellos. Por un lado estaba la controversia en torno al archipiélago de las islas ħawār -situado entre Catar y Bahrein, a menos de dos kilómetros de distancia del primero y a nueve del segundo-, el arrecife Fašt al-Dibāl y el banco de arena de Ŷaranda. Por otro lado, se

---

<sup>64</sup> Cordesman, *Op. Cit.*, pp. 214 y ss.

encontraba la disputa en torno al territorio de al-Zubāra, ubicado en la parte occidental de Catar.

Durante el siglo XX, diversos acontecimientos demostraron la vigencia y alcance de estos dos temas.<sup>65</sup> En 1937, la tribu de Na'im de la región de al-Zubāra, leal a los Al Jalīfa, declaró su independencia. Los Al Qānī respondieron con el envío de tropas para luchar contra los secesionistas. Esto provocó la imposición de un embargo comercial a Catar por parte de Qamad bin Qāsa Al Jalīfa, quien en ese entonces era el gobernante en Bahreín. En 1986, un contingente armado catari arrestó a veintinueve trabajadores bahreinís en el arrecife de coral de Fašt al-Dibāl. Los prisioneros fueron liberados meses después, cuando el gobierno de Bahreín decidió abortar el proyecto de construcción de una guardia costera en este lugar. En junio de 1991, unos navíos militares catari se internaron en el territorio de las islas Qawār. Bahreín respondió con el envío de aviones de combate.

Catar llevó los asuntos de las islas Qawār y el territorio de al-Zubāra a la CIJ en julio de 1991, lo cual fue rechazado por Bahreín. En febrero de 1995, aludiendo a un acuerdo firmado por las partes nueve años atrás, la Corte decidió que el tema estaba dentro del ámbito de su jurisdicción.<sup>66</sup> Unos meses después llegó al poder Qamad Al Qānī en Catar, con lo cual inició una nueva etapa en la historia de este conflicto.

Esta disputa fue uno de los temas más importantes en el prematuro conflicto entre el nuevo gobierno catari y sus vecinos Arabia Saudita y Bahreín. Los EAU apoyaron a estos dos últimos y Omán se unió a Catar, mientras que Kuwait permaneció neutral. La balanza estaba claramente a favor de la alianza informal formada entre Arabia Saudita, Bahreín y los EAU. Sin embargo, este conflicto territorial fue uno de

---

<sup>65</sup> *Ídem*

<sup>66</sup> *Ídem*

los puntos donde la parte catari, a pesar de ser más débil, obtuvo resultados favorables.<sup>67</sup> La ley del más fuerte no operó en este caso, ya que el interés estatal catari, privilegiando la identidad nacional encomendada al desarrollo de un proyecto supuestamente democrático, provocó el mejoramiento de la posición de Catar frente a sus vecinos. La imagen reformista del šayj ĩamad permitió el desarrollo de condiciones más igualitarias para la negociación con Bahreín y Arabia Saudita. Esto se logró mediante el acercamiento de Catar con algunos países muy poderosos, especialmente Estados Unidos.<sup>68</sup>

El incremento de la presencia militar estadounidense en el Golfo por medio de la concreción de alianzas militares con regímenes autóctonos marcó la llegada de ĩamad al poder. Estados Unidos reconoció inmediatamente al nuevo gobierno. Las condiciones para una estrecha relación entre ambos países estaban aseguradas. Años atrás se habían alcanzado acuerdos importantes en materia de cooperación militar. Sin embargo, durante los primeros años el nuevo gobierno en Catar se esforzó en profundizar ese acercamiento; para ello utilizó dos estrategias: el incremento en la cooperación militar con Estados Unidos y la promoción de vínculos comerciales con Israel.

En 1996, el gobierno de Catar concluyó la construcción de la base de al-‘Udayd, la cual fue utilizada por una fuerza aérea expedicionaria de Estados Unidos ese mismo año.<sup>69</sup> Este proyecto se unió a una serie de medidas que habían incrementado la cooperación militar entre estos dos países. Actualmente en al-‘Udayd se encuentran una sede de avanzada del USCENTCOM y un grupo expedicionario de la fuerza aérea

---

<sup>67</sup> El gobierno de Catar aceptó la designación de un saudí como secretario general del CCG, con la condición de que en un futuro la sucesión en este puesto recayera periódicamente en cada uno de los países miembros. Además, Arabia Saudita aceptó formar una comisión conjunta para resolver su problema fronterizo con Catar.

<sup>68</sup> Kamrava, art. Cit., p. 403.

<sup>69</sup> Christopher M. Blanchard, *Qatar: background and US relations*, Washington, Congressional Research Service, 2011, p. 8.

estadounidense. Desde entonces, la importancia de Catar para la estrategia militar norteamericana en la región se ha incrementado enormemente.

El establecimiento de contactos con Israel había sido también un canal abierto desde antes de 1995. El *šayj* *Q*amad fungió como gobernante *de facto* desde antes del golpe de estado, y en 1992 *Q*amad bin Jabr Al *Q*ānī, actual primer ministro y personaje muy cercano a *Q*amad, fue designado ministro de exteriores. Es fácil asegurar que los intereses del actual gobierno se fueron introduciendo en la agenda desde antes de la llegada al poder de *Q*amad. Probablemente, el acercamiento con Israel y la cooperación militar con Estados Unidos fueron algunos de ellos, ya que el estado de Catar participó en la Conferencia de Paz de Madrid en noviembre de 1991. En ella, su representación habló de la posibilidad de sumarse a los esfuerzos para analizar un posible cese del boicot árabe en contra de Israel; además, aceptó ser la sede de la Conferencia Económica para el Medio Oriente y el Norte de África, auspiciada por Estados Unidos y Europa, la cual fue celebrada en Doha en 1997.<sup>70</sup> El *šayj* *Q*amad asistió a la firma de los acuerdos Oslo II en septiembre de 1995 y el ministro de información catari atendió funeral de Yitzhak Rabin unos meses después. Al año siguiente, Israel abrió una oficina de negocios en Catar.<sup>71</sup>

Además de estas dos estratagemas, Catar utilizó la guerra mediática para responder a los retos regionales representados por la alianza informal entre Arabia Saudita, Bahrein y los EAU.<sup>72</sup> Durante este período de tensión en el Golfo, la televisión estatal catari difundió el llamado para la democratización en Bahrein hecha por Mansūr al-Jamrī y ‘Alī Salman, dos importantes miembros de la oposición en ese país. Varios periódicos en Catar publicaron extractos de estas entrevistas, lo cual provocó la ira del gobierno bahreini. Esto pudo haber sido el antecedente de la fundación del canal

---

<sup>70</sup> Rabi, art. Cit., p. 448.

<sup>71</sup> *Idem*

<sup>72</sup> Cordesman, *Op. Cit.*, p. 221.

satelital al-Ķazīra en 1996. Desde entonces, diversos actores han acusado al gobierno de Catar de utilizar a este canal como un arma de política exterior.<sup>73</sup>

Desde mediados de 1995, el estado catari hizo frente a las amenazas regionales mediante la exacerbación de la identidad nacional en la definición de sus intereses. Este proyecto tuvo un enorme éxito. Para finales de 1996, Catar fue sede de la reunión anual del CCG y en ella se delinearon las bases que habrían de marcar la relación entre estos países durante los años siguientes. Desde luego, el conflicto territorial entre Catar y Bahreín fue un tema de discusión en esa reunión. Sin embargo, la solución del mismo llegaría cinco años después, con la resolución de la CIJ, la cual no fue objetada por Bahreín. En términos generales, el documento emitido por la Corte en marzo de 2001 otorgó las islas Ŷawār a Bahreín y declaró al territorio de al-Zubāra como parte de la soberanía catari.<sup>74</sup> De esa manera se resolvió la disputa entre estos dos pequeños países del Golfo.

A partir de 1997, la identidad árabe comenzó a ganar presencia en la definición del interés estatal. El predominio de las causas relacionadas con *al-Ŷālam al-arabī* continuó hasta finales de 2001. Durante ese período la disputa con Bahreín fue perdiendo gradualmente relevancia en la agenda de política exterior de este país. Por lo tanto, los intereses desprendidos de la identidad árabe no se expresaron en este conflicto. Para ese entonces, el conflicto árabe-israelí, la cuestión palestina y la situación en Irak eran los temas dominantes en la identificación de sus intereses. La agenda de política exterior catari iba incluyendo cada vez más aspectos que trascendían la convivencia con sus vecinos inmediatos. Los ámbitos nacional y del Golfo habían

---

<sup>73</sup> Véase: Jon Alterman, *Iraq and the Gulf states: The balance of fear*, Washington, United States Institute of Peace, 2007, pp. 7 y ss. En el último capítulo de esta tesis se abordará el tema de al-Ŷazīra como parte de la estrategia de diplomacia pública de este gobierno.

<sup>74</sup> International Court of Justice, *Maritime Delimitation and territorial questions between Qatar and Bahrain*, La Hague, ICC, 2001.

sido superados por las pretensiones de largo alcance del nuevo gobierno, lo cual supuso el involucramiento en asuntos de mayor magnitud.

Para septiembre de 2001, después de que el problema fronterizo con Bahrein había sido resuelto por la CIJ, Catar se enfrentó a un nuevo evento que habría de provocar condiciones favorables para su pretensión de alcanzar una amplia proyección internacional. Los acontecimientos ocurridos ese año en algunas ciudades de Estados Unidos ayudaron a la intención de Qatar de convertirse en un puente de diálogo entre Occidente y el mundo musulmán.

## 2.2. La participación de Catar en la operación Iraqi Freedom

El involucramiento de Catar en la invasión a Irak liderada por Estados Unidos en 2003 demuestra la imposibilidad de este estado para traducir sus intereses en acciones de política exterior. El apoyo catari a la coalición internacional que derrocó al régimen de Saddam Husayn en Irak no fue coincidente con el discurso de su gobierno durante esos años. Como mencioné al principio, las causas de este desfase se encuentran en factores situados en los ámbitos doméstico e internacional.

Desde 1997, el predominio de la identidad árabe en la formulación de los intereses catari había sido casi indiscutible. La única interrupción a esta tendencia ocurrió a finales de 2001, cuando dos aviones secuestrados por supuestos miembros de al-Qā'ida se estrellaron en las emblemáticas Torres gemelas de Manhattan. Desde entonces hasta el lanzamiento de la operación Iraqi Freedom en marzo de 2003, la identidad islámica fue el espectro más influyente en el diseño de la política exterior catari. El repentino revuelo mundial causado por estos acontecimientos, los cuales parecían dar sustento a la controvertida tesis del Choque de civilizaciones propuesta por

Samuel Huntington, favoreció el proyecto de proyección internacional en Catar. El foro para el diálogo entre Estados Unidos y el mundo musulmán, organizado por el Saban Center for Middle East Policy de Brookings Institution –corporación que cuenta con una sede alterna en Doha- y el gobierno de Catar, fue producto de ese proyecto. Sin embargo, desde la invasión a Irak la identidad árabe ha recuperado nuevamente su vehemencia.

El conflicto árabe-israelí, la cuestión palestina, la situación en Irak y otros temas surgidos recientemente han atestado la agenda de política exterior de Catar en los últimos ocho años. La postura de este país ante ellos ha puesto énfasis en la solidaridad con la causa árabe. Por ello, era de esperarse que Catar adoptara una postura crítica en contra de la operación militar y los proyectos de reconstrucción en Irak. Curiosamente, la posición de este estado ha ido en contra de lo esperado. Catar no ha sido crítico contra estas acciones. Este país ha apoyado desde el inicio la campaña militar. La base aérea de al-‘Udayd -que desde 2003 alberga el contingente militar estadounidense situado anteriormente en la base Príncipe Sultán de Arabia Saudita-<sup>75</sup> fue un punto estratégico muy importante en la operación militar en Irak. Desde ahí se dirigieron las acciones del USCENTCOM. La base de al-Sayliyya facilitó la coordinación en términos logísticos y operativos entre los altos mandos militares de la coalición y los soldados que ejecutaban las acciones en el campo de batalla.<sup>76</sup>

El apoyo catari al proyecto de reconstrucción encabezado por Estados Unidos y promovido por la ONU no fue tan manifiesto. Según Alterman:

Los miembros del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) sólo querían que *al-Qadāfī* *al-Bassayn* se fuera. Si bien, él había sido su aliado frente a Irán durante los ochenta, la

---

<sup>75</sup> CNN, “US to move operations from saudi base”, 29 de abril de 2003, disponible en: <http://www.cnn.com/2003/WORLD/meast/04/29/sprj.iq.saudi.us/>, consultado el 03 de noviembre de 2010.

<sup>76</sup> Alterman, *Op. Cit.*, pp. 8 y ss.

invasión a Kuwait en 1990 lo reveló como una amenaza. Sin embargo, su interés en el “éxito” de Estados Unidos –sobre todo en la manera como los estadounidenses entendían ese “éxito”- era, en el mejor de los casos, limitado.<sup>77</sup>

A este respecto, Sean Foley comenta:

Hubo pocos estados que vieron la Guerra de Irak con más temor y anticipación que los seis estados del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG): Bahreín, Kuwait, Omán, Catar, Arabia Saudita y los Emiratos Árabes Unidos (EAU). Por un lado, la invasión liderada por Estados Unidos prometió derrocar a un régimen que había ocupado a uno de sus compañeros y había amenazado repetidamente la estabilidad de la región. Por otro lado, este evento los puso en la difícil situación de aumentar su acercamiento militar con Washington y enfrentar la oposición de sus poblaciones y de una gran parte del mundo árabe-islámico.<sup>78</sup>

El involucramiento de Catar durante todo el desarrollo de la operación no fue el mismo. Hubo momentos de mayor y de menor cooperación con la coalición liderada por Estados Unidos. Por lo tanto, el análisis de la participación de este país requiere la identificación de las etapas en el desarrollo de este conflicto. Es importante cotejar minuciosamente el papel de Catar en las distintas fases de la campaña en Irak para poder identificar el funcionamiento y grado de influencia de los factores internos e internacionales en la concreción de los intereses de este país.

La guerra en Irak puede dividirse en cuatro etapas. La primera inició el 11 de septiembre de 2001, y concluyó con la invasión en marzo en 2003.<sup>79</sup> La segunda empezó en esa fecha y terminó el 1 de mayo de ese mismo año, cuando el presidente Bush, a bordo del portaviones USS Abraham Lincoln declaró que la misión había sido

---

<sup>77</sup> *Loc. Cit.*, p. 3 (la traducción es mía).

<sup>78</sup> Sean Foley, “The Gulf Arabs and the new Iraq: The most to gain and the most to lose?”, en *Middle East Review of International Affairs*, vol. 7, núm. 2, 2003, disponible en: <http://meria.idc.ac.il/journal/2003/issue2/jv7n2a3.html>, consultado el 6 de junio de 2011.

<sup>79</sup> Para algunos análisis en torno al proceso de toma de decisiones en Estados Unidos sobre la Guerra en Irak véase: Gregory Gause, *The international relations of the Persian Gulf*, New York, Cambridge University press, 2010, pp. 184-240; Stephen M. Walt y John J. Mearsheimer, *The Israel lobby and US foreign policy*, New York, Farrar, Straus and Giroux, 2007, pp. 229-262.

cumplida. Después hubo un período de incertidumbre. Éste duró hasta la instalación del gobierno interino bajo el Primer Ministro Iyad Allawī en junio de 2004, con lo cual inició la última etapa que perduró hasta el inicio de la retirada de las tropas norteamericanas a finales de 2010.

El gobierno de Catar siempre se preocupó por mantener un discurso favorable a la causa árabe. Había cuestiones domésticas que lo obligaban a esconder su apoyo a la coalición. Sus pretensiones en el ámbito regional también apuntaban en esta dirección, ya que muchos de sus vecinos árabes no aprobarían un apoyo abierto y descarado a la invasión a Irak. Sin embargo, las acciones no fueron coincidentes con el discurso, ya que el mantenimiento de la alianza con Estados Unidos era el asunto más importante en los objetivos de este estado.

El 11 de septiembre fue un punto de inflexión en la historia de la política exterior estadounidense hacia el mundo musulmán y hacia la región árabe. Para algunos, los acontecimientos ocurridos en esa fecha simplemente otorgaron al gobierno de Bush la autonomía necesaria para concretar un plan que había diseñado algunos años antes de entrar en funciones.<sup>80</sup> Según ellos, la intervención militar en Irak había sido un punto muy importante en la agenda de este grupo político desde finales de la década de los noventa. Para otros, este suceso provocó un cambio radical en la estrategia de ese gobierno hacia el Irak de *al-ʿIrāq al-ʿAsayn*, en particular, y hacia la región en general.<sup>81</sup> Los defensores de esta opinión argumentan que la invasión a Irak era una propuesta de los *neocons*, de personajes como Donald Rumsfeld y Paul Wolfowitz, quienes comenzaron a ganar fuerza dentro del gobierno de Bush después del 11 de septiembre. Al margen de esta polémica, lo cierto es que en esta fecha inició un intenso debate en

---

<sup>80</sup> Gurtov, *Op. Cit.*

<sup>81</sup> Gause, *Op. Cit.*

Estados Unidos con respecto al tratamiento hacia el régimen de Ḥaddām Ḥussayn, cuyo resultado más inmediato fue la ocupación de Irak.

El gobierno catari no fue ajeno a ese debate. El ministro de exteriores de este país, el šayj Ḥamad bin Jabr Al Ḥānī, participó en una reunión organizada por Brookings Institution en Washington D.C. En ella se trataron temas relacionados con la seguridad después del 11 de septiembre y se habló de las posibilidades de una invasión a Irak, así como la postura que Catar habría de tomar ante ese escenario. Ḥamad bin Jabr se pronunció reiteradamente a favor de la solución pacífica del conflicto, cuyo eje era la probable posesión de armas de destrucción masiva por parte del gobierno iraquí. Él mencionó que días antes había asistido a una reunión con Ḥaddām Ḥussayn, en la cual se habían aclarado dos puntos. Primero, este país no poseía tales armas. Segundo, Ḥussayn estaba en la disposición de solucionar ese problema mediante el diálogo y la cooperación con la ONU. Sin embargo, el šayj Ḥamad bin Jabr no negó la posibilidad de otorgar facilidades en el uso del territorio catari al ejército estadounidense. Ante la insistencia del público en torno a la postura de su país frente a una eventual invasión, él dijo: [...] Ustedes deben de recordar que nosotros tenemos una relación muy especial con Estados Unidos. Cuando se trate de tomar una decisión al respecto, el estado de Catar siempre tendrá en consideración a esa relación.<sup>82</sup>

La invasión a Irak el 20 de marzo de 2003 se dio en el marco de la operación Iraqi Freedom, la cual, según se dijo, tenía el objetivo de incautar las supuestas armas de destrucción masiva en Irak, cortar los vínculos de los grupos terroristas con el régimen de Ḥaddām Ḥussayn e iniciar un proceso de democratización en este país que habría de extenderse por toda la región.

---

<sup>82</sup> The Saban Center for Middle East Policy, *Op. Cit.*, p. 5.

El gobierno catari otorgó facilidades para el uso de su territorio al ejército estadounidense en las bases de al-‘Udayd y al-Sayliyya. Para su fortuna, esta operación terminó dos meses después, aunque la presencia militar norteamericana en Irak continuó por algunos años más. Después de esa fecha, la postura catari cambió. La participación de Catar en el proyecto de reconstrucción en Irak liderado por Estados Unidos y promovido por la ONU fue mucho más modesta que su apoyo a las acciones militares.

Después de haberse completado la operación Iraqi Freedom en mayo de 2001, comenzó un proceso de reconstrucción que en sus inicios fue víctima de la incertidumbre. Dentro de este proyecto se ejecutaron varios planes fallidos.<sup>83</sup> El plan A buscaba entregar el gobierno a un grupo de exiliados, el cual no tenía el apoyo local necesario para mantenerse en el poder y fracasó inmediatamente. El plan B proponía la administración directa de este país por parte de Estados Unidos. Para ello se creó la Autoridad Provisional de la Coalición (CPA, por sus siglas en inglés), la cual no prosperó porque fue víctima de la violencia sectaria. Por último, el plan C, basado en el acuerdo de Bagdad firmado en esta ciudad el 15 de noviembre de 2003, tenía como objetivo el otorgar completa soberanía al pueblo iraquí a más tardar el 30 de junio de 2004. Esa fecha se instaló un gobierno interino bajo el primer ministro Iyād Allawī y se programaron elecciones para el 30 de enero de 2005.

Durante esos años, Catar otorgó alrededor de 100 millones de dólares para la reconstrucción en Irak, y se comprometió a donar 5 millones al Banco Mundial y otra cifra similar a las Naciones Unidas para ayudar en esas tareas.<sup>84</sup> A pesar de ello, Catar no formó parte del Pacto Internacional sobre Irak, un esfuerzo multinacional creado en 2006 para coordinar las acciones de reconstrucción entre la comunidad internacional y

---

<sup>83</sup> Henner Fürtig, "Conflict and cooperation in the Persian Gulf: the interregional order an US policy", en *Middle East Journal*, vol. 61, núm. 4, 2007, pp. 630 y ss.

<sup>84</sup> Alterman, *Op. Cit.*, p. 8.

el gobierno iraquí.<sup>85</sup> Finalmente, el presidente estadounidense Barack Obama, quién tomó posesión a finales de 2008, anunció el inicio del retiro de las tropas de Irak en agosto de 2010.<sup>86</sup>

La influencia de los intereses catarís surgidos de la identidad árabe en la política exterior de este país no fue capaz de superar los límites impuestos por el ambiente internacional. Desde una década atrás, Estados Unidos se había convertido en el gendarme de la seguridad de este pequeño país del Golfo. Hasta ahora, ambos han mantenido una relación de mutuo beneficio. Estados Unidos provee seguridad y Catar otorga posicionamiento militar. El mantener esta relación fue más importante que mostrar una actitud solidaria con la causa árabe. Los efímeros esfuerzos de este país por distanciarse de la estrategia norteamericana respondían a su necesidad de mantener una postura favorable a la causa árabe. Sin embargo, la oposición de la población catarí y de los vecinos árabes no fue tan relevante como la necesidad del régimen por mantener los lazos de amistad con Estados Unidos.

### 2.3. El papel de Catar en el conflicto árabe-israelí

Cuando se habla del conflicto árabe-israelí se hace referencia a un sinnúmero de choques, encuentros e intercambios entre los países árabes y el estado de Israel desde la primera mitad del siglo pasado. Éste envuelve dinámicas multifacéticas que no admiten las generalizaciones ni los juicios aventurados. La situación del pueblo palestino es solamente una, si bien muy importante, de las caras de este conflicto. Por lo tanto, analizar la participación de Catar en él significa identificar algunos de los factores que

---

<sup>85</sup> *Ídem*

<sup>86</sup> *BBC News*, "Obama confirms plan for US troop withdrawal from Iraq", 03 de agosto de 2010, disponible en: <http://www.bbc.co.uk/news/10839342>, consultado el 23 de junio de 2011.

han determinado el involucramiento de este país en una gran cantidad de acontecimientos muy relevantes en el desarrollo histórico regional. La tarea no es sencilla, pero sin duda vale la pena.

Durante casi todo el siglo pasado, la cuestión palestina estuvo acompañada por otros aspectos que reclamaban relevancia dentro del conflicto árabe-israelí. Casi todos los estados árabes eran renuentes a reconocer o tener intercambios con Israel. La capacidad del conflicto para alinear al mundo árabe en torno a un objetivo común era muy grande. No obstante, en las últimas décadas las cosas han cambiado. Desde 1987, el levantamiento palestino en contra de la ocupación hizo resonar la voz de este pueblo en el ámbito internacional, lo cual mejoró la posición de sus líderes en las negociaciones. Además, la firma de acuerdos de paz con Egipto y Jordania en 1973 y 1994 diluyó los alcances de la identidad árabe dentro del conflicto. **Q**amad bin Jalīfa Al **Q**ānī llegó al poder en un momento de predominancia sin precedentes de la cuestión palestina dentro de la discusión árabe-israelí.

La participación de Catar en este conflicto ha dependido de sus intereses coyunturales, los cuales han estado limitados por las condiciones internas e internacionales. En un primer momento, Catar buscó incesantemente el acercamiento con Estados Unidos; después, intentó involucrarse en los temas más importantes dentro del contexto árabe. En un tercer momento, este estado invirtió gran parte de sus esfuerzos en ser un puente de diálogo entre Occidente y el mundo musulmán; y por último, su agenda incluyó aspectos relacionados principalmente con la causa árabe.

1995 fue un año muy importante en el desarrollo de un proceso que había iniciado tiempo atrás: el proceso de paz de Madrid. En 1991, después de la Guerra del Golfo, el gobierno estadounidense encabezó la convocatoria a la Conferencia de Madrid. En ella se celebraron diferentes reuniones en las que Palestina contó con una

representación conjunta con el reino de Jordania. Los resultados no fueron muy halagüeños. A pesar de ello, la Conferencia provocó una serie de encuentros secretos entre representantes del estado de Israel y Palestina en Oslo, Noruega, cuya consecuencia fue la firma de la Declaración de Principios sobre un gobierno interino (acuerdos de Oslo), los cuales aportaron el reconocimiento mutuo entre las partes. A pesar de que la dificultad para implementar estos acuerdos ocasionó desánimo y desinterés, en 1995 se firmó Oslo II. Meses después fue asesinado Yitzhak Rabin, quien hasta entonces había sido primer ministro israelí y había encabezado los esfuerzos por alcanzar la paz. Al año siguiente, el partido Likud, con su candidato Benjamín Netanyahu, derrotó en las elecciones al partido laborista. Con ello terminó el proceso iniciado en Madrid.

En un principio, el acercamiento de Catar al estado de Israel no era un caso atípico en la región; si bien fue coincidente con su objetivo de estrechar lazos con Washington, también obedeció a la euforia en el mundo árabe despertada por el proceso iniciado en Madrid. La iniciativa de Rabin por alcanzar un acuerdo de paz duradero con los palestinos fue bien recibida por los árabes. Esos fueron momentos de optimismo y de sensibilidad hacia la figura de Yitzhak Rabin. Por lo tanto, la asistencia del *šayj* *Qamā* a la firma de los acuerdos Oslo II fue coincidente con la postura árabe de entonces. Esto explica también que además del ministro de información catari, el rey *Qussayn* de Jordania, el presidente *Qusnī Mubārak* de Egipto y los representantes de Omán y la Autoridad Palestina (AP) asistieran al funeral de Rabin.<sup>87</sup> Consecuentemente, a mediados de 1996, se celebró en Šarm al-Šaij, Egipto, una conferencia contra el

---

<sup>87</sup> Laura Eisenberg *et al*, *Negotiating Arab-Israeli peace: patterns, problems, possibilities*, Bloomington, Indiana University press, 1998, p. 121.

terrorismo a la que asistieron representantes de Israel y varios países árabes, entre ellos Arabia Saudita.<sup>88</sup>

El sucesor de Rabin fue Shimon Péres, anterior ministro de exteriores, quien visitó Catar en abril de 1996. Inmediatamente después de esta visita, se anunció la apertura de una oficina de negocios israelí en Doha, capital de este país del Golfo. Sin embargo, el acercamiento entre ambos países disminuyó después de la elección de Benjamín Netanyahu como primer ministro en Israel.

El punto álgido del establecimiento de intercambios entre Israel y Catar se dio entre 1995 y 1996. Curiosamente, ese período coincide con el predominio de los intereses surgidos de la identidad nacional en el diseño de la política exterior catari. Este acercamiento se debió tanto a la búsqueda del apoyo estadounidense por parte de Catar cuanto al optimismo en el mundo árabe causado por el proceso de paz iniciado en Madrid.

Estos factores hicieron sentir su fuerza aún después de que los intereses árabes desplazaran a los intereses surgidos de la identidad nacional en el diseño de la política exterior catari. En 1997, en contra de la oposición de muchos países árabes, se celebró la Conferencia Económica para África y el Medio Oriente en Doha. A ella asistió una representación de Israel, lo cual demostró la intención catari de continuar con el acercamiento al estado judío aún después del fracaso del proceso de Madrid. Sin embargo, la influencia de la identidad árabe en el comportamiento de este estado se manifestó muy rápidamente. Ante el inminente fracaso de las negociaciones, el ministro de exteriores de Catar acusó al gobierno de Netanyahu de hacer todo lo posible para frenar el proceso de paz.<sup>89</sup> En septiembre de 1998, el gobierno de Catar negó la entrada a unos físicos israelíes a un congreso médico en Doha. Además, por ese tiempo el

---

<sup>88</sup> *Idem*

<sup>89</sup> Rabi, art. Cit., p. 450.

gobierno catari creó el Comité Permanente en Apoyo a Jerusalén, el cual buscaba cuidar a los lugares sagrados y a la población árabe en esta ciudad.<sup>90</sup>

En 1999, Ehud Barak fue electo primer ministro en Israel. Él se promovió como el continuador del proceso iniciado años atrás por Rabin y Péres. Su proyecto fue apoyado por Washington. En julio de 2001, el gobierno de Bill Clinton convocó a la conferencia de Camp David para continuar la negociación entre israelíes y palestinos. Después del cambio de administración en Estados Unidos, la conferencia fracasó y fue seguida de un levantamiento en Palestina conocido como la Intifada al-Aqsa o Segunda Intifada. Meses después, Ariel Sharon, del partido Likud, emergió como primer ministro israelí. Estos sucesos habilitaron el abrazamiento catari de la causa palestina.

El gobierno de Catar no bloqueó las protestas en su país en contra de la acción israelí durante las protestas en Palestina. Según el periódico catari al-Rayya, durante esos meses la visita del primer ministro israelí Ehud Barak a Catar fue declinada por el gobierno de este país.<sup>91</sup> Sin embargo, el producto material del acercamiento entre estos dos países -la oficina de negocios israelí en Doha- perduró durante algunos años más. Esto generó críticas por parte de varios países árabes y musulmanes en el marco de la reunión anual de la OCI en noviembre de 2000. Catar anunció el cierre de la misma como respuesta esas presiones, no obstante, casi un año después, este país encontraría un motivo muy importante para mantener la existencia de esa representación.

Los atentados en las Torres Gemelas de Nueva York posibilitaron la emergencia de Catar como un puente de diálogo entre Occidente y el mundo musulmán. La preservación del diálogo con Israel era un factor muy importante en la consecución de

---

<sup>90</sup> *Idem*

<sup>91</sup> *Loc Cit.*, p. 451.

ese objetivo. Por lo tanto, la oficina de negocios israelí en Doha se mantuvo abierta algunos años más.

En el prelude de la invasión a Irak, el gobierno estadounidense encabezado por George W. Bush intentó congraciarse con el mundo árabe mediante la reactivación del proceso de paz entre palestinos e israelíes; para ello apoyó la resolución 1397 del Consejo de Seguridad, que proponía la solución del conflicto mediante la creación de dos estados, y en abril de 2003 colaboró con Rusia, la Unión Europea y la ONU en elaboración de una hoja de ruta para las negociaciones.<sup>92</sup> Esto condujo, en diciembre de 2003, al anuncio por parte del primer ministro Ariel Sharon de la retirada de la presencia militar israelí en Gaza.<sup>93</sup>

La invasión a Irak en marzo de 2003 revivió el sentimiento árabe en la conducción de la política exterior catari. Sin embargo, este cambio tardó en influenciar la posición catari con respecto al conflicto árabe-israelí. En mayo de 2003, el ministro de exteriores catari se reunió con su homólogo israelí en París. Esta reunión fue parte de una búsqueda de apoyo del gobierno de Catar para alcanzar un asiento en el Consejo de Seguridad de la ONU. La petición abierta hacia Israel fue hecha meses después por el embajador catari ante la ONU.<sup>94</sup>

Cuando Catar alcanzó su asiento en el Consejo de Seguridad el interés árabe en la conducción de su política exterior se hizo sentir. Esta representación denunció la invasión israelí a Líbano y llamó a una acción inmediata por parte del Consejo de Seguridad; además exigió un cese al fuego y un retorno de las tropas de Israel a los límites de la línea azul, que marcaba la frontera entre estos dos países.<sup>95</sup> Fuera del Consejo de Seguridad Catar envió ayuda para la reconstrucción del sur de Líbano y fue

---

<sup>92</sup> Neil Caplan, *The Israel-Palestine conflict: contested histories*, Sussex, Wiley-Blackwell, 2010, p. 209.

<sup>93</sup> David Sorenson, *Interpreting the Middle East*, Boulder, Westview press, 2010, p. 296.

<sup>94</sup> Rabi, art. Cit., pp. 452 y ss.

<sup>95</sup> *Idem*

el primer país árabe que se comprometió con la ONU a aportar tropas en las misiones de mantenimiento de la paz en esta zona.<sup>96</sup> La identidad árabe también se manifestó en los diálogos que el gobierno de Catar mantuvo con *ḥamās* y *ḥizb Allāh*, dos movimientos de resistencia surgidos en Gaza y Líbano en contra de la ocupación israelí. La representación de este país se abstuvo de votar en la resolución 1757 del Consejo de Seguridad, la cual exhortó a la creación de un tribunal internacional para la investigación del asesinato del ex primer ministro libanés Rafīq *ḥarīrī*, ya que esta decisión fue considerada un golpe contra Siria.<sup>97</sup> En octubre de 2006, *ḥamad bin Jabr Al *ḥānī** viajó a Gaza con la propuesta de iniciar un diálogo entre los líderes de *al-Faḥaḥ* y *ḥamās*.<sup>98</sup>

A principios de 2009, en el contexto de la invasión israelí a Gaza, el gobierno catari cerró la representación israelí en su país, la cual no ha sido reabierto hasta el día de hoy. Meses antes, el *amīr* había otorgado 22 millones de dólares a *ḥamās* para la cobertura de los salarios en la administración que se encontraba bajo su dirección.<sup>99</sup> Por último, a principios de 2011 el sitio de internet del canal *al-Ŷazīra* difundió una serie de documentos en los que se exponían las concesiones que la Autoridad Palestina, dirigida por *al-Faḥaḥ*, había hecho a los israelíes años atrás. Esto abre el debate en torno a la relación de *al-Ŷazīra* y el gobierno catari, la vigencia de la influencia de la identidad árabe en la conducción de la política exterior de este estado y la popularidad de *al-Faḥaḥ* entre la población palestina.

La necesidad de no quedar fuera del proceso iniciado en Madrid por parte de Catar provocó el acercamiento entre el gobierno de este país y su homólogo israelí. Por

---

<sup>96</sup> *Idem*

<sup>97</sup> *Idem*

<sup>98</sup> *The New York Times*, "Qatar emerges as a mediator between Hamas and Fatah", 10 de octubre de 2006, disponible en: <http://www.nytimes.com/2006/10/10/world/middleeast/10mideast.html>, consultado el 01 de noviembre de 2010.

<sup>99</sup> Rabi, art. Cit., p. 455.

lo tanto, la intención de congraciarse con Estados Unidos no fue el único factor que provocó el mejoramiento de las relaciones entre este pequeño país del Golfo y el estado judío. Eso ocurrió en un primer momento. En una etapa posterior, cuando el aspecto árabe parecía guiar la política exterior catari, los intereses de ahí desprendidos tardaron en influenciar la acción de este país frente al conflicto árabe-israelí. Los acercamientos entre miembros de los gobiernos de Israel y Catar continuaron y la oficina de negocios no se cerró. En gran medida, esto se debió a que entre 1997 y principios de 2000 no hubo ningún acontecimiento dentro de este conflicto que comprometiera directamente a la causa árabe. En un tercer momento, la intención catari de promoverse como un puente de diálogo entre Occidente y el mundo musulmán exigía una relación sana con Israel. Por ello, el acercamiento con este país, en detrimento de la solidaridad con Palestina, se mantuvo. Finalmente, desde 2002 los intereses surgidos de la identidad árabe han permeado nuevamente la postura de Catar con respecto a este tema. La Intifada al-Aqsa, la guerra en el sur de Líbano y la invasión a Gaza han provocado el abrazamiento de la causa árabe por parte del gobierno catari, y el consecuente cierre de la oficina de negocios israelí en Doha.

### 3. LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD DE CATAR

Como ha quedado evidenciado, este trabajo persigue objetivos situados dentro de la labor deductiva de la producción científica. Mediante el énfasis en las fluctuaciones del interés estatal, se busca rescatar uno de los supuestos fundamentales del neorrealismo – aquél que ve a los estados como entes racionales, preocupados en todo momento por su supervivencia- y confrontarlo con los hallazgos desprendidos del análisis de la política exterior catari. Esta tesis es pues un escenario de diálogo e intercambio académico con la tradición neorrealista. Se ha buscado que el diálogo sea claro y ordenado. Por lo tanto, como se mencionó en la introducción, no se ha prestado atención a aquellas críticas que quedan fuera del proyecto sistémico estatal de las RRII, debido a la confusión que una decisión contraria acarrearía.

Dentro de esta dimensión, uno de los temas más importantes de diálogo con el neorrealismo es el relativo a la seguridad de los estados. La idea del sistema internacional como un ambiente anárquico dio a esta teoría la posibilidad de elaborar predicciones sobre su comportamiento. Según Waltz, “en un ambiente anárquico, la seguridad es el fin más importante... La seguridad es el objetivo que el sistema impulsa a los estados a buscar”.<sup>100</sup>

Nuevas discusiones en los ámbitos teórico y práctico han evidenciado la relevancia de factores no estatales, ajenos al sistema internacional, como elementos capaces de diversificar la agenda de investigación y llenar de sentido a los conceptos. De acuerdo con Buzan, “la seguridad de las colectividades humanas es afectada por factores pertenecientes a cinco sectores: militar, político, económico, social y ambiental”. De ellos, los últimos dos principalmente introducen aspectos poco

---

<sup>100</sup> Citado por Barry Buzan, *People, states and fear: an agenda for international security studies in the Post-Cold war era*, Boulder, Lynne Rienner, 1991, p. 12.

atendidos por el enfoque más dominante en las RRII. Por un lado, “la seguridad social se ocupa del mantenimiento, dentro de ciertas condiciones propicias para la evolución, de patrones tradicionales de lenguaje, identidad religiosa y nacional y costumbres”. Por otro lado, “la seguridad ambiental tiene que ver con la preservación de biosfera local y planetaria, como al apoyo esencial del desarrollo humano.”<sup>101</sup>

Barry Buzan intenta hacer del término seguridad una dimensión inclusiva y flexible, capaz de aportar una perspectiva eficiente en el estudio de la política internacional en su conjunto. Sin embargo, él no rechaza los limitantes supuestos del neorrealismo. En este sentido, el autor comenta: “La anarquía impone tres condiciones principales al concepto de seguridad: los estados son el principal referente de éste; [...] las dinámicas de la seguridad nacional dependen de la interdependencia entre los estados; [...] el significado práctico de la seguridad solo puede ser construido eficazmente si puede hacerse operacional dentro de un ambiente en el cual las relaciones competitivas son inescapables”.<sup>102</sup> El autor es consciente de la incompatibilidad entre su intención de ampliar el término seguridad y los supuestos del enfoque neorrealista, cuyo énfasis está puesto en los estados; por ello agrega:

La elaboración de un concepto de seguridad requiere un objeto de referencia. Cualquier respuesta la pregunta “¿seguridad para qué?” carecería de sentido sin él. Si respondiéramos solamente “el estado”, el problema no estaría resuelto. El estado es un objeto amorfo, multifacético y colectivo que puede involucrarse con la seguridad de muchas maneras. Además, hay muchos estados en el mundo, y la seguridad de uno no puede ser discutida sin referencia a otros. La búsqueda de un objeto de referencia para el término seguridad va de la mano con la búsqueda de sus condiciones necesarias. Es fácil darse cuenta que la seguridad tiene muchos objetos de referencia potenciales.<sup>103</sup>

---

<sup>101</sup> *Lac Cit.*, p. 19.

<sup>102</sup> *Lac Cit.*, p. 23.

<sup>103</sup> *Lac Cit.*, p. 26.

La propuesta de niveles de análisis en RRII hecha por Waltz sirve a Buzan para definir la estructura de su trabajo. La idea es sin duda creativa, pero desafortunadamente termina por distorsionar el objetivo de Waltz expuesto en *El hombre, el estado y la guerra*, dónde se busca generar un esquema para explicar las causas de los conflictos entre los estados. Según Waltz, el situar estas causas en el individuo o el estado conduce a la elaboración de análisis reduccionistas, los cuales carecen de capacidad predictiva porque no toman en cuenta los aspectos sistémicos que inhiben o promueven la incidencia de la guerra. Con la inclusión del individuo y el estado, Buzan desecha el carácter científico de la propuesta de Waltz. Su idea incluyente sobre el concepto de seguridad se convierte en una vorágine con objetivos inciertos, cuya única virtud es la inclusión de un gran número de elementos, olvidando que una teoría no es precisamente una colección de variables.

Para efectos del presente trabajo, es importante hacer a un lado aquellos aspectos situados en ámbitos ajenos al estado o al sistema internacional. Las relaciones entre el estado y la sociedad, la seguridad humana y ambiental son temas que están fuera de mis objetivos. En función de mantener el orden, la claridad y sobre todo el carácter científico en esta discusión, el presente capítulo se enfocará solamente en aquellos aspectos relacionados con la seguridad estatal en Catar.<sup>104</sup>

En este capítulo se busca evidenciar los efectos de las fluctuaciones en el interés catari sobre la conducción de la estrategia de seguridad de este estado. Para ello se hará un análisis histórico, dividido de acuerdo a las cuatro etapas descritas en el primer capítulo. La pregunta que se intenta responder es la siguiente: ¿Qué efectos han tenido los cambios en la conducción de la política exterior catari en el diseño de su estrategia de seguridad?

---

<sup>104</sup> Para un análisis sobre el tema de la seguridad en el ámbito social en Catar véase: Jennifer Carol Hegg, *Seeing security: Societal securitization in Qatar*, tesis de doctorado, Washington, Georgetown University, 2010.

### 3.1. El período de afianzamiento de la identidad nacional

En marzo de 1995, Catar firmó un acuerdo con el gobierno de Estados Unidos, con el cual se dispuso el posicionamiento de tropas norteamericanas en este país del Golfo.<sup>105</sup> Este evento se dio en el marco del acercamiento entre Estados Unidos y los estados del CCG. Por aquellos años, los acuerdos de ese tipo eran muy comunes. Reiteradamente se ha dicho que el acercamiento en el ámbito de la seguridad entre Catar y Estados Unidos se debió, por un lado, a la intención de Washington por generar una plataforma de seguridad para sus intereses en el Golfo y, por otro lado, a la necesidad de los países del CCG de concretar alianzas para hacer frente a los retos representados principalmente por Irán e Irak. A la luz de la historia la primera razón resulta válida. Sin embargo, no hay evidencia para sostener a la segunda. Desde finales de los ochenta, Estados Unidos deseaba generar un esquema para proteger sus intereses en el Golfo, pero no todos los países del CCG accedieron a este proyecto porque veían en Irak o Irán una amenaza inminente.

Desde la caída del régimen del Sha Muḡammad Reza Pahlevi en Irán, el gobierno estadounidense, situado entonces en medio de un intenso debate en torno a la estrategia de política exterior, buscó incrementar su presencia en el Golfo, ya que su aliado más importante en la región había sucumbido ante un levantamiento social liderado por el Ayatolá Jomeini.<sup>106</sup> En 1981, se creó la Rapid Deployment Joint Task Force (RDJTF), la cual, dos años después, se convirtió en el USCENTCOM. En la década de los noventa, después de la invasión iraquí a Kuwait, la estrategia estadounidense de construcción de una plataforma de seguridad en el Golfo entró en una

---

<sup>105</sup> International Institute for Strategic Studies, *Strategic survey 1995-1996*, London, Oxford University press, 1996, p. 167.

<sup>106</sup> Robert E. Hunter, *Building security in the Persian Gulf*, Washington, RAND Corporation, 2010, pp. 13 y ss.

nueva etapa. Mediante la concreción de acuerdos de seguridad con los países del CCG, Estados Unidos fue capaz de aumentar enormemente su presencia militar en la región. Éste esquema sirvió de base para el lanzamiento de la operación Iraqi Freedom en marzo de 2003.

Durante la década de los noventa, Arabia Saudita y Kuwait reforzaron su animadversión hacia el régimen iraquí de Ḥaddām Ḥussayn. Las sanciones impuestas a este último por parte de la ONU fueron temas de discusión dentro del CCG. Arabia Saudita y Kuwait apoyaron en todo momento las sanciones y se mostraron reacios a aceptar un relajamiento de las mismas. Bahreín, EAU, Omán y Catar tomaron una postura más conciliadora con el gobierno iraquí, criticaron las sanciones y propusieron un relajamiento de las mismas. El peso de Arabia Saudita en la alianza se hizo sentir en este asunto. La resolución de la reunión del CCG de 1995 criticó fuertemente lo que desde su perspectiva era una intransigencia del gobierno iraquí por cooperar con la comunidad internacional.<sup>107</sup> El CCG no tuvo una política exterior unificada. Sus miembros tenían perspectivas distintas en torno a sus vecinos. Irak era considerado una amenaza por Arabia Saudita y Kuwait, aunque el resto de los países no compartía esa idea. Otro tanto podría decirse de su relación con Irán. Mientras que Bahreín había estado en el centro de la retórica expansionista de este país y EAU mantenía una disputa por las islas de Abū Mūsā, Tunb mayor y menor, otros mantenían una relación de cordialidad con su vecino persa.

Debido a las percepciones catarís en torno a Irak e Irán, su acercamiento con Estados Unidos no fue resultado de una búsqueda de concreción de una alianza para hacer frente a las amenazas regionales. La respuesta positiva de Catar al proyecto

---

<sup>107</sup> International Institute for Strategic Studies, *Op. Cit.*, p. 169.

estadounidense de generar una plataforma de seguridad en el Golfo fue producto de la intención de este país por alcanzar una adecuada proyección en el ámbito internacional.

La identidad dominante en el diseño de la política exterior catari entre 1995 y 1996 fue la identidad nacional. Esto tuvo efectos importantes en la definición del interés estatal, el cual durante esos años estuvo dirigido en gran medida a posicionar a Catar en el ámbito mundial. Ese fue el contexto donde se desarrolló el acercamiento con Estados Unidos. El nuevo gobierno en Catar consideró necesario ofrecer una respuesta positiva a los ánimos norteamericanos de posicionamiento en el Golfo, ya que el tomar relevancia en la agenda de un país tan poderoso era coincidente con su intención de lograr el afianzamiento de la identidad nacional en el ámbito mundial. Debido al conflicto prematuro con sus vecinos, la identidad *jalīyī*, árabe o islámica no fueron tan influyentes durante este período. El énfasis estaba puesto en reafirmar el carácter independiente y autónomo del estado catari a partir de su identidad nacional.

El dominio de la identidad nacional en la definición del interés estatal catari se superó a finales de 1996, cuando el conflicto con sus vecinos se relajó. En ese momento la identidad árabe se hizo presente. La cuestión palestina y la situación en Irak emergieron como temas dominantes dentro de la agenda de política exterior catari, lo cual tuvo un impacto en la definición de su estrategia de seguridad.

### 3.2. La búsqueda de posicionamiento regional

El primer período de predominio de la identidad árabe en la definición de los intereses en Catar, el cual empezó a principios de 1997 y concluyó con los sucesos del 11 de septiembre de 2001, corrió de manera sincrónica con la estrategia de la doble

contención de Estados Unidos en el Golfo.<sup>108</sup> Esta estrategia estuvo dirigida a evitar el aumento de la influencia de Irak o Irán en la región mediante el retiro de apoyo y el aislamiento internacional. En Norteamérica y Europa predominaba la idea de que Irán e Irak eran estados hostiles, y por lo tanto, era necesario prevenir cualquier intento de aumento de su influencia regional. La política exterior de Estados Unidos hacia el Golfo en los noventa se caracterizó por una abierta desconfianza contra Irán e Irak y una búsqueda de acercamiento con sus aliados del CCG, con el objetivo de allegarse recursos para ejecutar su estrategia de contención. Posteriormente, esta estrategia se relajó un poco, lo cual, aunado al predominio de la identidad árabe en el interés estatal, posibilitó la sensibilización de Catar con la causa iraquí.

En los primeros años del nuevo gobierno, la política exterior de Catar había estado casi exclusivamente dirigida a lograr el afianzamiento de su identidad nacional en el exterior y a incrementar el acercamiento con Estados Unidos, principalmente en el ámbito militar. Desde 1997, el predominio de la identidad nacional en la definición del interés estatal fue desplazado. En el período subsecuente la identidad árabe se erigió como el principal referente en la inclusión de los temas en la agenda de política exterior de este país. Por esos años, el relajamiento de la política estadounidense de la doble contención posibilitó que Catar adoptara una postura más conciliadora hacia sus vecinos. Sin embargo, el principal compromiso de Catar en aquéllos momentos estaba con Irak y no con Irán. Esto se debió, en gran medida, a la enorme influencia de la identidad árabe en la definición de los intereses en este país.

Durante estos años, el gobierno catari se mostró muy preocupado por los efectos de las sanciones en Irak, y constantemente hacía llamados a sus vecinos para esforzarse

---

<sup>108</sup> Hunter, *Op. Cit.*, pp. 19-23.

en revertir esa situación. Durante su discurso en la sesión de apertura del Consejo Asesor en noviembre de 1999 el *amīr* dijo:

La persistencia del implacable sufrimiento y las circunstancias inhumanas que quejan al pueblo iraquí, debido a las sanciones impuestas desde hace varios años, nos llena de indignación y tristeza, y además nos invita a poner todo lo que esté de nuestra parte para terminar con esta crisis, la cual, en nuestra opinión, debe transformarse en una mejor estrategia que aporte soluciones más adecuadas.<sup>109</sup>

Además, durante una reunión de la OCI en el año 2000 él mencionó:

Es necesario terminar con el implacable sufrimiento que aqueja a los hermanos iraquíes, lo cual ha sido producto de las sanciones impuestas sobre ellos después de la invasión a Kuwait. El querido estado de Kuwait ha sido liberado; ha recuperado su soberanía y su bienestar. Sin embargo, esta crisis aún persiste entre nosotros, y cubre con sus sombras a la estabilidad y seguridad de la región, así como a la posición y solidaridad árabe y musulmana. En consecuencia, estamos obligados a esforzarnos por terminar con este problema, respetando las resoluciones internacionales y la soberanía de las partes involucradas.<sup>110</sup>

Los medios de comunicación en Catar, en especial la televisora al-Āzīra, estuvieron al pendiente del asunto de Irak.<sup>111</sup> Aḥmad Yūsuf al-Qaradāwī, clérigo egipcio que vivía en el exilio en Catar, y quién conducía un programa en al-Āzīra fue muy crítico ante los efectos de las sanciones a Irak y las presiones de la ONU para efectuar las inspecciones y evitar el supuesto desarrollo de armas de destrucción masiva en este país. Sin embargo, para estos años Catar no contaba con la presencia ni el peso internacional para hacer valer sus opiniones. Su solidaridad con la causa iraquí no tuvo la resonancia necesaria para cambiar el curso de las cosas y, finalmente, fue incapaz de

---

<sup>109</sup> "Emir's speech at the opening of the 28th Ordinary Session of the Advisory council", disponible en Qatar News Agency, consultado el 13 de julio 2011 (la traducción es mía).

<sup>110</sup> "Emir's speech at the opening of the 9th Session of the Islamic Summit conference", disponible en Qatar News Agency, consultado el 13 de Julio de 2011 (la traducción es mía).

<sup>111</sup> Véase el capítulo cuarto de esta tesis.

evitar la permanencia de las sanciones, lo cual fue el prelude de la invasión a este país árabe.

### 3.3. La emergencia de los grandes sueños

En los meses posteriores al 11 de septiembre, los países del CCG ya habían concretado acuerdos bilaterales con algunas potencias extranjeras en el ámbito militar. Mediante la firma de estos acuerdos los países del Golfo habían avanzado enormemente en la satisfacción de sus objetivos de seguridad en el ámbito regional. El caso de Catar difiere un poco del de alguno de sus vecinos, ya que, como vimos anteriormente, su acercamiento a Estados Unidos fue parte de su estrategia de proyección internacional. Los acuerdos bilaterales con Washington tuvieron otro efecto: mitigar los ánimos de estos países por satisfacer sus objetivos de seguridad dentro del marco del CCG. Cuando Catar aumentó su presencia en la agenda de política exterior norteamericana, su posición *vis a vis* sus vecinos del Golfo mejoró considerablemente. Por lo tanto, su capacidad para negociar los conflictos fronterizos se incrementó. La solución de los conflictos fronterizos en el Golfo desde la década de los noventa no fue producto de una sensibilización de estos países con la causa *jalīyī*, sino del despliegue militar estadounidense en el Golfo, lo cual surgió como árbitro en la zona.<sup>112</sup>

Debido a la imposibilidad del CCG y su estrategia de seguridad establecida en 1984 bajo el nombre de Dirā'u al-Ŷazīra (Escudo de la Península) para proveer una plataforma de seguridad confiable, los países del CCG comenzaron a perseguir estrategias de seguridad independientes. Catar fue muy exitoso en ese cometido. Durante toda la etapa posterior a los acontecimientos en Nueva York este país fortaleció

---

<sup>112</sup> Cf. Nur Çetinoğlu, "The Gulf Cooperation Council (GCC) after US led invasion of Iraq: Toward a security community?", en *Uluslararası Hukuk ve Politika*, vol. 24, núm. 6, 2010, pp. 103 y ss.

sus vínculos con Estados Unidos mediante la cooperación en la estrategia de lucha contra el terrorismo. Este estrechamiento fue coincidente con su intención de lograr una amplia proyección en el ámbito mundial.

Desde entonces el Departamento de estado norteamericano ha calificado la cooperación de Catar en la lucha contra el terrorismo como significativa. En 2004, se aprobó en este país la Ley para el Combate al Terrorismo, la cual estableció definiciones necesarias sobre el tema, y creó mecanismos para la detección y prevención de amenazas de este tipo. Ese mismo año, el gobierno de Catar creó la Autoridad Catarí para Actividades Caritativas (QACA, por sus siglas en inglés), cuyo objetivo ha sido monitorear las actividades de varias organizaciones, con el objetivo de evitar el financiamiento por parte de nacionales catarís a grupos terroristas.<sup>113</sup>

Los círculos oficiales estadounidenses no han estado enteramente convencidos de la decisión catarí para cooperar y hacer frente a las amenazas terroristas. Poco tiempo después de los atentados en Nueva York, la comisión del 11 de septiembre declaró que el šayj □Abdu Allāh bin Jālid Al □ānī, ministro de interior catarí, había proveído asistencia a algunos líderes de al-Qā□ida durante los noventa. Dentro de ellos estaba incluido el supuesto autor intelectual de los atentados: Jālid Šayj Mu□ammad.<sup>114</sup> Oficiales estadounidenses y documentos filtrados mencionan que Usāma bin Lādin visitó Catar dos veces durante esos años, como huésped del šayj □Abdu Allāh, quien después se desempeñaría como ministro de asuntos religiosos.<sup>115</sup>

Estos sucesos reactivaron el sempiterno debate del papel de la cooperación de los aliados estadounidenses en su estrategia de política exterior, y más concretamente de su papel en la estrategia de lucha contra el terrorismo. Sin embargo, a diferencia del caso de Arabia Saudita, después de los atentados, o el caso de Pakistán, después de la

---

<sup>113</sup> Blanchard, *Op. Cit.*, p. 11.

<sup>114</sup> *Idem*

<sup>115</sup> *Idem*

muerte de bin Lādin, Catar no fue un referente tan relevante en esta discusión, ni atrajo la atención de un público tan amplio. El tema de Catar se mantuvo muy poco tiempo en esta discusión y su referencia estuvo limitada a los círculos políticos en Washington. Por lo tanto, el afianzamiento de la relación entre estos dos países después del 2001 no tuvo obstáculos.

En este contexto, Catar emprendió su campaña más importante dentro de su estrategia de seguridad. Durante estos años el gobierno de este país inició diálogos con sus homólogos en Israel y Estados Unidos para alcanzar su objetivo de obtener un asiento en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CS) durante el período de 2006 a 2007.

### 3.4. El retorno al ámbito regional

Después de que el revuelo internacional causado por los sucesos de septiembre de 2001 había sido superado, Catar inició su carrera hacia la obtención de un asiento en el Consejo de Seguridad. La postura de Catar ante los asuntos tratados durante esos dos años sirve para ponderar los efectos de los intereses desprendidos de la identidad árabe en la política exterior de este país.

En diciembre de 2005, Catar fue aceptado como miembro no permanente del CS para un período de dos años. La delegación catarí ingresó a este organismo el 1 de enero de 2006, y en diciembre de ese mismo año asumió la presidencia del mismo. El ex ministro de justicia de este país, Nāyib Mu□ammad Al Numaynī, dijo que este evento fue un obvio resultado del creciente protagonismo de Catar en el escenario internacional, y mencionó que esta representación debía mostrar una actitud propositiva y activa en la solución de la cuestión palestina y la situación en Irak, así como el

conflicto entre Irán y los EAU por las tres islas del Golfo.<sup>116</sup> Este último asunto vuelve a evidenciar la presencia constante, aunque no determinante, de la identidad *jālīyī* en la definición de los intereses de este estado.

Durante este período, los miembros del CS se mostraron muy interesados por la situación en Darfur, provincia de Sudán. En agosto de 2006, después de la expedición del reporte y la carta del Secretario General de la ONU sobre este asunto, el pleno de este organismo inició las consultas entre sus miembros para la discusión de la situación en Darfur. El secretario general había hecho un llamado para fortalecer el papel de la Misión de la Unión Africana en Sudán (AMIS, por sus siglas en inglés). El 31 de agosto el Consejo emitió la resolución 1706, la cual hizo un exhorto en ese sentido, y además promovió una promoción más activa de la Misión de las Naciones Unidas en Sudán (UNMIS, por sus siglas en inglés) mediante la cooperación del gobierno de este país. Catar, junto con China y Rusia, se abstuvo de votar en torno a esta resolución. El involucramiento de Catar en el asunto de Darfur dentro del CS estuvo marcado por su papel de mediador en el conflicto, por lo tanto, su representación buscó evitar tomar posturas que supusieran el beneficio de una parte sobre la otra.

Catar también mostró un profundo interés en la situación palestina dentro del CS; en noviembre de 2006, propuso la resolución 878, la cual fue vetada por Estados Unidos y hacía un llamado al estado de Israel para que retirara sus tropas de Gaza. La iniciativa fue apoyada por las representaciones de Argentina, China, Congo, Francia, Ghana, Grecia, Perú, Rusia y Tanzania. Dinamarca, Japón, Eslovaquia y el Reino Unido se abstuvieron de votar en torno a este asunto.

La inestabilidad en Líbano fue otro de los temas que marcó la participación de Catar en el CS. Su representación se involucró en los intensos debates en torno a este

---

<sup>116</sup> *Middle East Online*, "Tiny Qatar becomes big at UN security council", 12 de noviembre de 2005, disponible en: <http://www.middle-east-online.com/English/?id=14755>, consultado el 17 de Julio de 2011.

asunto, y votó a favor de la resolución 1701. Este documento se aprobó en agosto de 2006, hacía un llamado para el cese de hostilidades en Líbano y proponía un plan para el retiro de las tropas israelís del sur de este país. Durante su presidencia dentro de este organismo, la representación catari emitió un posicionamiento que expresó la convicción del Consejo para apoyar la instalación de un gobierno democrático en Líbano y condenar cualquier intromisión en sus asuntos internos. Catar, junto con China, Indonesia, Rusia y Sudáfrica, se abstuvo de votar en la resolución 1757, la cual fue aprobada en mayo de 2007 y estableció un tribunal especial para la investigación del asesinato del ex primer ministro libanés Rafiq al-Hariri.

Durante su presidencia en el Consejo de Seguridad en diciembre de 2006, Catar hizo una invitación para la celebración de una reunión ministerial en Doha. El evento estuvo presidido por el *šayj* Hamad bin Jassim Al Thani, ministro de exteriores catari, y fue celebrada bajo el título de “Paz sustentable en el Medio Oriente”. El 26 de diciembre de ese año el posicionamiento de la presidencia, diseñado por Catar, fue rechazado por el Consejo debido a la diferencia de percepciones en torno a algunos asuntos relacionados con la causa árabe, sobre todo el asunto de Sudán, la cuestión palestina y la inestabilidad en Líbano. Sin embargo, los miembros del CS aceptaron la propuesta de Catar para renovar la misión de las fuerzas para el mantenimiento de la paz en el sur de Líbano. El CS aprobó en diciembre de 2006 la imposición de sanciones a Irán. Mediante ello, este organismo buscaba que Teherán terminara su proyecto de enriquecimiento de uranio. Catar votó en contra de esta resolución.

Desde su creación en 1984, el Escudo de la península ha sido puesto en acción en muy pocas ocasiones; participó en la misión para sacar a las fuerzas iraquís de Kuwait en 1990 y en la invasión a Irak en 2003. Su formación obedeció a los intentos de creación de una plataforma militar capaz de garantizar la seguridad de los seis

miembros del CCG. Sin embargo, las amenazas típicas<sup>117</sup> a la seguridad de estos regímenes representadas por otros estados fueron atendidas mediante la firma de acuerdos bilaterales de cooperación militar con potencias extra regionales, especialmente Estados Unidos. Como arriba se mencionó, durante la década de los noventa Catar y sus compañeros del CCG concretaron acuerdos de cooperación militar con este país, lo cual sirvió para resolver los problemas externos a la seguridad de estos estados. Estos acuerdos sirvieron de complemento a los objetivos de Dirāu al-Āzīra, cuya capacidad era insuficiente para frenar cualquier ánimo expansionista de alguna potencia regional.

Antes de la década de los noventa, el Escudo de la península era la única plataforma de seguridad de los países del CCG. La capacidad de ésta era muy reducida, por lo tanto, la capacidad de estos regímenes para hacer frente a los retos externos era muy cuestionable. Esto se evidenció en 1990, cuando esta alianza estuvo imposibilitada para hacer frente a la campaña militar iraquí en Kuwait.

A pesar del enorme avance que en términos del mantenimiento de la seguridad frente a amenazas externas representaron, los acuerdos de cooperación militar en los noventa fueron incapaces de resolver las amenazas atípicas a la seguridad de estos regímenes. La expansión de redes terroristas, la insurrección y los movimientos sociales han sido problemas que no han podido ser atendidos con la simple presencia militar estadounidense en la región. Una muestra de esto han sido las protestas más recientes en la pequeña isla de Bahrein, donde las añejas demandas para la apertura política se han unido a las protestas sociales desarrolladas en distintos países árabes desde finales de 2010.

---

<sup>117</sup> Las llamo “amenazas típicas” porque en la literatura de las RRII se han manejado así. La teoría dominante en esta disciplina ha tomado a los estados y las relaciones entre estos como objeto de estudio casi exclusivo. Sin embargo, en el Golfo, las amenazas a la seguridad de los regímenes ha involucrado actores que no necesariamente desempeñan una función estatal.

Al unísono de las protestas alrededor del mundo árabe a principios de 2011, inició en Bahréin un movimiento social liderado por el principal partido de oposición, al-Wifāq, cuya principal demanda era la apertura política en este pequeño país, el cual, desde hace más de doscientos años ha sido gobernado por la familia Al Jalīfa. Algunos dicen que las causas de las protestas en Bahréin son las tensiones sectarias, la animadversión entre la mayoría *šīʿī* y la minoría *sunnī*. Sin embargo, las demandas más visibles en este país durante las protestas recientes disminuyeron el valor del elemento confesional y acentuaron la necesidad de diseñar un régimen más incluyente con instituciones democráticas. Una de las consignas más visibles en las protestas ha sido la frase: “ni *sunnī* ni *šīʿī*, sólo bahreíní”.

Ante este escenario, el 14 de marzo de 2011, alrededor de mil efectivos del ejército saudí y cientos de militares del ejército de los EAU intervinieron en Bahréin para ayudar al rey Āmad bin Īsa Al Jalīfa en el control de las protestas en este pequeño país.<sup>118</sup> El gobierno de Catar se abstuvo de mandar tropas a esta misión, la cual fue iniciada a petición del rey de Bahréin. La renuencia del *šayj* Āmad para cooperar con el gobierno de su pequeño vecino puede haber sido producto de los choques históricos entre ambas familias. Este asunto representa también la falta de coincidencia entre la estrategia de seguridad catari y los objetivos del CCG, alianza en la que Arabia Saudita es muy fuerte; además, es muestra de la consolidación de una agenda estatal en Catar, la cual, en términos de política exterior, va más allá del ámbito del Golfo.

---

<sup>118</sup> *Al-Jazeera*, “Saudi presence fuels strife fears”, 15 de marzo de 2011, disponible en: <http://english.aljazeera.net/indepth/features/2011/03/201131514304128920.html>, consultado el 17 de Julio de 2011.

#### 4. LA DIPLOMACIA PÚBLICA CATARÍ

Cualquier proyecto de construcción estatal lleva implícito un programa de proyección de imagen. La propaganda estatal es un asunto tan antiguo como la creación de unidades políticas de grandes dimensiones. Aunque su éxito depende del grado de adecuación al contexto imperante, las estrategias de propaganda han sido hechos inherentes al proceso de predominio del estado como forma de organización política en las sociedades modernas. Recientemente, este fenómeno ha sido denominado como diplomacia pública, término acuñado por Edmund Gullion en 1967, que refleja “Un proceso de comunicación gubernamental con públicos extranjeros, en el cual se busca proveer aportar al entendimiento de las ideas e ideales de una nación, sus instituciones y cultura, así como sus objetivos y los medios para lograrlos”.<sup>119</sup>

El ministro de propaganda de la Alemania Nazi, Joseph Goebbels, es sin duda un personaje importante en la historia de la diplomacia pública. Sin embargo, el fenómeno lo precede considerablemente. Las memorias de Charles Maurice de Talleyrand testifican a favor de esta idea. Aunque tampoco el ministro de exteriores de Napoleón Bonaparte fue el pionero en la elaboración de una estrategia de este tipo.

Los métodos en la diplomacia pública han variado de acuerdo a los cambios en las formas de hacer política exterior. A pesar de ello su esencia ha sido la misma. Hoy en día la diplomacia pública se nutre de los avances tecnológicos, y utiliza las innovaciones en la informática para alcanzar una mayor proyección. Los estados utilizan algunos de los medios a su alcance para expresar sus ideas, proyectos y decisiones en el ámbito internacional. El estado de Catar no ha sido la excepción. Desde la llegada al poder del *šayj* ħamad bin Jalīfa la presencia internacional de este país se ha

---

<sup>119</sup> Jarol B. Manheim, *Strategic public diplomacy and American foreign policy: the evolution of influence*, New York, Oxford University press, 1994, p. 5 (la traducción es mía).

incrementado exponencialmente. La estrategia de propaganda del gobierno ha desempeñado un papel fundamental dentro de ese proceso.

Mi objetivo en este capítulo es analizar la estrategia de diplomacia pública desarrollada por el gobierno catari desde 1995. Esto es muy importante ya que la proyección internacional ha sido uno de los aspectos más importantes de la política exterior de Catar desde ese año. Con este ejercicio busco demostrar de qué manera han influido los cambios en los intereses de este estado en la conducción de su estrategia de propaganda en el extranjero. Este objetivo será desarrollado mediante una aproximación histórica a los principales componentes de la diplomacia pública catari.

Desde 1995 se consolidó en este país una nueva agenda gubernamental contrastante en muchos sentidos con su antecesora. Uno de los puntos de divergencia entre ambas se dio en lo concerniente a la política exterior. El padre de *Qamad* se había conformado con alinearse, junto con el resto de las monarquías árabes del Golfo, en un bloque cuyo liderazgo recaía en Arabia Saudita. Desde 1995, el nuevo *amir* pugnó por la independencia regional y la proyección internacional, lo cual ha puesto a Catar en un puesto distinto al que ocupan sus compañeros del CCG. La ambiciosa política exterior del nuevo gobierno catari trae consigo una estrategia de diplomacia pública muy sofisticada. Este es un tema muy relevante cuando se habla del comportamiento internacional de Catar en los últimos años.

Debido a que se trata de un tema de política exterior, las variantes en el interés estatal delineadas en el primer capítulo desempeñan un papel muy importante en el análisis de la diplomacia pública catari. Ellas son la sustancia contenida en su estrategia de proyección internacional. El contenido de aquello que Catar desea expresar en el ámbito internacional está determinado por las fluctuaciones en el interés estatal. Por lo

tanto, este capítulo es en síntesis un estudio de caso que me permitirá probar la hipótesis general de este trabajo.

La estrategia de diplomacia pública de este país ha tenido cuatro componentes: a) una plataforma de comunicación; b) un involucramiento en algunos de los eventos más importantes a nivel mundial; c) la difusión de su cultura; d) la mediación en los conflictos. El análisis de estos cuatro temas se hará de manera sincrónica, utilizando la división temporal desprendida de la identificación del predominio de los diferentes tipos de identidad catari en la definición de sus intereses.

La sofisticada estrategia de diplomacia pública anexa al proyecto de proyección internacional del estado catari no es un proceso autónomo. Hay fuerzas detrás que posibilitan el desarrollo de tales medidas. La importancia de la región del Golfo en el ámbito de la política internacional y las enormes reservas de hidrocarburos de Catar son aspectos estructurales que posibilitan esas ambiciones y permiten la concreción de sus respectivas estrategias.

#### 4.1. El período de afianzamiento de la identidad nacional

Como bien menciona Cordesman, en 1988 el gobierno catari ordenó el cierre del Ministerio de información y cultura.<sup>120</sup> Esto no fue el reflejo de una política de censura, cuyo obvio resultado sería la clausura de los diferentes medios de información de este país. Esta decisión fue parte de un programa de modernización de los medios de comunicación en Catar, lo cual era coincidente con los ánimos de proyección internacional del nuevo gobierno, ya que enfatizaba su supuesta convicción democrata y sentaba las bases para el desarrollo de una plataforma de comunicación de largo

---

<sup>120</sup> Cordesman, *Op. Cit.*, p. 228.

alcance. La creación de nuevos departamentos independientes y especializados vino después de la desaparición del ministerio. Esta decisión fue precedida por una política de apertura informática que dio lugar a la emergencia de nuevos proyectos provenientes de los ámbitos público y privado. En 1997 se estableció la Sociedad General de Radio y Televisión y un año antes el canal televisivo al-Ķazīra había iniciado sus transmisiones. Desde entonces, las innovaciones en el ámbito de las comunicaciones no han cesado, y se han convertido en un medio de proyección muy importante, lo cual se erige como uno de los pilares de la estrategia de diplomacia pública de este país.

El gobierno encabezado por Ķamad se percató muy rápidamente de la necesidad de utilizar los medios nacionales como herramientas de política exterior. Uno de los instrumentos que utilizó para hacer frente a las prematuras tensiones con sus vecinos fue la propaganda mediática. En esos años, los periódicos nacionales difundieron una serie de entrevistas hechas por la televisión catari a la oposición de Bahreín. Esto pudo haber sido un antecedente importante en la estrategia de comunicación internacional del actual gobierno.

De 1995 a 1996, período en el cual el gobierno catari buscaba un acercamiento con sus nuevos aliados potenciales –principalmente Estados Unidos, la plataforma de comunicación fue el aspecto más recurrido en la estrategia de diplomacia pública. De todos los proyectos de comunicación lanzados durante esta época, el más ambicioso fue sin duda al-Ķazīra. En noviembre de 1996 este canal satelital inició sus transmisiones; en un principio recibió un préstamo de 5 millones de dólares por parte del *amīr*. Desde entonces la participación del estado en este proyecto se mantiene por medio de Qatar Media Corporation.

La proyección internacional mediante la propaganda mediática ha sido sólo uno de los aspectos de la estrategia de diplomacia pública catari. La difusión de la cultura

fue también un elemento presente en su política exterior durante la primera etapa. En 1995 se creó la Fundación Catar. Se trata de una organización gubernamental dirigida por la esposa del *amīr*, *šayja* Mūza bint Nāḫir al-Missanid, dedicada a la formación de capital humano. Por medio de ella este país busca convertirse en el principal destino educativo y en un referente cultural obligado en la región. Esta fundación promueve la educación, la investigación científica y el desarrollo comunitario. La promoción de la educación se ha hecho mediante la administración de un amplio complejo universitario conocido como Ciudad Educación, dónde se encuentran -junto con la Universidad Nacional de Catar- varias universidades occidentales de enorme prestigio. Hace algunos años el gobierno formó el Fondo Nacional para la Investigación, el cual financia proyectos en distintos ámbitos disciplinarios. La búsqueda de desarrollo comunitario ha dado lugar a la emergencia de distintos organismos, dentro de los cuales destacan Reach Out Asia, que lleva a cabo proyectos educativos en las zonas más pobres del continente, y el Centro de desarrollo cultural, que se encarga de preservar y promover las colecciones artísticas del gobierno catari.

Ciudad Educación es un proyecto ambicioso de infraestructura educativa, desarrollado por el arquitecto japonés Arata Isozaki, situado a las afueras de Doha y con una extensión de mil hectáreas. En este espacio se encuentran la mayoría de las instituciones miembros de FC y seis ramas de algunas universidades extranjeras: Weill Cornell Medical College, Texas A&M University, Virginia Commonwealth University, Carnegie Mellon University, Georgetown University y Northwestern University.<sup>121</sup>

Cada una de las universidades ubicadas dentro de Ciudad Educación se dedica a la investigación en diversos campos del conocimiento. Para ayudar a esa tarea, hace algunos años el gobierno catari creó el Fondo Nacional para la Investigación, el cual

---

<sup>121</sup> Randa Kayyali, "The branch campus: globalization and US universities in the Gulf", en *Global Studies Review*, Vol. 3, Núm. 2, 2007.

provee recursos para desarrollar trabajos de investigación, principalmente en las áreas de medicina, biotecnología, tecnologías de la información, ciencias ambientales, ciencias moleculares y nanotecnología.

El gobierno busca que la producción de conocimiento y recursos humanos tenga un impacto social a corto plazo. Para ello posee una amplia red de asistencia comunitaria. Esta red está conformada por distintas organizaciones dedicadas al trabajo en diferentes campos. Dentro de ellas destacan Reach Out Asia y el Centro de Desarrollo Cultural. Este último es el encargado de administrar dos de las colecciones más importantes del gobierno catari: el Museo de Arte Árabe Moderno y la Biblioteca de la Herencia Árabe e Islámica.

Los proyectos educativos y culturales tienen evidentemente un objetivo que trasciende las fronteras de este pequeño país. La demanda educativa en Catar no justifica la creación de Ciudad Educación y el público nacional no es suficiente para llenar las salas de los museos y exposiciones que cotidianamente se ofrecen. En este sentido, la función de FC está íntimamente relacionada con la estrategia de diplomacia pública catari.

La creación de una plataforma de comunicación y la difusión de la cultura nacional fueron los aspectos más relevantes en la estrategia de proyección internacional catari durante 1995 y 1996. En esos años, la diplomacia pública en ese país privilegió la propaganda y la difusión cultural. El estado de Catar deseaba abrir canales de comunicación con el exterior y promoverse como un referente cultural en la región. Como mencioné en el primer capítulo, lo que he identificado mediante la descripción de las fluctuaciones en el interés estatal catari son tendencias en la conducción de la política exterior. La tendencia durante este período fue la intención de afianzar la identidad nacional, y la concreción de estos dos proyectos es muy coincidente con ella.

Al-Ŷazīra y FC llevan consigo el sello de la distinción nacional; por ello, son elementos representativos de la estrategia de diplomacia pública catari durante la primera etapa.

#### 4.2. Los inicios del predominio de la identidad árabe

Para finales de 1996, la tensión entre Catar y algunos de sus compañeros en el CCG aparentemente se había relajado. El acercamiento a Estados Unidos produjo efectos favorables para este país, ya que mejoró su posición a nivel regional y aumentó su presencia en la agenda de uno de los países más poderosos a nivel mundial. A partir de 1997, la política exterior catari estuvo enormemente influida por los intereses desprendidos de la identidad árabe. El período de afianzamiento de la identidad nacional había sido superado, y lo importante en ese entonces era, aprovechando la identidad árabe, afianzar la posición regional de este país. *Al-‘ālam al-‘arabī* se convertía así en el referente más valioso de evaluación del comportamiento internacional de Catar. Para entonces, este estado había desarrollado dos instrumentos que ayudaban al desarrollo de su estrategia de diplomacia pública. La formación de FC y al-Ŷazīra coadyuvaba en la estrategia de diplomacia pública de este país. Aquel servía como canal de comunicación en el exterior y éste fungía como difusor de la cultura nacional en el ámbito internacional. Desde 1997 hasta finales de 2001, la estrategia de diplomacia pública catari se sirvió casi exclusivamente de esos dos instrumentos. El cambio se dio en el contenido de aquello que se buscaba proyectar. Mientras que en los dos años anteriores ambos proyectos habían estado enormemente influidos por los intereses surgidos de la identidad nacional, en ese entonces su proyección privilegió los ánimos de Catar de convertirse en un protagonista en la política dentro del mundo árabe, lo cual sería un prelude de su emergencia como mediador en los conflictos regionales.

Este período de la política exterior qatarí coincide casi exactamente con lo que Marc Lynch llama “la era de al-Ķazīra”<sup>122</sup>, la cual va de 1997 a 2002, cuando hubo en la región aspectos estructurales que habilitaron la emergencia de al-Ķazīra como el canal árabe más influyente en las discusiones públicas. Según este autor, algunos acontecimientos políticos a nivel regional y la carencia de canales capaces de igualar la cobertura y los contenidos ofrecidos por la televisora qatarí posibilitó el advenimiento del dominio de ésta en la conducción de la esfera pública.<sup>123</sup> Dos acontecimientos marcaron la evolución política regional durante este período. La situación en Irak y la cuestión palestina fueron los temas de mayor interés para el mundo árabe desde principios de 1997 hasta finales de 2001. La falta de competencia en el ámbito de las comunicaciones hizo posible que al-Ķazīra utilizara esos temas para allegarse audiencia y posicionarse en el mercado de la información.

Durante estos años, la programación de este canal siguió minuciosamente los acontecimientos relacionados con estos dos temas. Por medio de foros de discusión, reportajes, noticias, al-Ķazīra se involucró en los debates en torno a la situación en Irak y la cuestión palestina.<sup>124</sup> El bombardeo de cuatro días en Irak, liderado por el ejército estadounidense y perpetrado durante el mes de Ramaḡān en 1998, fue uno de los eventos que reveló la vigencia de Irak en las discusiones. Los contenidos de los programas transmitidos en al-Ķazīra se remontaban a la Guerra del Golfo y a la posterior imposición de sanciones a este país para reforzar sus argumentos. Después vino la imposición de las sanciones inteligentes propuestas por Collin Powell al Consejo de Seguridad en 2000, lo cual coincidió cronológicamente con el levantamiento en Palestina conocido como Inḡifāḡa al-Aqsa. Para una gran parte de la opinión pública

---

<sup>122</sup> Marc Lynch, *Voices of the new Arab public: Iraq, al-Jazeera and the Middle East today*, New York, Columbia University press, 2006, pp. 128 y ss.

<sup>123</sup> *Ídem*

<sup>124</sup> *Ídem*

en el mundo árabe estos dos temas estaban relacionados por medio de los intereses estadounidenses. Las amenazas al régimen de addām ussayn eran vistas como producto de la solidaridad de las élites políticas norteamericanas con el estado de Israel. El liderazgo de al-Ŷazīra fue sin duda un elemento muy importante en la obtención de esos resultados, ya que en cierta medida su programación reflejaba el discurso dominante dentro de la opinión pública del momento.

La capacidad del gobierno catari para determinar la agenda de al-Ŷazīra es un tema abierto a discusión. Sería muy aventurado asegurar que toda la programación de este canal durante este período obedeció a las pretensiones de su anfitrión por alcanzar un notable liderazgo en el mundo árabe. La complejidad del asunto rebasa esta ingenua elucubración. Sin embargo, es posible mencionar que durante estos años hubo una coincidencia entre las ambiciones de al-Ŷazīra y los intereses del gobierno catari. Debido a esa coyuntura y al papel de Qatar Media Corporation, si bien el gobierno de Catar no podía determinar todo lo que se decía en el canal, indudablemente podía evitar críticas y recibir ayuda para alcanzar sus objetivos.

Además de la utilización de una plataforma de comunicación, el gobierno de Catar recurrió a la difusión para lograr un avance en su estrategia de diplomacia pública. La base de esta herramienta había sido establecida en 1996, con la creación de la Fundación Catar. Sin embargo, en sus inicios la acción de esta organización gubernamental estuvo muy limitada. Como todo proyecto, la FC inició sus operaciones de forma modesta. En los primeros años, la fundación no recibió mucha atención de parte de públicos internacionales o incluso regionales. Esta situación cambió en años posteriores. No obstante, el segundo período de la política exterior catari, que estuvo marcado por la intención de este estado por aumentar su presencia en el mundo árabe, no arrojó los incentivos necesarios para explotar el potencial de FC y promover por

medio de ella la imagen internacional de Catar. Ninguno de los proyectos más representativos de cada una de las áreas de trabajo de esta organización inició en este período. En el ámbito educativo, entre 1997 y 2001, de las seis universidades extranjeras que hoy se encuentran en Ciudad Educación, solamente una, Virginia Commonwealth University, fue fundada. El Fondo Nacional para la Investigación y el programa Reach Out Asia fueron creados después de este lapso. Esto demuestra la falta de incidencia de FC en la estrategia de política exterior del gobierno de *Qamad* durante los primeros cinco años.<sup>125</sup>

En el período de predominio de la identidad árabe la estrategia de diplomacia pública en Catar descansó sobre dos pilares: la plataforma de comunicación y la difusión de la cultura. Sin embargo, el peso de la primera fue mucho mayor que el de la segunda. La promoción de la imagen de Catar en el exterior se dio principalmente a partir del ambicioso proyecto de comunicación ejemplificado por *al-Ŷazīra*. La FC, junto con la mediación en los conflictos y la participación en eventos de importancia mundial, se haría presente solo hasta años posteriores.

#### 4.3. La emergencia de los grandes sueños

Los atentados en las torres gemelas de Nueva York en septiembre de 2001 fueron favorables a la intención de Catar por alcanzar una amplia proyección internacional. En esos años, las tensiones en los debates en torno a la relación entre el mundo musulmán y Occidente alcanzaron un punto álgido. Este estado encontró en esa coyuntura el ambiente perfecto para promoverse a sí mismo como un actor capaz de tender puentes de diálogo y entendimiento entre ambos.

---

<sup>125</sup> El museo de Arte Islámico de Doha fue inaugurado hasta diciembre de 2008. En esa ocasión el *šayj Qamad* se refirió al nuevo museo como un instrumento capaz de ayudar en la eliminación de los estereotipos hacia el mundo musulmán.

De 2001 hasta principios de 2003, hubo grandes incentivos para los proyectos enmarcados dentro de la estrategia de diplomacia pública catari en el ámbito internacional. En él no se desarrollaron acciones concretas debido a su brevedad temporal. Sin embargo, la situación imperante en ese entonces reveló a las elites políticas catari que su estrategia de propaganda en el exterior podría ser más ambiciosa y que era posible ir más allá de las fronteras del mundo árabe, las cuales habían funcionado como limitantes en los alcances de la política exterior de este país. Esta tendencia se vería mitigada con la invasión a Irak en 2003, la cual trajo nuevamente el predominio de los temas relacionados con la causa árabe en la agenda de política exterior de este país, y por lo tanto, privilegió la acción en el ámbito regional por encima de la acción en el ámbito global.

En noviembre de 2001, en el marco de las negociaciones al interior de la Organización Mundial de Comercio (OMC), se celebró la primera reunión de la Ronda de Doha para el Desarrollo (RDD). El evento surgió en una coyuntura peculiar. La OMC, cuyo antecedente más inmediato es el Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio (GATT), es la institución internacional más importante en términos de control y regimiento del comercio mundial; actualmente está integrada por 151 países miembros, quienes representan el noventa y cinco por ciento del comercio mundial.<sup>126</sup>

El antecedente de la RDD fue la Ronda de Uruguay. En ésta se había hecho un exhorto para continuar negociando algunos temas en reuniones posteriores, sobre todo aquellos relacionados con el sector agrícola. Había incentivos económicos para la realización de la RDD. Sin embargo, este evento tuvo también un enorme significado en el ámbito político. La Ronda de Doha fue uno de los escenarios dónde se pusieron a prueba las conclusiones del liberalismo, paradigma dominante en las RRII durante la

---

<sup>126</sup> Ian F. Fergusson, *World Trade Organization negotiations: The Doha Development Agenda*, Washington, Congressional Research Service, 2008, p. 1.

década de los noventa.<sup>127</sup> Una de las inferencias del enfoque liberal es que la interdependencia entre los estados conduciría al predominio de la paz mundial. La integración económica y el aumento en los intercambios comerciales profundizan el fenómeno de la interdependencia. Por lo tanto, bajo esta perspectiva el incremento de ambos promueve la convivencia pacífica entre los estados.<sup>128</sup> El influjo de la producción académica en los círculos políticos provocó la predominancia de estas ideas en la toma de decisiones durante la década de los noventa.

Dos meses antes del inicio de la RDD se habían perpetrado en Estados Unidos los atentados contra las Torres Gemelas de Nueva York. El debate en torno a la relación entre “civilizaciones”, fuera ésta en forma de “choque” o “diálogo” alcanzó una intensidad inusitada. El orden mundial posterior a la Segunda Guerra Mundial parecía frágil. Los mecanismos desprendidos de éste eran aparentemente incapaces de mantener la paz en el ámbito internacional. La RDD fue vista por muchos como un evento capaz de revertir la tendencia al conflicto, ya que ayudaría a incrementar la interdependencia estatal. De esta manera, este evento despertó grandes expectativas a nivel mundial.<sup>129</sup>

La RDD se convertía así en un evento muy atractivo para los ánimos de proyección internacional de Catar. El gobierno encabezado por *Qamād* se esforzó mucho por obtener la designación como sede en la celebración de la Ronda. A pesar de tener el apoyo de una gran cantidad de miembros, este gobierno se enfrentó a la renuencia de los países más poderosos, quienes veían las condiciones políticas de Catar como un impedimento. Finalmente, la controversia fue superada. En enero de 2001, los miembros de la OMC acordaron celebrar la Ronda en Doha a finales de ese año, y el *amīr* se comprometió a permitir la entrada sin restricciones y las manifestaciones en su

---

<sup>127</sup> Maliniak, art. Cit., p. 441.

<sup>128</sup> Véase: Robert O. Keohane, *After hegemony: cooperation and discord in the world political economy*, New Jersey, Princeton University press, 1984 (en adelante, *After hegemony*).

<sup>129</sup> Fergusson, *Op. Cit.*, p. 2.

país.<sup>130</sup> Debido a las tensiones posteriores al 11 de septiembre, tres semanas antes del inicio de la RDD, Estados Unidos propuso cambiar la sede a Singapur o Ginebra. El gobierno catari, que había invertido quince millones de dólares en preparativos, se indignó con tal oferta y reafirmó su intención de fungir como anfitrión del evento.<sup>131</sup>

En la reunión ministerial celebrada en Seattle en 1999, algunos miembros demandaron un papel más relevante de los países en desarrollo dentro de la OMC; dijeron que no participarían en otra Ronda a menos de que tuvieran mayor incidencia en la definición de los temas. La agenda de la RDD reflejó muchos de los intereses de los países en desarrollo. De tal suerte, ésta fue conocida como la Agenda de Doha para el Desarrollo (ADD).<sup>132</sup> El hecho de que la capital de Catar haya sido el escenario dónde inició el involucramiento de los países en desarrollo en la definición de la agenda de la OMC abonó enormemente a las pretensiones de proyección internacional del gobierno de este país.

La participación en eventos de importancia mundial se había revelado como una herramienta muy importante en la estrategia de diplomacia pública de Catar. Después de haber sido sede de la RDD, el gobierno de Catar se involucró activamente en el lanzamiento del Foro para el Diálogo entre Estados Unidos y el mundo musulmán en el 2004. Los antecedentes del Foro se remontan al período inmediatamente posterior al 11 de septiembre, cuando Brookings Institution lanzó un proyecto sobre la relación entre Estados Unidos y el mundo musulmán, cuyo objetivo era el desarrollo de investigación y programas ambiciosos que ayudaran a mejorar la relación entre los norteamericanos y la comunidad islámica. El gobierno de Catar se unió a este proyecto y en 2004 se

---

<sup>130</sup> *The New York Times*, "W.T.O. Picks Qatar capital as meeting site", 31 de enero de 2001, disponible en: <http://www.nytimes.com/2001/01/31/business/wto-picks-qatar-capital-as-meeting-site.html?scp=40&sq=doha+round&st=nyt>, consultado el 02 de Julio de 2011.

<sup>131</sup> *The New York Times*, "With talks near, W.T.O. Still weighs quitting Qatar site", 19 de octubre de 2001, disponible en: <http://www.nytimes.com/2001/10/19/business/with-talks-near-wto-still-weighs-quitting-qatar-site.html?scp=57&sq=doha+round&st=nyt>, consultado el 02 de Julio de 2011.

<sup>132</sup> Fergusson, *Op. Cit.*, p. 4.

celebró el primer foro sobre el diálogo entre Estados Unidos y el mundo musulmán, en el cual participaron diversas personalidades como el ex presidente Bill Clinton y el *šayj* *Āmād bin Jalīfa Al Ānī*. Desde entonces, se ha celebrado un foro anual en Doha, siendo la excepción el 2011, cuando la reunión se celebró en Washington D.C. Como producto de este proyecto, en febrero de 2008 se inauguró el Centro Brookings en Doha, una sede alterna de uno de los más prestigiados *think tanks* estadounidenses.

En este período se reveló la importancia del involucramiento en algunos de los eventos más importantes a nivel mundial como herramienta para la estrategia de diplomacia pública catari. La traducción de esta percepción en acciones concretas se dio hasta años posteriores. La celebración del Foro para el diálogo entre Estados Unidos y el mundo musulmán es una muestra de ello. De forma similar, a finales de 2010 Catar recibió la nominación como sede de la Copa Mundial de fútbol de 2022 por parte de la Federación Internacional de la Asociación de Fútbol (FIFA, por sus siglas en inglés). Desde entonces los reflectores, principalmente aquellos encargados de cubrir los eventos deportivos en Europa y América han incrementado su atención hacia Catar. De ahí se explica la aparición del logotipo de Fundación Catar en la playera del mundialmente conocido club de fútbol Barcelona desde principios de 2011.

#### 4.4. El retorno al ámbito regional

La euforia despertada por los acontecimientos en Nueva York fue superada muy rápidamente. La sensibilidad en la opinión pública internacional hacia Estados Unidos por los ataques contra las Torres Gemelas se transformó rápidamente en animadversión. Los norteamericanos recibieron una respuesta internacional favorable hacia su “Guerra contra el terrorismo” en los primeros años. La invasión a Afganistán estuvo envuelta

por el reconocimiento de parte de la opinión pública a nivel mundial del derecho estadounidense a defender su integridad y soberanía. Sin embargo, la invasión a Irak no fue tan bien vista. La opinión pública internacional cuestionaba ya algunos aspectos de la política exterior estadounidense, lo cual se reflejó en la renuencia de la Asamblea General de las Naciones Unidas a apoyar las operaciones militares en este país árabe.

El ambiente internacional ya no era tan propicio como antes para el desarrollo de proyectos de diálogo y entendimiento entre Estados Unidos y el mundo musulmán. Este cambio tuvo repercusiones importantes para diversos aspectos del ámbito interno y exterior de la política de los países árabes. El caso de Catar es muy ilustrativo. Anteriormente, este estado se había esforzado por erigirse como un promotor del diálogo internacional y como un precursor del entendimiento entre las “civilizaciones”. Para 2003, la política exterior de Catar se tuvo que enmarcar dentro de los parámetros establecidos por la política árabe. La invasión a Irak trajo nuevamente a discusión el tema del papel del mundo árabe en la política exterior estadounidense y de la postura que los países pertenecientes a esta región deberían tomar. Desde entonces, la mediación en los conflictos ha sido uno de los pilares de la estrategia de diplomacia pública del gobierno catari. En ese contexto se inscribe su papel de mediador en los conflictos más importantes de años recientes en esta región, como los ocurridos en Yemen, Líbano y Sudán.<sup>133</sup>

El conflicto entre el gobierno yemení y los rebeldes al-*Qa'id* fue uno de los primeros escenarios donde se hicieron presentes los intentos de mediación del estado de Catar. Había un largo período de animadversión entre estas dos facciones. Desde 2004,

---

<sup>133</sup> El gobierno catari ha intentado además promoverse como mediador dentro de la cuestión palestina. En octubre de 2006, *Amad bin Jassim Al Thani* viajó a Gaza con la propuesta de iniciar un diálogo entre los líderes de *al-Fatah* y *Hamás*. Aunque este intento no tuvo éxito, voces como la del religioso *Amad Yusuf al-Qaradawi*, quien actualmente radica en Doha, han invitado al gobierno catari a involucrarse en la causa palestina. Todo ello a pesar de la relación tan cercana entre este país y el estado de Israel.

se habían librado seis guerras entre ellas en el norte del país.<sup>134</sup> El involucramiento de Catar en este conflicto estuvo enormemente influido por la renovación del predominio de los asuntos árabes en la agenda de política exterior de este país.<sup>135</sup> Desde 2000, el gobierno encabezado por ‘Alī ‘Abdu Allāh al-Āli en Yemen y su homólogo en Catar habían tenido un gran acercamiento. Ambos habían surgido como socios en distintos negocios relacionados principalmente con los bienes raíces. Dentro de los cuales destacaba el llamado Yemeni-Qatari Real Estate Investment, el cual lanzó el proyecto de desarrollo urbano al-Rayyan Hills en Sana‘a, cuyo anuncio se hizo en una visita del šayj al-Thayyib a esta ciudad en mayo de 2007, fecha en la cual se anunció también el inicio de la mediación de Catar en el conflicto entre el gobierno central y los rebeldes al-Ḥuṭiyyūn.<sup>136</sup> Ese mismo año, los intentos de Catar por resolver este conflicto fallaron. Algunos dicen que esto se debió a un presunto boicot de parte de Arabia Saudita, cuyo gobierno veía como una amenaza a su liderazgo regional un eventual éxito de la estrategia de mediación catari en Yemen. Otros argumentan que la estrategia de mediación no fue lo suficientemente adecuada. Lo cierto es que los ánimos catari por resolver el conflicto no prosperaron.

La buena relación con el gobierno de Yemen se deterioró a principios de 2011, cuando éste pidió el retiro del embajador de Catar de su país. Esto ocurrió después de que el gobierno de Catar propusiera ante el CCG un plan que suponía la dimisión del gobierno de ‘Alī ‘Abdu Allāh al-Āli, como medida necesaria para acabar con las protestas en Yemen.

El fracaso de la mediación catari en Yemen fue compensado por el éxito en Líbano, donde se logró la resolución de un conflicto iniciado en 2006, el cual

---

<sup>134</sup> Anders Gulbrandsen, *Bridging the Gulf: Qatari business diplomacy and conflict mediation*, tesis de maestría, Washington, Georgetown University, 2010, p. 39.

<sup>135</sup> Cf. *Idem*

<sup>136</sup> *Loc. Cit.*, p. 40.

amenazaba con convertirse en una sangrienta guerra civil, ya que involucró a las facciones políticas más importantes en este país del Levante. Este éxito se debió en gran medida a que, a diferencia de lo ocurrido en Yemen, Catar fue capaz de obtener el apoyo de Arabia Saudita y Siria, dos actores regionales muy importantes.<sup>137</sup> El papel del cuerpo diplomático catari fue crucial para concretar el famoso acuerdo de Doha después de 18 meses de tensiones en Líbano.<sup>138</sup> El acuerdo se logró en mayo de 2008, después de cinco días de negociaciones en la capital de Catar y tuvo el efecto de mejorar la imagen de este país como mediador en los asuntos árabes. Los distintos proyectos conjuntos de inversión con el gobierno de Líbano y la ayuda para la reconstrucción del sur de este país después de la incursión militar israelí en 2006 permitió a Catar tener una buena relación con las partes: el gobierno central y Hizb Allāh, lo cual posibilitó la materialización de los esfuerzos de mediación en el célebre acuerdo de Doha.

A finales de 2010, las tensiones en Líbano se manifestaron nuevamente. El bloque parlamentario liderado por Hizb Allāh, después de haber sido acusado de la muerte del ex primer ministro Rafiq Harīrī, retiró su apoyo al gobierno encabezado por el hijo de éste. Los gobiernos de Turquía, Arabia Saudita y Catar manifestaron su disposición a fungir como mediadores. Sin embargo, cada uno se fue retirando de la mesa de negociaciones, hasta que a principios de 2011 un nuevo gobierno emergió en Líbano.

En Doha también se iniciaron, en marzo de 2010, las negociaciones entre el gobierno central de Sudán y el Movimiento de la Justicia y la Igualdad (JEM, por sus siglas en inglés).<sup>139</sup> Estas conversaciones, que contaron con la mediación del gobierno

---

<sup>137</sup> *Loc. Cit.*, pp. 50 y ss.

<sup>138</sup> *BBC News*, "Lebanon rivals agree crisis deal", 21 de mayo de 2008, disponible en: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/7411835.stm>, consultado el 01 de noviembre de 2010.

<sup>139</sup> *Al-Jazeera*, "Sudan and Jem talks set to begin", Al-Jazeera, 10 de marzo de 2010, disponible en: <http://english.aljazeera.net/news/africa/2010/03/20103107375013743.html>, consultado el 01 de noviembre de 2010.

de Catar, cesaron cuando el JEM decidió retirarse de ellas. Sin embargo, la incesante labor del gobierno catari en los distintos foros internacionales para promover su plan de acción en Sudán refleja su enorme interés por mantenerse presente en los asuntos árabes.

La mediación en los conflictos resultó ser una de las medida más adecuada que el gobierno catari encontró para involucrarse en los asuntos regionales. El regreso del predominio de la dimensión árabe en la definición de su agenda de política exterior fue una de las causas más importantes del intenso activismo de Catar en algunos de los conflictos más relevantes en el mundo árabe. Sin embargo, su involucramiento en el conflicto en Libia en 2011, difiere completamente del *modus operandi* de este estado en años anteriores.

La intervención catari en Libia puede ser vista como un intento por obtener beneficios económicos, sobre todo en el sector energético, en la etapa posterior a la caída del régimen de Mu' ammar Qaddāfi. Este asunto también puede ser referido como un intento por congraciarse con algunos de los países más poderosos de la OTAN (Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña), quienes abiertamente han apoyado el movimiento insurgente en este país del norte de África.

Estas dos razones son insuficientes para explicar el involucramiento catari en este país. Dos elementos invitan a ser escépticos ante la primera razón. Por un lado, Catar es un país rico, con una industria energética sólida y enormes reservas de hidrocarburos. Por otro lado, el gobierno catari no tenía la capacidad de predecir los resultados en Libia, y no sabía que los rebeldes tomarían el poder. La relativa estabilidad de la economía catari y la incertidumbre en torno a la situación libia hacen difícil creer que la búsqueda de un eventual contrato para explotar el gas y el petróleo libios haya sido la causa determinante del abierto y enorme apoyo a los rebeldes en este

país.<sup>140</sup> La segunda razón también enfrenta algunos obstáculos. Nunca antes el estado catari había tenido relaciones tan cercanas con Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña como ahora. ¿Qué deterioro hubiera causado en esta relación el no haber reconocido tan rápidamente al CNT?

La intervención catari en Libia fue producto de los ánimos del gobierno del *šayj* ĩamad bin Jalīfa Al ĩānī por lograr un posicionamiento en el mundo árabe. Los ánimos del actual gobierno catari por aumentar su peso dentro de la política inter-árabe le obligaron a participar activamente en los recientes acontecimientos en la región. Esto no quiere decir que las razones esgrimidas arriba no hayan desempeñado un papel importante. Ellas tuvieron una incidencia en la decisión catari de intervenir en Libia; sin embargo, no son razones suficientes para explicar esta acción.

No obstante, aún queda un cuestionamiento por responder: si los intereses de Catar comprenden la región árabe en su conjunto, ¿por qué durante los acontecimientos recientes este estado intervino solamente en Libia y no lo hizo en otros países como Túnez, Egipto o Siria? Además de los intereses específicos que el gobierno catari pueda tener en este país, una respuesta a esta pregunta es que había un contexto internacional que hacía viable la intervención en Libia y excluía la intervención en otros países. El consenso entre los aliados más importantes de Catar para apoyar a los rebeldes siempre fue evidente. Además, la opinión pública internacional tendía a apoyar el movimiento rebelde en Libia y criticar severamente la respuesta del gobierno. En mi opinión, estos fueron los aspectos estructurales que marcaron la actuación de Catar en la, así llamada, “primavera árabe”.

---

<sup>140</sup> El gobierno catari, además de haber sido el primer gobierno árabe en reconocer al CNT como representante del pueblo libio, envió seis aviones de combate Mirage para apoyar en el establecimiento de una zona de exclusión aérea en Libia. A pesar de las sanciones al petróleo libio, la venta de este hidrocarburo en beneficio de los rebeldes fue posible por la mediación de Catar. Véase: David Roberts, “Behind Qatar’s intervention in Libya”, en *Foreign Affairs*, 28 de septiembre de 2011, disponible en: <http://www.foreignaffairs.com/articles/68302/david-roberts/behind-qatars-intervention-in-libya?page=show>, consultado el 3 de octubre de 2011.

## CONCLUSIÓN

En la introducción se mencionó que los objetivos de esta tesis tenían que ver con cuestiones teóricas. Al inicio se expuso una serie de preguntas que apuntaban en ese sentido. Ellas representaban el hilo conductor de este trabajo, y pueden ser divididas en tres categorías. El realismo, el racionalismo y el determinismo situacional<sup>141</sup> son esas tres categorías, las cuales constituyen la estructura de esta conclusión. Se ha adoptado esta división porque las preguntas planteadas al inicio atienden a discusiones suscitadas dentro de cada uno de esos ámbitos. Después de la discusión de esos puntos, en esta conclusión se hablará de las condiciones, internas o internacionales, que permiten o inhiben la realización de los intereses catarís en el ámbito de la política exterior.

El realismo asume que la búsqueda constante de la supervivencia constituye el interés de los estados en el sistema internacional. Bajo esta perspectiva la política exterior de cualquier estado está determinada por ese objetivo. El argumento de esta tesis es que el interés es una dimensión dinámica, cuyos cambios se expresan en el comportamiento de los estados en el exterior. La controversia con el realismo en este trabajo radica en el carácter constante que éste atribuye al interés estatal. Contrario al supuesto de Waltz, el interés está sujeto a cambios cuyas causas se sitúan en los ámbitos interno e internacional. Por ello se ha tomado a esta dimensión como la variable independiente de este trabajo. Debido a que el interés estatal es la variable independiente, no es relevante analizar las causas de su transformación. La inquietud aquí expuesta tiene que ver con los efectos de esas transformaciones. La pregunta que se ha intentado responder no es ¿Por qué ha cambiado el interés estatal catarí desde 1995?,

---

<sup>141</sup> After Hegemony, p. 27.

sino ¿Cómo han influido los cambios en el interés estatal catari a la política exterior de este país desde 1995?

El interés del estado catari no ha sido constante ni atemporal. Sus cambios han estado contextualizados dentro de las etapas de predominio de alguna de las identidades confluyentes en la construcción de este estado. En este punto es importante retomar las aclaraciones que se hicieron anteriormente. Primero, los temas de la agenda de política exterior de este país permiten observar el predominio de una identidad sobre las demás. Éstos no han sido los únicos, aunque sí han sido los más recurrentes en su discurso de política exterior. Segundo, en cierta medida todos ellos expresan las cuatro identidades que confluyen en la construcción del estado catari: nacional, *jalīyī*, árabe e islámica. Tercero, el predominio de alguno de ellos en un lapso determinado no implica la desaparición de los demás. Por lo demás, estas identidades necesitan traducirse en intereses concretos para evitar atribuir ingenuamente una capacidad explicativa a la retórica o a la ideología.

La identidad nacional, *jalīyī*, árabe e islámica son las identidades convergentes en la construcción del estado catari. A pesar del predominio de una sobre las demás, éstas siempre se expresan en la conducción de la política exterior de este estado. Cada una de ellas está presente en el interés del estado catari. Por ello de lo único que se habla es de tendencias en la definición de esos intereses en cuatro etapas de la historia de este país desde 1995. La primera de ellas comenzó en ese año y concluyó a finales de 1996. En ella se enfatizó la búsqueda de nuevos aliados en el ámbito internacional, especialmente Estados Unidos, mediante la promoción del espíritu nacional democrático y la diferenciación de la nación catari del resto de sus vecinos. La segunda etapa inició en 1997 y terminó en septiembre de 2001. Durante estos años el interés estatal catari estuvo dirigido a ganarse un lugar importante dentro de la política en el mundo árabe.

Con los atentados en las Torres gemelas en Nueva York inició la tercera etapa, la cual concluyó en marzo de 2003. En este período la política exterior de Catar estuvo encaminada a promoverse como un puente de diálogo entre civilizaciones. Finalmente, la invasión a Irak provocó un alzamiento de la identidad árabe dentro de la política internacional en esta región, lo cual habilitó el retorno de los temas relacionados con esta causa en la agenda de política exterior de Catar. Desde entonces el interés estatal ha estado nuevamente dirigido a incrementar su presencia en *al-‘ālam al-‘arabī*.

Estas fluctuaciones han producido un comportamiento en ocasiones irreverente. La alianza con Estados Unidos, el acercamiento con Israel, la búsqueda de conciliación entre *ḥamās* y *al-Fataḥ*, la solidaridad con Irak, los cambios en la estrategia de seguridad y diplomacia pública son producto de estas transformaciones. Vista en términos generales la política exterior de Catar resulta impredecible; pero cuando es analizada a partir de los cambios en su interés resulta más fácilmente comprensible. Las explicaciones que esta perspectiva nos provee son inalcanzables para el neorrealismo. Con este trabajo se ha demostrado que el análisis de política exterior de cualquier estado debe enfocarse primero en los cambios en el interés y después analizar el influjo de esos cambios en el comportamiento. De esa manera se estará en condiciones de superar las perspectivas generalizadoras y totalizadoras que ven al interés estatal como una constante en el tiempo. Esto nos dirige al segundo ámbito de discusión: el racionalismo.

El tomar al interés estatal como una constante no es una característica particular del neorrealismo. Esta idea está muy arraigada dentro de un gran parte del proyecto sistémico estatal. La ontología racionalista –aquella que ve al comportamiento de los actores como una simple respuesta a los estímulos generados en su entorno- del realismo y el liberalismo ha privilegiado el surgimiento de trabajos inscritos en el

programa de la Teoría de la elección racional en las RRII. En este sentido, Keohane comenta que:

El modelo predominante en los análisis sistémicos en el ámbito político proviene de la economía –concretamente de la teoría microeconómica-. [...] En ellos, la acción de los estados es producto de un egoísmo racional. La racionalidad implica que ellos tienen preferencias consistentes y calculadas, y que, en orden de aumentar sus beneficios, evalúan los costos y beneficios de cualquier acción alternativa. [...] El hacer estas suposiciones significa que, dentro de la teoría sistémica, la racionalidad y el egoísmo no son variables sino constantes de acción.<sup>142</sup>

El haber elaborado un estudio de caso que atendiera el supuesto racionalista del realismo y el liberalismo representó un esfuerzo de discusión dentro del proyecto sistémico estatal. Mediante este trabajo no se busca desconocer al estado como agente o al ambiente internacional como sistema. Con él se pretende aportar evidencia a la discusión en torno a la viabilidad de tomar al interés estatal como una variable que nos permita dar cuenta de los cambios en las líneas de política exterior de los estados.

Cualquier lector avisado resaltaría que al final de cuentas cada uno de los intereses predominantes en las distintas etapas expuestas en este trabajo está relacionado con una búsqueda de la supervivencia. Según esta visión, la búsqueda de nuevos aliados, de posicionamiento en el mundo árabe, de proyección internacional por parte de Catar representan en última instancia medios para lograr el objetivo primordial de este país: mejorar su posición en el ámbito internacional. A primera instancia el planteamiento resulta convincente, pero carece de ciertas inconsistencias que disminuyen su contundencia. Por un lado, la acción de limitantes situados en los ámbitos interno e internacional mitiga los efectos de lógica racional en la acción de los estados. Por otro lado, el énfasis en la búsqueda constante de seguridad por parte de los

---

<sup>142</sup> *Idem*

observadores de la política exterior de los estados deja de lado otros aspectos que probablemente no estén relacionados con ella.

Esto se puede testificar mediante las inconsistencias en la posición de Catar con respecto a ciertas políticas de Estados Unidos e Israel en la región. Si bien, el acercamiento de Catar a estos dos países obedece a una búsqueda de seguridad, ha habido ciertos eventos que no permiten tomar a ésta como una constante. La seguridad de Catar frente a sus vecinos descansa en la alianza militar de este país con Estados Unidos. La garantía de la supervivencia de este país es inversamente proporcional al declive de esta relación. ¿Cómo explicamos entonces la crítica catari a las sanciones a Irak, la renuencia a cooperar en los esfuerzos de reconstrucción en este país y el rechazo a las presiones a Irán? Esto sólo puede explicarse mediante los cambios en el interés estatal en Catar, el cual recoge esos elementos situados en los ámbitos interno e internacional. Otro tanto se puede decir de la relación con Israel. Mientras que Catar ha tenido un notable acercamiento con el estado judío, también ha tomado iniciativas como la mediación entre *Hamás* y *al-Fatah*, el apoyo a la reconstrucción del sur del Líbano, bastión de *Hizb Allāh*, y la demanda de retiro de las tropas israelíes de Gaza durante su paso por el Consejo de Seguridad.

Es evidente que la búsqueda de seguridad constituye una preocupación muy importante para todos los estados. Por ello, la capacidad explicativa de este elemento es enorme. Sin embargo, como ha quedado demostrado, hay cosas que esta dimensión no puede explicar. Ellas sólo pueden ser atendidas si se pone atención a los cambios en el interés estatal. Después de haber hecho estas precisiones, es necesario discutir el tercer punto: las suposiciones basadas en el determinismo situacional.

Durante mucho tiempo ha habido un consenso dentro del proyecto sistémico estatal de las RRII, producto del predominio realista, en torno a la política exterior de

los estados pequeños. La opinión generalizada tiende a favorecer la idea de que este tipo de estados se caracterizan, más que ningún otro, por la búsqueda constante e incesante del aumento de su capacidad en el sistema internacional. Este argumento se expresa de la siguiente manera: la supervivencia sólo se logra mediante el aumento de la capacidad, los estados pequeños son estados con muy poca capacidad, por lo tanto, los estados pequeños tienen muchos problemas para garantizar su supervivencia. Desde este punto de vista la política exterior de los estados pequeños está notablemente influida por la búsqueda de la solución a sus problemas de supervivencia. Catar puede ser considerado un estado pequeño, y un estudio en torno a su política exterior puede aportar evidencia a esta discusión. Uno de los objetivos de este trabajo ha sido evidenciar si efectivamente la política exterior de Catar ha estado notablemente influida por la búsqueda de la solución a sus problemas de seguridad.

Para la discusión de este punto se puede retomar el argumento expuesto arriba. El hecho de que ciertos factores situados en los ámbitos interno e internacional refuten la postura de que los estados son entidades racionalmente egoístas sirve también para probar las afirmaciones surgidas del determinismo situacional. Ha quedado demostrado que la búsqueda de seguridad no es el único objetivo de los estados en el sistema internacional. Catar, en su carácter de estado pequeño, no es la excepción. Sin embargo, este punto despierta otra inquietud: aquella que tiene que ver con la definición del concepto “estado pequeño”.

Catar es un estado con una superficie de once mil km<sup>2</sup> aproximadamente. Su población es de un millón y medio de habitantes, la mitad de la cual está constituida por expatriados o inmigrantes. A simple vista este país parece encajar dentro de la categoría convencional de “estado pequeño”. Si profundizamos un poco más nos daremos cuenta que no es así. Los recursos energéticos con los que cuenta lo sacan de esta categoría.

Sus enormes reservas de gas lo sitúan sólo detrás de gigantes como Rusia e Irán. Esto ha permitido a Catar desarrollar proyectos ambiciosos como la celebración de la Ronda de Doha, la formación de Fundación Catar o la celebración del Mundial de Fútbol. Los recursos y los efectos que estos tienen en la conducción de la política exterior de los estados deben ser tomados en cuenta en las discusiones en torno a la definición del concepto “estados pequeños”.

Durante todo el trabajo quedó expuesta la idea de que los elementos desprendidos de la política inter-árabe desempeñan un papel fundamental en el diseño del discurso de política exterior catari, el cual tiene una enorme influencia en la definición de los intereses de este país en el ámbito internacional. Sin embargo, los objetivos del gobierno en este estado no se definen solamente a partir de la ideología o la retórica. Como se mencionó al inicio, el análisis de discurso sirve para ubicar las tendencias en la acción catari. El *amīr* habla de ciertos temas y evita otros, en gran medida, por las restricciones estructurales presentes en una determinada coyuntura. Por lo tanto, el identificar los temas importantes en un determinado momento en la agenda de política exterior de este país sirve para ubicar dónde se encuentran sus intereses.

En este sentido, la tendencia predominante ha sido el privilegiar los temas relacionados con la política inter-árabe. Sin embargo, Catar, al ser un país árabe, está imposibilitado para mostrar una actitud solidaria permanente con los países de esta región. Hay ocasiones en que su compromiso con la causa árabe se ve rebasado por sus pretensiones en otros ámbitos. Dilucidar las condiciones que promueven esta situación es el objetivo principal en esta parte de la conclusión.

El diferendo fronterizo con Bahrein refleja las características de la política exterior catari durante los primeros años del actual gobierno. Carente de apoyo en el mundo árabe, en algunas ocasiones por animadversión y en algunas otras por

indiferencia, el gobierno del šayj ħamad buscó incesantemente el acercamiento a las potencias extranjeras, especialmente a los norteamericanos, mediante dos estrategias nocivas para su imagen con otros países árabes: el aumento de la cooperación militar con Estados Unidos y el acercamiento con Israel. Esta estrategia ayudó a resolver su conflicto con Bahreín y aportó enormemente en la consolidación de su independencia regional. Sin embargo, la política catari de estos años inició una relación de interdependencia entre este país y los Estados Unidos, la cual habría de expresarse en los años posteriores.

La invasión a Irak en 2003 fue uno de los eventos donde esa interdependencia se manifestó. En esa ocasión, Catar no fue capaz de seguir una política coincidente con su discurso pro árabe y terminó apoyando a la coalición que derrocó al régimen de ħaddām ħussayn. El canal de cooperación militar entre estos dos países, abierto principios de los noventa fue determinante en la postura de Catar ante este conflicto. Lo mismo ocurrió con el otro pilar de la estrategia de acercamiento con Estados Unidos: el establecimiento de contactos con Israel. La apertura de una oficina de negocios israelí en Doha y las constantes visitas de oficiales de este país a Catar han corrido de forma paralela con el apoyo catari a la causa palestina y sus llamados por crear un estado independiente con Jerusalén como su capital.

Lo anterior demuestra la enorme influencia del ambiente internacional en el diseño de la política exterior catari. La falta de legitimidad durante los primeros años obligó al actual gobierno a buscar aliados, no en el ámbito interno, sino en el ámbito internacional, donde, hasta ese entonces, había desempeñado un papel marginal. El predominio de los asuntos internacional en el diseño de la política exterior en este país se debió, por un lado, a la amplia autonomía institucional de la cual goza el estado catari y, por otro lado, a las condiciones adversas que han marcado su inserción en el ámbito

internacional. Su mínima capacidad militar, sus enormes reservas de hidrocarburos y su posición dentro de una región marcada por la inestabilidad son causas de esta última. El estado catari se encuentra en una posición privilegiada al interior, pero adversa al exterior. Esto hace que su agenda de política exterior esté dominada por el cálculo estratégico a los retos que presenta el ambiente internacional.

Lo anterior no significa que la política exterior catari esté determinada por su cooperación militar con Estados Unidos y su establecimiento de contactos con Israel. En las páginas anteriores quedó demostrado que, en ocasiones, este país ha tomado acciones contrarias a lo esperado en torno a estos dos temas. Por un lado, Catar no ha apoyado incondicionalmente los esfuerzos de reconstrucción de Irak auspiciados por Estados Unidos y ha rechazado, en numerosas ocasiones, las presiones de este país a la República Islámica de Irán. Por otro lado, el gobierno catari ha cerrado la oficina de negocios israelí en Doha, ha condenado la postura israelí en el proceso de paz, ha hablado de la creación de un estado palestino con Jerusalén como su capital y ha apoyado a Ḥamās y Ḥizb Allāh, dos de los principales opositores del estado judío en la región.

La separación del estado catari de su estrategia inicial de política exterior obedece a la consolidación de su posición en el ámbito regional, lo cual ha sido promovido enormemente por su iniciativa en el ámbito de la diplomacia pública. La creación de una plataforma de comunicación, el involucramiento en algunos de los eventos más importantes a nivel mundial y regional, la difusión de su cultura y la mediación en los conflictos han sido, en gran medida, instrumentos dirigidos a lograr la consolidación de Catar en el ámbito regional, lo cual ha tenido el efecto de proporcionar un giro en la estrategia de política exterior de Catar.

Vista de manera somera, la política exterior de Catar puede resultar paradójica e impredecible. Sin embargo, si ponemos atención a la enorme influencia que tiene el ambiente internacional en el diseño y ejecución de la misma, podremos entender de manera más adecuada el comportamiento de este país. Como hemos visto, la definición de los temas en la agenda de política exterior de Catar y la forma de actuar ante ellos han estado determinadas por los cambios en el ámbito internacional, más que por las transformaciones políticas en este país.

El punto anterior explica la capacidad de Catar para adaptarse a las circunstancias específicas del ámbito internacional en los últimos años. El gobierno actual no ha tenido dificultad para conciliar su posición en el ámbito interno e internacional, de esa manera ha sido capaz de concretar sus intereses en acciones de política exterior. Ante un escenario como éste sólo resta preguntarnos: ¿Con qué nueva noticia nos sorprenderá Catar en los próximos años?

## BIBLIOGRAFÍA

- Ajami, Fouad, *Los árabes en el mundo moderno: su política y sus problemas desde 1967*, trad. M. Caso, México, Fondo de Cultura Económica, 1981.
- Alterman, Jon B., *Iraq and the Gulf states: the balance of fear*, Washington, United States Institute of Peace, 2007.
- Blanchard, Christopher M., *Qatar: background and US relations*, Washington, Congressional Research Service, 2011.
- Buzan, Barry, *People, states and fear: an agenda for international security studies in the Post-Cold war era*, Boulder, Lynne Rienner, 1991.
- Caplan, Neil, *The Israel-Palestine conflict: contested histories*, Sussex, Wiley-Blackwell, 2010.
- Çetinoğlu, Nur, “The Gulf Cooperation Council (GCC) after US led invasion of Iraq: toward a security community?”, en *Uluslararası Hukuk ve Politika*, vol. 24, núm. 6, 2010, pp. 91-114.
- Cordesman, Anthony H., *Bahrain, Oman, Qatar and the UAE: challenges of security*, Boulder, Westview press, 1997.
- Crystal, Jill, *Oil and politics in the Gulf: rulers and merchants in Kuwait and Qatar*, Cambridge, University press, 1990.
- Dargin, Justin, “Qatar’s natural gas: the foreign policy driver”, en *Middle East Policy*, vol. 14, núm. 3, 2007, pp. 136-142.
- Eisenberg, Laura *et al*, *Negotiating Arab-Israeli peace: patterns, problems, possibilities*, Bloomington, Indiana University press, 1998.

- Elman, Miriam, “The foreign policies of small states: challenging Neorealism in its own backyard”, en *British Journal of Political Science*, vol. 25, núm. 2, 1995, pp. 171-217.
- Fawcett, Louise, *International relations of the Middle East*, New York, Oxford University press, 2005.
- Fergusson, Ian F., *World Trade Organization negotiations: the Doha Development Agenda*, Washington, Congressional Research Service, 2008.
- Foley, Sean, “The Gulf Arabs and the new Iraq: the most to gain and the most to lose?”, en *Middle East Review of International Affairs*, vol. 7, núm. 2, 2003, disponible en: <http://meria.idc.ac.il/journal/2003/issue2/jv7n2a3.html>.
- Fürtig, Henner, “Conflict and cooperation in the Persian Gulf: the interregional order and US policy”, en *Middle East Journal*, vol. 61, núm. 4, 2007, pp. 627-640.
- Gulbrandsen, Anders, *Bridging the Gulf: Qatari business diplomacy and conflict mediation*, tesis de maestría, Washington, Georgetown University, 2010.
- Gurtov, Melvin, *Superpower on crusade: the Bush doctrine on US foreign policy*, Boulder, Lynne Rienner, 2006.
- Hegg, Jennifer Carol, *Seeing security: societal securitization in Qatar*, tesis de doctorado, Washington, Georgetown University, 2010.
- Hinnebusch, Raymond y Anoushiravan Ehteshami (ed.), *The foreign policies of Middle East states*, London, Lynne Rienner, 2002, pp. 30 y ss.
- Hobson, John M., *The State and international relations*, Cambridge, University press, 2000.
- Hunter, Robert E., *Building security in the Persian Gulf*, Washington, RAND Corporation, 2010.

- International Court of Justice, *Maritime Delimitation and territorial questions between Qatar and Bahrain*, La Hague, ICJ, 2001.
- International Institute for Strategic Studies, *Strategic survey 1995-1996*, London, Oxford University press, 1996.
- Kamrava, Mehran, "Royal factionalism and political liberalization in Qatar", en *Middle East Journal*, vol. 63, núm. 3, 2009, pp. 401-420.
- Kayyali, Randa, "The branch campus: globalization and US universities in the Gulf", en *Global Studies Review*, vol. 3, núm. 2, 2007, pp. 6-11.
- Keohane, Robert O., *After hegemony: cooperation and discord in the world political economy*, New Jersey, Princeton University press, 1984.
- , (ed.), *Neorealism and its critics*, New York, Columbia University press, 1986.
- Lakatos, Imre, *Escritos filosóficos: la metodología de los programas de investigación científica*, trad. J. Zapatero, Madrid, Alianza, 2007.
- Lynch, Marc, *Voices of the new Arab public: Iraq, al-Jazeera and the Middle East today*, New York, Columbia University press, 2006.
- Maliniak, Daniel *et al*, "International Relations and US academy", en *International Studies Quarterly*, vol. 55, núm. 22, 2011, pp. 437-464.
- Manheim, Jarol B., *Strategic public diplomacy and American foreign policy: the evolution of influence*, New York, Oxford University press, 1994.
- OPEC, *Annual Statistical Bulletin 2009*, Vienna, Organization of the Petroleum Exporting Countries, 2010.
- Palka, Eugene *et al*, "Operation Iraqi Freedom: a military geographical perspective", en *Geographical Review*, vol. 95, núm. 3, 2005, pp. 373-399.
- Peterson, J.E., "Qatar and the world: branding for a micro-state", en *Middle East Journal*, vol. 60, núm. 4, 2006, pp. 732-748.

- Potter, Lawrence G. (Ed.), *The Persian Gulf in history*, New York, Palgrave Macmillan, 2009.
- Rabi, Uzi, "Qatar's relations with Israel: challenging Arab and Gulf norms", en *Middle East Journal*, vol. 63, núm. 3, 2009, pp. 443-459.
- Roberts, David, "Behind Qatar's intervention in Libya", en *Foreign Affairs*, 28 de septiembre de 2011, disponible en: <http://www.foreignaffairs.com/articles/68302/david-roberts/behind-qatars-intervention-in-libya?page=show>, consultado el 3 de octubre de 2011.
- Sharp, Jermy M., *Qatar: background and U.S. Relations*, Washington, Congressional Research Service, 2004.
- Sorenson, David, *Interpreting the Middle East*, Boulder, Westview press, 2010.
- Telhami, Shibley y Michael Barnett (ed.), *Identity and foreign policy in the Middle East*, Ithaca, Cornell University press, 2002.
- The Saban Center for Middle East policy, *An Arab leader's view of post 9-11 challenges*, Washington, Brookings Institution, 2002, disponible en: <http://www.brookings.edu/events/2002/0912middle-east.aspx>.
- Waltz, Kenneth N., *El hombre, el Estado y la guerra: un análisis teórico*, trad. A. Borja, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2007.
- , "International politics is not foreign policy", en *Security Studies*, vol. 6, núm. 1, 1996, pp. 54-57.
- , *Theory of International Politics*, Long Grove, Waveland Press, 1979.
- Wendt, Alexander, *Social Theory of International Politics*, New York, Cambridge University press, 1999.
- Yergin, Daniel, *La historia del petróleo*, trad. M. E. Aparicio, Buenos Aires, Javier Vergara, 1992.