

# **UN GOLFO DE DIFERENCIA: CÓMO PUEDE LOGRAR EUROPA QUE LAS MONARQUÍAS DEL GOLFO INTENTEN HACER LAS PACES CON IRÁN**

**Cinzia Bianco**

**marzo 2021**

## **RESUMEN**

- Las monarquías del Golfo se enfrentan a un dilema crucial: defender sus intereses de seguridad mediante la disuasión o mediante la promoción de un nuevo proceso diplomático.
- La llegada del gobierno de Biden a Washington y la percepción de que Estados Unidos se está retirando de la región, ofrecen a los europeos una oportunidad para contribuir a la suavización de las tensiones entre los Estados del CCG e Irán.
- A Europa le interesa apoyar la vuelta al pacto nuclear con Irán y un diálogo regional entre las monarquías del Golfo y la República islámica, una estrategia que tiene más probabilidades de fomentar una estabilidad duradera.
- Los europeos pueden contribuir al proceso reforzando su propia postura de seguridad en la región y enfrentando directamente las tensiones geopolíticas en las que se basan las rivalidades regionales.

# Introducción

En la última década, la región de Oriente Medio y el Norte de África se ha transformado drásticamente por las tensiones entre las monarquías del Golfo e Irán. Esta dinámica ha tenido efecto directo en intereses fundamentales para Europa: la seguridad de las rutas terrestres y marítimas, el derrumbe del Plan de Acción Integral Conjunto (PAIC) y las crisis regionales en Yemen, Siria, Irak, Líbano y el Cuerno de África. Esto ha empujado a los europeos a respaldar un diálogo regional de seguridad muy necesario. Ahora bien, para que los europeos tengan un papel constructivo en el alivio de las tensiones en el Golfo, es necesario que conozcan mejor las ideas de los Estados del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG), un bloque regional formado por Arabia Saudí, los Emiratos Árabes Unidos, Bahréin, Kuwait, Omán y Qatar, y actúen en consecuencia. Hasta ahora, ha habido en Europa cierta tendencia a pasar por alto la complejidad de las amenazas en el Golfo, lo que ha derivado en la interrupción de los esfuerzos diplomáticos relacionados con Irán, incluidos los del PAIC.

Este informe evalúa las distintas percepciones y los objetivos estratégicos de las monarquías del Golfo con respecto a Irán. Describe como los europeos —tanto los países como las instituciones de la UE— pueden utilizar estos conocimientos para desempeñar un papel más relevante a la hora de ayudar al nuevo gobierno de Biden a revivir el PAIC y promover un diálogo regional de seguridad.

Aunque las tensiones regionales puedan parecer irresolubles, puede haber un margen de acción para la diplomacia. El deseo expresado por Joe Biden de llevar a cabo negociaciones multilaterales ofrece una oportunidad para un nuevo enfoque. Con su llegada a la Casa Blanca, muchos esperan que Estados Unidos se aleje de la confrontación con Irán, se reincorpore al PAIC y haga todo lo posible para empujar a las monarquías del Golfo a entablar un diálogo regional sobre seguridad. En el último año ha quedado cada vez más claro que los miembros más inflexibles del CCG —Arabia Saudí y los EAU— no están interesados en una escalada de las tensiones con Irán si no cuentan con que Estados Unidos les proporcione la disuasión militar necesaria. Este hecho quedó de manifiesto en 2019, cuando los norteamericanos no reaccionaron a los ataques contra petroleros en aguas territoriales emiratí y contra infraestructuras petrolíferas en Arabia Saudí, unos ataques que muchos atribuyeron a Irán. En el Golfo, estos episodios consolidaron la percepción de que Estados Unidos está retirándose de la región, lo que ha llevado a los dirigentes del CCG a pensar en asumir una mayor responsabilidad en la gestión de su propia seguridad, incluyendo, entre otras cosas, la intención de considerar nuevos cauces diplomáticos con Irán.

Este informe alega que, con este cambio de dinámica, es posible que los principales Estados del CCG estén dispuestos a recalibrar su estrategia maximalista respecto a Irán, pero que solo se podrá instaurar un proceso diplomático sostenible si pueden contar con el respaldo internacional para proteger sus líneas rojas: es decir, que Irán no infrinja sus intereses básicos de seguridad. El artículo afirma que los europeos tienen capacidad de ayudar a facilitar este proceso y que deben colaborar activamente con el gobierno de Biden para alentar a las monarquías del Golfo a entablar un diálogo regional sobre seguridad, que también será fundamental para reestablecer el PAIC. A ello habrá que sumar el diálogo con Irán y las presiones para que actúe de manera similar. Hay tremendos obstáculos, sin duda, dadas las profundas divisiones regionales y el peligro de que la propia Europa también se divida sobre este tema. Donald Trump todavía puede agudizar las tensiones antes de dejar el cargo, y eso endurecería la oposición regional al diálogo con la República Islámica. Aun así, los europeos deben hacer todo lo posible para respaldar la oportunidad diplomática que puede suponer el gobierno de Biden. Este informe expone una serie de medidas que los europeos pueden emprender para lograr ese objetivo, incluyendo como emprender unos esfuerzos diplomáticos más intensos entre los principales Estados de la región, especialmente sobre la guerra de Yemen; como asumir un papel más preeminente en materia de seguridad; y como impulsar el fortalecimiento de las tan necesarias vías de creación de confianza en la región.

## Los fundamentos de las percepciones del CCG sobre seguridad

Varios acontecimientos trascendentales en la región —las revueltas árabes, la firma del PAIC y las crisis de 2014 y 2017 entre Arabia Saudí, los EAU y Bahrein, por un lado, y Qatar, por otro— han repercutido enormemente en las percepciones sobre seguridad por parte de los líderes del CCG. No obstante, su premisa fundamental a la hora de valorar la seguridad sigue siendo la misma desde hace décadas.[1] Su característica esencial es que los responsables políticos de la región ven la seguridad nacional y regional desde la perspectiva de la seguridad del régimen. Ante cualquier desafío concreto —económico, medioambiental o social—, su estrategia consiste en impedir que la inestabilidad se extienda al ámbito político interno para que no pueda poner en peligro el poder de las clases dirigentes.

En consecuencia, a juicio de los dirigentes del CCG, los riesgos y las amenazas regionales y nacionales

suelen solaparse. Los países del CCG, que pasaron de ser unas comunidades sin fronteras a ser unos Estados independientes y modernos hace menos de un siglo, están unidos por lazos muy fuertes. Para las monarquías del Golfo, las amenazas son al mismo tiempo nacionales y regionales y tienen connotaciones directas para su seguridad y su estabilidad. Por ejemplo, los líderes del Golfo suelen decir que la “amenaza iraní” es simultáneamente externa e interna por la capacidad de Irán de aprovechar las divisiones sectarias y colaborar con las poblaciones chiíes de los Estados del CCG.

Durante el siglo XX, Gran Bretaña y después Estados Unidos servían de protectores y factores de disuasión contra las amenazas externas. Eso permitió a los líderes del CCG dedicarse a desarrollar sus economías y reforzar la seguridad interior.[2] Por ese motivo, la sensación de que Estados Unidos se esté retirando — que se refleja más en la disminución de su liderazgo político que en la reducción del número de tropas— ha cambiado los cálculos de los Estados de la zona en materia de seguridad.

Las monarquías del CCG se enfrentan a un dilema crucial: si la seguridad regional debe basarse en nuevos mecanismos de disuasión o en el establecimiento de un diálogo regional sobre seguridad basado en confianza y acuerdos diplomáticos. Los mecanismos de disuasión son disposiciones que desalientan a un rival regional de emprender acciones hostiles; por ejemplo, sembrando dudas o el temor a las consecuencias e incluso amenazando con el uso de la fuerza. Las opiniones de las monarquías del Golfo al respecto se sitúan a lo largo de todo el espectro. Pero su pensamiento está muy influido por la conciencia de que en el Golfo no existen precedentes de un proceso diplomático y de construcción de confianza que haya triunfado y haya reemplazado a la disuasión para abordar las preocupaciones sobre la seguridad regional. El CCG, creado en 1980 para cerrar filas contra las amenazas que representaban entonces Irak e Irán, es un ejemplo de mecanismo de disuasión, y sus mecanismos internos, que en teoría se basaba en la interconexión y la confianza mutua, se vinieron abajo entre 2014 y 2017, cuando Arabia Saudí, Bahréin y los EAU iniciaron un boicot político y un embargo económico a Qatar.

La respuesta a este dilema varía entre unos países y otros del CCG —unos son “halcones”, otros, partidarios del “riesgo controlado”, y hay un “intruso”— dependiendo, sobre todo, de sus respectivas ideas sobre Irán.

## Los “halcones”

Arabia Saudí, Bahréin y los EAU se han convertido en miembros de una sub-alianza informal dentro del CCG y, a primera vista, puede parecer que comparten las mismas ideas sobre seguridad, basadas

en una fuerte animosidad respecto a Irán y una preocupación común por la amenaza que representa el islam político. Sin embargo, aunque están de acuerdo en aspectos importantes, también hay grandes diferencias entre ellos.

Arabia Saudí y Bahréin son los que están más unidos en su postura inflexible respecto a Irán; ambos consideran que las políticas de la República Islámica son una amenaza regional e interna. Desde 1979, los dirigentes de los dos países han calificado a Irán de amenaza militar e ideológica y han acusado a Teherán de usar sus vínculos sectarios para agitar el malestar en el CCG. En consecuencia, Arabia Saudí y Bahréin adoptaron muy pronto una actitud de enfrentamiento e incluso apoyaron a Sadam Huséin durante la guerra entre Irán e Irak en los años ochenta. Las tensiones continuas entre Irán, Arabia Saudí y Bahréin no han tenido más que breves interludios.[3] A mediados de los noventa, por ejemplo, Hassan Rouhani —jefe de los servicios iraníes de inteligencia en aquella época— firmó un acuerdo de seguridad con el entonces ministro del Interior de Arabia Saudí, el príncipe Nayef bin Abdulaziz Saud. De acuerdo con los términos del acuerdo, el gobierno de Irán se comprometió a no interferir en los asuntos internos de los países del CCG, entregó a varios saudíes acusados de terrorismo e interrumpió su apoyo a grupos extranjeros hostiles a los líderes del CCG. Este acuerdo de “no injerencia” entre Rouhani y Nayef, que se renovó en 2001, permitió una distensión considerable entre los dos países, cuando Akbar Hashemi Rafsanjani era presidente de Irán. En este periodo se redujeron asimismo las tensiones entre los gobernantes saudíes y la comunidad chií del país, que constituye aproximadamente el 10% de la población total del reino pero es la mayoría en la Provincia Oriental, de gran riqueza petrolífera. De hecho, a finales de los noventa, los clérigos chiíes de Arabia Saudí alejaron a la comunidad de los enfrentamientos ocasionalmente violentos que se habían producido en la década anterior y la orientaron hacia el activismo no violento, con la esperanza de que un diálogo crítico mejorase su condición de grupo marginal.

Sin embargo, el acuerdo entre Rouhani y Nayef se vino abajo cuando a Arabia Saudí empezó a preocuparle el expansionismo iraní en Irak tras la caída de Sadam Huséin. Se derrumbó del todo después de los choques que estallaron entre las autoridades saudíes y su comunidad chií en 2009. En Riad estaban convencidos de que la Guardia Revolucionaria Islámica de Irán (IRGC) había proporcionado ayuda política y económica, así como apoyo logístico y mediático, a los rebeldes. Dos años más tarde, los saudíes acusaron a la IRGC de utilizar una organización chií radical, Hezbollah al Hejaz, para convertir las protestas árabes locales en una insurgencia. En este sentido, para Arabia Saudí, Irán representa la amenaza híbrida por antonomasia, externa e interna al mismo tiempo.

Desde el ascenso del príncipe Muhammad bin Salman —que ha adoptado una actitud militarista hacia Teherán, en parte en un intento de reunir apoyo interno en torno a su gobierno—, las tensiones se han

agravado. En 2016, Arabia Saudí ejecutó al clérigo chií y líder de las protestas Nimr al Nimr y cortó relaciones con la República Islámica, a la que acusó de no controlar los actos violentos contra diplomáticos saudíes en Irán después de la ejecución. Además, los gobernantes saudíes revivieron sus acusaciones de que Irán estaba interfiriendo en los asuntos internos del CCG y tratando de instigar a las minorías chiíes.

Esta misma dinámica ha ensombrecido las relaciones entre Irán y Bahrein. Entre 2008 y 2010, un periodo en el que las relaciones entre Bahrein y su población de mayoría chií fueron relativamente estables, los dos países entablaron negociaciones sobre cuestiones fronterizas y sobre los términos de un posible acuerdo comercial para gas. En 2010, el jeque Khalid bin Ahmad al Khalifa, ministro de Exteriores de Bahrein y miembro de la familia suní gobernante, llegó a declarar que “acusar a Teherán de intentar extender su poder e influencia en la región” en absoluto “refleja... nuestra disposición a desarrollar las relaciones bilaterales” y que su gobierno “rechaza totalmente” el sentimiento anti-iraní subyacente. Pese a ello, menos de un año después, con el régimen bahreiní al borde del colapso debido a un levantamiento popular encabezado por la mayoría chií del país, las autoridades de Manama acusaron a la IRGC de utilizar organizaciones locales como las Brigadas de al-Ashtar para desestabilizar Bahrein y ampliar la influencia de Irán, tal como había hecho en Líbano, Irak y Yemen. Esta es la prueba de que las relaciones entre los dos países dependen de las que haya entre el régimen de Bahrein y la mayoría chií bajo su gobierno. En noviembre de 2020, el nombramiento como primer ministro del reformista príncipe heredero Salman bin Hamad, tras la muerte del halcón antichií Khalifa bin Salman, abrió la puerta a que Manama pueda trabajar para resolver la cuestión chií en el plano local y en el plano regional.

Las autoridades saudíes y bahreiníes suelen exagerar la dimensión de las injerencias externas y subestimar las causas reales de unos problemas políticos y económicos fundamentalmente internos. No obstante, la percepción de que Irán ha intentado aprovechar esos motivos de queja para promover sus propios intereses está en todas partes. Para Riad, además, también hay factores regionales cruciales en juego. En su opinión, Teherán amenaza su esfera regional de influencia y está tratando de rodear al reino por dos partes: a través de sus representantes en Irak, como las milicias Hashd al Shaabi (dominadas por los chiíes y también conocidas como Unidades de Movilización Popular) y sus protegidos en Yemen, los hutíes.

Por su parte, los EAU comparten las profundas preocupaciones de Arabia Saudí y Bahrein por los objetivos regionales de Irán, pero, en los últimos 10 años, ha adoptado diversas tácticas con respecto a Irán.[4] Abu Dhabi, que salió relativamente indemne de las revueltas árabes, desarrolló la ambición de ocupar los nuevos vacíos de poder en la región antes de que lo hicieran sus rivales. Las serias

preocupaciones por el expansionismo iraní en la Península Arábiga y el deseo de extender su propia influencia empujaron a los EAU a participar en la guerra iniciada en 2015 por los saudíes en Yemen. Sin embargo, los Emiratos tienen una concepción en la que la rivalidad con Irán ha corrido siempre en paralelo a otro conflicto simultáneo con el eje islamista dirigido por Qatar y Turquía. Cuando Abu Dhabi vio que Irán estaba debilitado por la pandemia de Covid-19 y las sanciones internacionales, ese eje islamista —y sobre todo Turquía, al frente— se convirtió en la principal amenaza regional. Además, a diferencia de Riad y Manama, Abu Dhabi no considera que Irán sea una amenaza interna, puesto que históricamente no ha habido mucha disidencia entre la población chií de los Emiratos, ni siquiera durante las revueltas árabes. Para Abu Dhabi, Teherán es sobre todo una amenaza externa, por ejemplo con la supuesta ocupación de las islas de Abu Musa y los Tunbs Mayor y Menor, de gran importancia estratégica. Estos factores han hecho que los EAU hayan tenido distintas actitudes respecto a Irán en diferentes periodos. Aunque el príncipe heredero de Abu Dhabi, Mohammed bin Zayed al Nahyan, pidió que Estados Unidos atacara objetivos iraníes ya en 2005 —junto a las autoridades saudíes que exigieron a Washington que “cortara la cabeza de la serpiente”—, los Emiratos han mantenido unas relaciones intermitentes con la República Islámica. Dubái ha sido un cauce económico fundamental para Teherán durante el régimen de sanciones de Estados Unidos, y su gobernante y primer ministro de los Emiratos, Mohammed bin Rashid al Maktoum, acaparó los titulares cuando discrepó con Abu Dhabi a propósito del PAIC, mostró su satisfacción con el plan y declaró: “Irán es nuestro vecino y no queremos problemas. Que levanten las sanciones y todo el mundo resultará beneficiado”. Pese a ello, las relaciones comerciales entre Dubái e Irán se interrumpieron casi por completo a partir de 2009, cuando Abu Dhabi rescató a Dubái de los efectos de la crisis financiera mundial y adquirió más influencia sobre sus posiciones.

En realidad, el poder geopolítico de los EAU reside ya casi totalmente en Abu Dhabi, que, junto a Riad y Manama, se opuso enérgicamente al PAIC. Las tres capitales consideraban que el pacto nuclear daría a Teherán recursos económicos para llevar a cabo su expansión regional y prepararían el terreno para una relación más estrecha entre Irán y Occidente, la cual temían que menoscabara directamente su relación con Occidente. Además, los tres países creían que era una ingenuidad pensar que el PAIC podía ser un primer paso para animar a Teherán a mantener más negociaciones sobre su comportamiento en la región y su programa de misiles balísticos. Como consecuencia, emprendieron una furiosa campaña de presión contra el pacto en Washington, entre 2015 y 2018. Yousef al Otaiba, embajador de los EAU en Estados Unidos y uno de los diplomáticos mejor relacionados de Washington, tuvo un papel crucial en esta campaña, dirigida al mismo tiempo a los demócratas y los republicanos. Entre otras cosas, sirvió para alimentar la animadversión de Trump contra el acuerdo nuclear, del que retiró a Estados Unidos en mayo de 2018.

Riad, Manama y Abu Dhabi saben desde hace mucho que, al final, habrá que mantener conversaciones regionales para gestionar las relaciones con Teherán, pero se oponen a iniciar las negociaciones desde una supuesta posición de debilidad.[5] Por ese motivo, los tres Estados apoyaron enérgicamente al principio la campaña de “máxima presión” de Trump, convencidos de que podían obligar a un Irán debilitado a sentarse en la mesa de negociaciones. Pero no habían contado con la falta de fiabilidad del presidente norteamericano, que quedó de manifiesto cuando no respaldó esa máxima presión con unas medidas eficaces de disuasión para sus aliados del Golfo. Los atentados de 2019 contra buques petroleros en aguas territoriales de los Emiratos y dos instalaciones petrolíferas de ARAMCO en Arabia Saudí, seguidos de la falta de reacción por parte de Estados Unidos, dejaron claro que Washington no estaba dispuesto a proteger a estos países de las agresiones iraníes. Sin esas medidas disuasorias por parte de la Casa Blanca, los *halcones* se dieron cuenta enseguida del elevado precio que podrían llegar a pagar si se producía una escalada militar.

Posteriormente, en una significativa marcha atrás, Abu Dhabi y en menor medida Riad han buscado una relajación temporal y estratégica de las tensiones con Teherán, con el fin de garantizar que no vuelve a atacarlos. La pandemia de Covid-19 y las consecuencias de las nuevas sanciones económicas de Estados Unidos contra Irán también han hecho que Abu Dhabi lo considere un país debilitado y menos peligroso. Gracias a ello ha sido posible ampliar las conversaciones de bajo nivel entre los EAU e Irán para incluir esporádicamente a instancias más altas. Por otra parte, los Emiratos enviaron ayuda médica a la República islámica para luchar contra el Covid-19. Arabia Saudí, aunque más precavida tras los dos atentados contra las instalaciones de ARAMCO, también ha reabierto algunos canales discretos sobre seguridad con Irán para prevenir una escalada mayor. Al mismo tiempo, Riad sigue proclamando enérgicamente la necesidad de presionar a Teherán para que asuma compromisos significativos sobre sus actividades regionales y de misiles balísticos.[6]

Estos pasos son todavía limitados y de carácter estratégico y es evidente que pueden desbaratarse en cualquier momento. A pesar de ello, en conjunto, el nuevo equilibrio en la seguridad regional —entre otras cosas, el nuevo papel de Estados Unidos con el gobierno de Biden— podría ofrecer una pequeña oportunidad a la diplomacia. Ahora bien, con las amenazas que estos tres países consideran que afrontan, será necesario garantizar unas líneas rojas para transformar la actual apertura táctica en un giro regional más estratégico hacia el diálogo.

Para los halcones, el propósito esencial de cualquier negociación sobre seguridad regional sería abordar lo que consideran el asedio iraní actual a la Península Arábiga y la amenaza que supone para la estabilidad de sus regímenes, entre otras cosas porque incita a las poblaciones chiíes locales a la



sublevación. Las percepciones de Arabia Saudí y Bahréin cambiarían enormemente si Irán renegara de Hezbollah al Hejaz y las Brigadas de al Ashtar, además de renunciar públicamente a sus reivindicaciones (retóricas) de soberanía sobre Bahréin. Asimismo, aunque es probable que Irán mantenga su influencia en Irak, Arabia Saudí y Bahréin consideran que el fin de la presencia de la República islámica en Yemen es imprescindible y no negociable.

Por último, para sentirse lo suficientemente seguros como para dialogar con Teherán, los halcones quieren unas garantías de seguridad fiables y piensan que deberían proporcionárselas las potencias mundiales. Con tal fin —y dado que Estados Unidos está cada vez menos involucrado en la región—, estos Estados del Golfo están intentando internacionalizar más su seguridad. En lugar de reemplazar a Estados Unidos, están tratando de crear un mosaico de seguridad en el que distintos actores internacionales defiendan zonas específicas de interés para el Golfo y así proporcionen los elementos de disuasión que buscan las monarquías. Eso significa reforzar las relaciones de seguridad y defensa con potencias como Rusia, China, Japón y Corea del Sur, todas las cuales tienen algo en juego en la seguridad del Golfo por sus intereses energéticos, económicos y en materia de infraestructuras. Los Acuerdos de Abraham, los recientes pactos firmados por los EAU y Bahréin para normalizar las relaciones con Israel, ofrecen otra opción más. El pacto también pretende indicar a Irán (y Turquía) que los Estados del Golfo son capaces de establecer un nuevo eje regional de disuasión.

En general, los halcones no ven a los países europeos como garantes activos de la seguridad regional, con la excepción parcial del Reino Unido y Francia, lo que nos lleva a la misión de seguridad marítima Europe Maritime Awareness en el Estrecho de Ormuz (EMASoH). Sin embargo, Riad y Abu Dhabi están de acuerdo en que, en el momento y el contexto apropiados, la intervención europea podría tener una repercusión positiva en las negociaciones con Irán para rebajar las tensiones regionales, entre otras cosas porque creen que los europeos poseen cierta influencia sobre Teherán.[7]

## Los partidarios del “riesgo controlado”

Kuwait y Omán, partidarios del riesgo controlado, han dicho siempre que la desescalada y la despolarización regional son prioridades estratégicas para proteger su seguridad nacional. Los dos países tienen una gran diversidad social, política y etno-sectaria. Y, con el tiempo, han desarrollado estrategias políticas más integradoras para proteger la estabilidad del régimen. Ambos calculan que la mejor estrategia para mantener esa estabilidad interna es ir y venir entre adversarios dentro de los países del Golfo y diluir los riesgos buscando el equilibrio en el diálogo con distintos rivales regionales. Ambos tienen una visión pragmática de Irán, creen que es un riesgo manejable más que

una amenaza existencial. Sin embargo, han tenido que actualizar su punto de vista por las presiones de los halcones y el gobierno de Trump —que son fundamentales para sus intereses estratégicos y económicos— para reducir sus vínculos con la República Islámica.

Uno de los motivos por los que los partidarios del riesgo controlado tienen una imagen diferente de Irán es que no creen que sus respectivas comunidades chiíes sean una amenaza directa contra la estabilidad interna. Las cuantiosas comunidades chiíes de Kuwait —que constituyen aproximadamente el 30% de la población y a las que pertenecen sobre todo los comerciantes— han apoyado tradicionalmente a la familia real, incluso durante las revueltas árabes. Hay algunas excepciones notables: en 2015, las autoridades descubrieron una red de milicianos chiíes que almacenaban armas en una granja. Pero estos grupos insurgentes han sido siempre marginales, repudiados por los chiíes mayoritarios y sus dirigentes. No obstante, diversos factores como la serie de atentados terroristas a principios de los años ochenta, incluido el intento de un grupo chií extremista de asesinar al emir Jaber al Sabah en 1985, los ataques contra los buques kuwaitíes durante la guerra Irán-Irak y la invasión iraquí de Kuwait en 1990 tuvieron enorme repercusión en las ideas kuwaitíes sobre seguridad. Tomadas en conjunto, consolidaron la idea de que las tensiones regionales podían inundar muy fácilmente el país, con consecuencias devastadoras. De ahí que, para Kuwait, la estabilidad regional sea un factor clave de su propia estabilidad.[8]

El fundador del Omán moderno, el difunto sultán Qaboos bin Said al Said, también elaboró una estrategia política para mantener unido un país lleno de diversidad social y política. También recibió el apoyo de Irán gobernado por el Sha y el Reino Unido para aplastar centros de poder rivales como el Imanato —en el interior del país— y el Movimiento de Liberación de Dhofar, en la frontera con Yemen. Las relaciones de amistad de Irán con Omán sobrevivieron al Sha y el sultanato facilitó las negociaciones Irán-Estados Unidos e incluso el acuerdo entre Rouhani y Nayef. Muscat ha pensado tradicionalmente que construir relaciones de cooperación con unos vecinos más grandes y poderosos es crucial para impedir que la polarización política penetre en Omán.[9]

En la última década, Kuwait y Omán han considerado que la prevención de una escalada regional, especialmente en los vecinos Irak y Yemen, era de la máxima prioridad. En este sentido, son conscientes de la necesidad de controlar el comportamiento de Irán en la región, pero también, en cierta medida, el de Arabia Saudí y los EAU. Además, desde 2017, tanto Kuwait como Omán han empezado a temer que se les dé el mismo trato que a Qatar, un boicot político y un embargo económico, si no se alinean con el frente de saudíes y emiratíes.

Las autoridades de Kuwait y Omán creen que reducir la capacidad de los Estados vecinos de

aprovecharse de sus vulnerabilidades es un interés de seguridad imprescindible. En el caso de Omán, esa vulnerabilidad ha aumentado por la grave crisis financiera del Estado: Muscat está preocupado por la posibilidad de que los necesarios préstamos a los actores regionales estén llenos de condiciones. En cuanto a Kuwait, le preocupa más la incertidumbre que se cierne sobre su política interna, cada vez más beligerante, con un parlamento nacional vulnerable a las injerencias políticas de otros actores regionales. Los dos países están intentando lidiar con estos problemas gobernados por unos líderes nuevos, que tienen dificultades para estar a la altura de sus respetados predecesores.

Ambos países han dado a entender que quieren mantener sus estrategias de control de riesgos y que les gustaría poder circunscribir a sus vecinos en un marco institucional de seguridad basado en el diálogo, y no en la disuasión. Omán y Kuwait opinan que la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) es un modelo que podría funcionar en el Golfo, sostenido por un pacto de no agresión entre sus miembros. Aunque ambos países han explorado discretamente esta posibilidad —en 2017, Kuwait envió una carta a Teherán en la que pedía un diálogo entre el CCG e Irán—, desde la crisis de Qatar se resisten a impulsarlo por miedo a enojar a Arabia Saudí y los EAU. Ahora están a favor de medidas para construir confianza en ámbitos no políticos como la economía, el medio ambiente, la lucha contra el Covid-19 y los asuntos relacionados con los jóvenes y la educación.

Kuwait y, sobre todo, Omán apoyaron el PAIC y apoyarían el regreso de Estados Unidos al acuerdo original. Sus demandas fundamentales son que el proceso sea sostenible y que sus posicionamientos no les supongan repercusiones. Están escarmentados por la reacción que sufrió Omán por facilitar el PAIC inicial. No solo no pudo beneficiarse como centro de reexportaciones para las mercancías con procedencia y destino en Irán según lo contemplado en el PAIC sino que se vio arrinconado por sus vecinos más inflexibles y el gobierno de Trump. Ni Kuwait ni Omán quieren que se repita la experiencia. Para respaldar la reincorporación de Estados Unidos al acuerdo van a querer contar con más apoyo internacional.

En este contexto, los partidarios del riesgo controlado recibirían con agrado la participación de actores externos como facilitadores y garantes. Ahora bien, querrían asegurarse de esa participación no fuera acompañada de diversas rivalidades geopolíticas que podrían agravar inopinadamente las tensiones, en lugar de rebajarlas.

## El “intruso”

Entre los miembros del CCG, Qatar es un caso especial.[10] Como Omán y Kuwait, durante mucho

tiempo intentó que mantener relaciones con todos sus vecinos poderosos fuera su estrategia fundamental. Pero no estaba preparado para la actitud hostil que adoptaron Riad, Abu Dhabi y Manama en 2017, y quedó todavía más sorprendido al ver que Estados Unidos, al principio, parecía respaldar esa postura. Entonces Qatar decidió cambiar de estrategia. Turquía se convirtió en un socio esencial, que hoy tiene miles de soldados desplegados en Doha. También Irán adquirió más importancia como socio, al permitir que Qatar utilizara su territorio para seguir importando y exportando bienes. La amenaza más seria para los cataríes en la actualidad es la procedente del eje Arabia Saudí-Emiratos.

En 2017 la preocupación inmediata de Qatar era que la hostilidad saudí y de los EAU —que incluyó la amenaza de intervención militar y varios intentos de organizar un golpe interno— volviera a la población en contra del joven emir recién llegado al trono, Tamim bin Hamad al Thani. Pero el hecho de que eso no ocurriera corroboró para los gobernantes algo que ya habían notado durante las revueltas árabes, cuando vieron que la disidencia local era prácticamente inexistente: que las amenazas contra su régimen solo podían proceder del exterior.

Doha siempre ha pensado que la seguridad regional depende de la existencia de un equilibrio de poder, sin ninguna fuerza hegemónica. Qatar cree que podría haber margen suficiente para introducirse entre los actores principales, mantener una política interior y regional autónoma y proteger su prosperidad. En este contexto, y sin una disidencia interna que ponga en peligro el régimen, Qatar opina que Irán es un riesgo controlable, no una amenaza existencial. Las relaciones entre los dos países suelen calificarse de “pragmáticas” y de “un matrimonio provisional de conveniencia”.<sup>[11]</sup> Qatar tenía una visión positiva del PAIC y daría la bienvenida a un PAIC 2.0 o al regreso de Estados Unidos al acuerdo y un nuevo diálogo regional de seguridad.

Dada la toxicidad constante de las relaciones con sus vecinos, Doha considera que la presencia de las bases militares turcas y occidentales en su territorio es un elemento de disuasión necesario y, por tanto, un factor de seguridad no negociable. Pero Qatar también ha aprendido la lección de la crisis de 2017 y sabe que fortalecer sus relaciones internacionales y cultivar una imagen de actor diplomático responsable que se atiene a las normas de un orden internacional basado en la legalidad son dos elementos esenciales para conservar el favor de diversos socios internacionales dignos de confianza. Aunque le decepcionó que el apoyo de los europeos no desembocara en una desescalada de la crisis, agradeció su negativa a unirse al bando de saudíes y emiratíes en 2017. Además, Doha ha dedicado muchas energías a mejorar sus relaciones con Estados Unidos en general y el Partido Demócrata en particular.

En este contexto, Qatar opina hoy que respaldar un diálogo regional de seguridad bajo los auspicios de Europa y Estados Unidos es estratégicamente valioso y políticamente ventajoso. Lo fundamental para mantener el apoyo de Doha será establecer un marco que sea transparente y no se convierta en un frente contra Turquía, dada la posición de Ankara como aliado estratégico clave. Qatar tiene muchas probabilidades de oponerse a un diálogo entre el CCG e Irán si ve que es una vía para construir una alianza contra los turcos.

## Cómo puede Europa promover un diálogo regional de seguridad con el apoyo del CCG

### Principios rectores

A partir de este análisis, cualquier estrategia eficaz por parte de Europa para conseguir que el Golfo participe en la labor diplomática con Irán exigirá lidiar pragmáticamente con las discrepancias dentro del CCG y abordar de frente los problemas más difíciles de seguridad que impulsan sus respectivas posiciones.

Qatar, Kuwait y Omán apoyan un diálogo regional con Irán, aunque reconocen que es necesario que interrumpa las actividades que causan turbulencias en la región. Entre los halcones, los EAU están haciendo gala de una nueva flexibilidad basada en su impresión de que Estados Unidos está retirando y dados los peligros que una escalada podría suponer para los Emiratos. Por su parte, Bahreín tiene la misma postura que Arabia Saudí y los Emiratos y, es de suponer, que seguirá sus pasos. Arabia Saudí es el país del CCG que más reservas sigue teniendo sobre un proceso regional de seguridad en el que intervenga Irán. Recientes [comentarios](#) del rey Salman ponen en relieve el grado de preocupación de los saudíes y su rechazo a aceptar una medida conciliadora que no obligue a Irán a frenar de antemano sus actividades en la región y su programa de misiles balísticos. Los rumores de que el príncipe heredero saudí y el primer ministro israelí se reunieron hace poco para hablar de Irán pueden ser una señal de que el reino saudí está aún estudiando distintas opciones para desbaratar un nuevo intento de tender la mano a Irán.

Ni Estados Unidos ni Europa pueden ignorar las preocupaciones saudíes si quieren revivir el PAIC de forma sostenible y alcanzar una verdadera estabilidad regional. Por tanto, y sabiendo que cualquier diálogo está seguramente condenado al fracaso si no participa Riad, Europa debe intensificar sus

esfuerzos para convencer a Arabia de que tome más en serio este proceso de seguridad regional. Tendrá que subrayar que, junto a un PAIC revivido, esta es la mejor forma de abordar las necesidades de seguridad del reino, puesto que la campaña de la máxima presión no ha desembocado más que en una actitud más agresiva de Irán y una serie de ataques directos contra intereses saudíes en los últimos cuatro años. Los europeos tendrán que reconocer la validez de las preocupaciones saudíes y sugerir medidas concretas para mitigar los riesgos del expansionismo regional iraní.

Además, los europeos tendrán que formular esa propuesta como una forma para que Riad empiece a recuperarse de su precaria posición política actual en Occidente. Después de varias acciones agresivas —como la guerra de Yemen, el presunto secuestro del primer ministro libanés, Saad Hariri, y el asesinato del periodista Jamal Kashoggi—, el príncipe Muhammad bin Salman se ha convertido en una especie de paria internacional. Estados Unidos y los países europeos han dado un paso atrás en su relación con el reino. Y, teniendo en cuenta el malestar que causan las políticas saudíes en el Partido Demócrata, la victoria de Biden seguramente acelerará esta tendencia. Los europeos deben aprovechar esa circunstancia para presionar a los saudíes y empujarlos a tener una participación constructiva en un proceso de seguridad regional, siempre que consigan convencer a Irán para que adopte la misma estrategia.

A estas alturas, será fundamental disminuir la dependencia de los países del Golfo de sus modelos actuales de seguridad, principalmente basados en la disuasión. Estos están siendo objeto de debate tanto Riad como en Abu Dhabi. Los líderes del CCG siempre dicen que la seguridad del Golfo es un problema internacional e invitan a las potencias mundiales a intervenir para proteger rutas marítimas e infraestructuras de importancia crítica. Ahora han acelerado esa campaña por la sensación de retirada de Estados Unidos de la región. Sin embargo, internacionalizar el equilibrio militar en el Golfo será perjudicial para los intereses europeos. Por un lado, los Estados del Golfo no piensan que los países europeos sean garantes serios de la seguridad, por lo que la internacionalización los marginaría todavía más, en beneficio de Rusia y China. Además, se ha dado demasiada importancia a la disposición de estos actores externos a invertir en la seguridad del Golfo, entre otras cosas porque Rusia y China mantienen buenas relaciones con Irán y no parece probable que respalden un eje regional encabezado por los saudíes en su contra. A la hora de la verdad, esta vía seguramente desembocará en más incertidumbre e inseguridad y se correrá el peligro de agudizar las tensiones regionales. Aunque los europeos deben tratar de demostrar que pueden dar ciertas garantías de seguridad, también deben explicar que el modelo basado en la disuasión ha dejado de ser viable y que a las monarquías del Golfo les conviene revisar su actitud respecto a un diálogo sobre seguridad regional con Irán.

Para mejorar sus posibilidades de éxito, los europeos también tendrán que reconocer que las relaciones entre el CCG e Irán son solo la mitad del panorama de seguridad en la región. Para poder progresar con Irán, tienen que comprender y abordar las diferencias internas en el CCG a propósito del papel del islam político y Turquía. Por un lado, la creciente preocupación de los Emiratos por las agresivas políticas regionales de Turquía —incluida su actuación en Libia, Siria y el Cuerno de África— han creado el margen para que los EAU adopten una actitud más pragmática respecto a Irán, que ahora les parece menos amenazante. Por otro, la intensificación de los lazos entre Turquía, Qatar e Irán puede aumentar la hostilidad hacia este eje y hacer que sea todavía más difícil abordar las tensiones entre la República islámica y los Estados del CCG. Los europeos deberán tener en cuenta esta dinámica a la hora de intervenir. Y eso quizá signifique apoyar la incorporación parcial de Turquía a discusiones multilaterales menos politizadas, por ejemplo, sobre temas que influyen en la seguridad, como los temas económicos y medioambientales. Una estrategia integradora respecto a Turquía podría, en el momento oportuno, impedir que tratase de sabotear esos esfuerzos. Además, aliviaría la preocupación de Qatar de que se utilice el diálogo entre el CCG e Irán para aislar a su aliado turco. Además, esta participación limitada de Turquía podría calmar la preocupación de los Emiratos sobre la posible alianza turco-iraní y disuadir a Arabia Saudí de buscar, por motivos tácticos, un acercamiento a Turquía y Qatar en contra de Irán. Quizá esta sea la dinámica presente en el pequeño triunfo bilateral alcanzado por Arabia Saudí y Qatar en diciembre de 2020, cuando los dos países aprobaron un marco provisional y un periodo de prueba que pueda desembocar en una distensión bilateral.

Al mismo tiempo, los europeos no deben olvidar el valor de países con los que tienen cosas en común, como Omán y Kuwait. Los partidarios del riesgo controlado comparten muchos puntos de vista con los europeos, pero temen que Europa no tenga la influencia suficiente ante los EAU, Arabia Saudí o Irán como para iniciar un proceso creíble y sostenible.<sup>[12]</sup> Omán y Kuwait se resisten a encabezar ninguna iniciativa diplomática por temor a que las potencias mundiales no les defiendan de las posibles repercusiones regionales. Si Europa pudiera ofrecer a ambos países unas garantías más fiables en relación con sus principales debilidades socioeconómicas y políticas —con lo que serían menos vulnerables a las presiones de sus vecinos inmediatos—, podrían acabar siendo unos facilitadores más involucrados. Los dos países tienen redes amplias dentro de Irán, Irak, Yemen, Arabia Saudí y los EAU a los que podrían recurrir para contribuir al proceso de desescalada. Un dato crucial es que Kuwait tiene un historial conocido de influencia en los responsables de las decisiones saudíes y el difunto emir Sabah tenía una relación directa con el rey Salman. El príncipe Muhammad bin Salman ha mostrado interés por cultivar una relación similar con los nuevos dirigentes kuwaitíes,

en especial el influyente príncipe heredero Mishaal al Ahmad al Sabah. Omán, por su parte, es el único miembro del CCG que cuenta con la confianza de Irán a pesar de algunos cambios llevados a cabo por el nuevo gobernante, el sultán Haitham bin Tariq, como la jubilación del antiguo ministro de Exteriores Yusuf bin Alawi, que tenía una relación especialmente estrecha con sus homólogos iraníes.

Cualquier intento de iniciar un nuevo proceso, desde luego, se encontrará con multitud de posibles obstáculos e impedimentos. La política interior de Arabia Saudí e Irán tendrá inevitablemente efectos en su disposición al diálogo. Será inconcebible, por ejemplo, que el príncipe Muhammad bin Salman entable negociaciones con Irán si la crisis económica causada por el Covid-19 y la caída de los precios del petróleo desencadena un nuevo periodo de hostilidad entre los dirigentes saudíes y los chiíes saudíes de la Provincia Oriental. Asimismo, la voluntad iraní de hacer concesiones dentro de un diálogo regional dependerá de sus relaciones en general con Estados Unidos y su nuevo gobierno. Por otra parte, las tensiones regionales más amplias en relación con Turquía y la rivalidad entre Irán e Israel podrían muy bien interferir en cualquier intento de diálogo regional, incluso aunque tenga el respaldo de Estados Unidos y Europa. Los europeos deben tener en cuenta los inmensos retos que debería superar ese proceso —de ahí que el conflicto esté tan arraigado—, pero también ser conscientes de que los cambios en la situación regional y las elecciones norteamericanas han abierto el camino para impulsar el tipo de proceso de seguridad en el Golfo que se necesita para estabilizar la región.

## Llevar a la práctica una estrategia europea

Un proceso regional de seguridad en el Golfo es la única forma sostenible de avanzar hacia el fin de las tensiones que desde hace 10 años perjudican tanto los intereses europeos. Unos intereses que incluyen la seguridad de unas rutas terrestres y marítimas cruciales; la estabilidad del mercado energético mundial; la puesta en práctica del PAIC; y la resolución de varias crisis regionales en Yemen, Siria, Irak, Líbano y el Cuerno de África.

Los europeos no llegan a la mesa limpios de polvo y paja. A veces, los líderes del CCG tienen la sensación de que la UE y varios Estados miembros destacados se muestran parciales en favor de Irán, por sus intentos de salvar el PAIC. También piensan que los europeos están desunidos y no tienen un papel de peso en la seguridad de la región. Sin embargo, los europeos están mejor situados para desempeñar ese papel que otras potencias mundiales como Rusia o China, que aún inspiran mucha desconfianza. La seriedad diplomática y la capacidad de servir de intermediarios honrados será fundamental para rebajar las tensiones en el Golfo. Sobre esta base, Europa debe intentar aprovechar



las preocupaciones de las monarquías de la región sobre la seguridad y el repliegue de Estados Unidos para conseguir que respalden la reanudación de la campaña diplomática dirigida a Irán. El compromiso europeo será sobre todo diplomático, pero tendrá que abarcar también un papel reforzado en materia de seguridad. En esta faceta podría incluirse una mayor participación en materia de seguridad marítima mediante la ampliación de la misión EMASoH. Al mismo tiempo, los europeos deben reforzar su apoyo a las medidas de creación de confianza en la región, con el fin de allanar el camino hacia conversaciones multilaterales sobre los aspectos y cuestiones no militares de la seguridad. El objetivo de todas estas medidas debe ser respaldar un proceso que pueda conducir a un acuerdo tipo Rouhani-Nayef para todo el Golfo y que, a la hora de la verdad, debería depender de los propios actores regionales. Este proceso se basaría en principios comunes relativos a las relaciones entre Estados, como la no injerencia (ni directa ni a través de un tercero), el respeto a la integridad territorial de cada Estado y el compromiso de resolver las disputas sin recurrir a la fuerza. Será un proceso difícil y complejo, pero, para llevarlo a cabo, los europeos deben hacer lo siguiente.

## Aprovechar el impulso de la victoria de Biden

La elección de Biden puede dar un nuevo impulso diplomático, dado su deseo expreso de revivir el PAIC y su énfasis en un diálogo consistente para reducir las tensiones regionales. Los europeos deben crear cuanto antes un terreno común con el gobierno de Biden para conseguirlo, aun siendo conscientes de que, en los primeros tiempos, Biden probablemente se centrará en los problemas internos.

El periodo de transición será especialmente delicado, puesto que los halcones del círculo cercano a Trump que son más inflexibles con Irán, todavía pueden incrementar las tensiones regionales para limitar las opciones diplomáticas del nuevo presidente. Las visitas a la región en noviembre del secretario de Estado Mike Pompeo y el enviado especial para Irán Elliott Abrams dieron a entender que el gobierno de Trump estaba intentando que varios socios cruciales en la región —Israel, Arabia Saudí y los EAU— respaldaran nuevas medidas de coacción contra Irán antes de dejar su cargo. El asesinato en noviembre del científico nuclear iraní Mohsen Fakhrizaden también se ha vinculado a la sensación agravamiento de la situación por parte del gobierno norteamericano saliente.

Aunque Riad y Abu Dhabi quieren evitar una escalada total, pueden tener la tentación de aprovechar este periodo para reforzar su posición con vistas a negociaciones futuras. Y corren el riesgo de equivocarse sobre las intenciones de Irán a reaccionar. En estas circunstancias, los europeos deben intensificar urgentemente los esfuerzos diplomáticos para intentar evitar esa escalada, que podría

amenazar seriamente un futuro proceso diplomático. Pueden aprovechar en parte la inercia creada por los debates internacionales sobre la recuperación económica tras la pandemia —que ha sido el principal objeto de atención del G20 presidido por Arabia Saudí durante todo este año— para subrayar que una conflagración regional pondría seriamente en peligro las perspectivas de crecimiento y prosperidad del Golfo.

Dada la importancia del PAIC para apaciguar la preocupación por la proliferación internacional es lógico que los europeos den prioridad a estabilizar el acuerdo nuclear cuando Biden asuma la presidencia. Sin embargo, es evidente que esta estrategia debe ir acompañada de un enérgico esfuerzo de Estados Unidos y la UE para lograr el consenso de los halcones —especialmente Arabia Saudí— y que no acaben saboteándola. En parte, esto dependerá del grado de transparencia y coordinación que haya con ellos en todo momento mientras Estados Unidos y Europa estén intentando estabilizar el acuerdo nuclear. Además, será absolutamente necesario llevar a cabo sostenidos esfuerzos diplomáticos sobre otras cuestiones asociadas que también preocupan a las monarquías del Golfo. El grupo E3+1 (Alemania, Francia, Reino Unido y la UE) tiene que exponer argumentos convincentes que expliquen que, en cuanto todas las partes hayan vuelto a asumir los compromisos contemplados en el PAIC, habrá presiones transatlánticas a Irán para que atienda las preocupaciones fundamentales del CCG sobre la seguridad regional.[13] En consecuencia, los europeos deben preparar el terreno para llevar a Irán y a los países del CCG a la mesa de negociación. Deben evitar los vetos cruzados entre esas negociaciones regionales y las futuras negociaciones nucleares de seguimiento con Irán que vayan más allá del PAIC, pero las dos vías pueden tener elementos interconectados dentro de una serie de negociaciones cada vez más amplias. Eso tranquilizaría a los Estados del CCG.

## Demostrar el liderazgo europeo en los intentos regionales de diálogo

Esta dimensión exige un mayor esfuerzo europeo y la voluntad de intervenir en asuntos de seguridad militar y geopolítica regional, no solo con las monarquías del Golfo sino también con Irán, con el que los principales Estados europeos mantienen cauces abiertos de comunicación. En estrecha colaboración con Estados Unidos pero asumiendo la iniciativa, un núcleo europeo en el que estén varios Estados individuales y la UE en su conjunto debe intensificar su labor diplomática. Cabe la posibilidad de que ese trabajo se una a los esfuerzos del Secretario General de Naciones Unidas, que puede utilizar el mandato que le concede la Resolución 598 del Consejo de Seguridad —que puso fin a la guerra Irán-Irak— para fomentar un diálogo regional de seguridad.

En el polarizado contexto actual, unas negociaciones multilaterales abarrotadas probablemente serían caóticas e ineficaces y no harían más que ahondar las divisiones existentes. Para superar esos obstáculos, incluidos los que se deben a las tensiones internas del CCG, los europeos tendrán que manejarse con cautela entre los diversos actores. Al principio deben trabajar de forma bilateral, después facilitar y arbitrar negociaciones entre subgrupos de países regionales y, por último, pasar a un proceso multilateral más amplio que quizá pueda incluir al CCG como organización.

Como parte de esta campaña, los europeos tendrán que demostrar al CCG que se comprometen a presionar a Irán para que se implique por completo en estas cuestiones. Para ello hará falta que Teherán vea los esfuerzos europeos para hacer que los Estados del Golfo respalden el PAIC. Pero Europa está en una buena posición al respecto, dado que tiene una capacidad única de diálogo con todos los interesados. Ahora tiene que estar dispuesta a utilizar esa influencia de forma constructiva y tratar de aprovechar la fatiga de guerra que sienten ya todas las partes.

Para el CCG, el primer tema de interés en cualquier diálogo con Irán serían los temores de los Estados del Golfo al expansionismo iraní, sobre todo en la Península Arábiga. Esos temores se aliviarían enormemente si Irán repudiara y desautorizara a Hezbollah al Hejaz y las Brigadas de al Ashtar y asimismo renegara de sus reivindicaciones de soberanía sobre Bahreín. En eso debe centrarse Europa cuando hable con Irán.

Pero la guerra de Yemen, que es un asunto crucial para Arabia Saudí, puede ser un aspecto muy prometedor en la que avanzar inicialmente. Los principales actores regionales ya están indicando que quieren una solución para este conflicto y Biden también se ha comprometido a que Estados Unidos deje de apoyar el esfuerzo bélico saudí. Este es un terreno en el que una labor diplomática más intensa de Europa podría ser particularmente útil y en el que cualquier avance podría abrir la puerta a un diálogo más amplio sobre la seguridad. Un núcleo europeo debería tratar de utilizar sus cauces con Irán, quizá en coordinación con Omán, para obligarle a que deje de suministrar armas a los hutíes y acepte entablar negociaciones sustantivas. Además, deben tender la mano a Arabia Saudí y subrayar la necesidad de un acuerdo que incluya a todos.

## Proporcionar más ayuda a los países del CCG en materia de seguridad

El papel de las potencias extranjeras como garantes esenciales de la seguridad del Golfo está inscrito

en el pensamiento estratégico de las familias gobernantes en la península. Con el compromiso de Estados Unidos cada vez más puesto en duda, los europeos deben intentar aumentar su presencia. Eso no significa sustituir a Estados Unidos: es imposible, dadas las limitaciones de los recursos y la voluntad política europea, e indeseable. En la base de cualquier nueva arquitectura de seguridad está la necesidad de una actitud más pragmática por parte del CCG, que deje de depender de un marco militar que ha sido totalmente incapaz de abordar sus preocupaciones de seguridad. Los europeos deben animar a las monarquías del CCG a comprender que los acuerdos políticos son un medio más eficaz de garantizar la seguridad y la estabilidad regional en general.

No obstante, por ahora es impensable que los europeos sean interlocutores creíbles en esta materia si no aumentan sus esfuerzos de seguridad en el Golfo. Deben mostrar un compromiso más firme de abordar las preocupaciones del CCG y la voluntad de desempeñar un papel más activo en apoyo de una nueva arquitectura de seguridad. Este esfuerzo tendrá que estar claramente encabezado por el Reino Unido y Francia, dada su presencia militar en la región, pero otros Estados europeos podrían contribuir.

Dentro de esta campaña, los europeos tendrán que prestar atención a la seguridad marítima. Este es un ámbito en el que los países del CCG valoran sus capacidades y que es importante para los intereses comerciales y energéticos europeos. La misión EMASoH puesta en marcha en 2019 ofrece un modelo sobre el que trabajar; cuenta con el respaldo de Bélgica, Dinamarca, Francia, Alemania, Grecia, Italia, Países Bajos y Portugal. Una característica peculiar es que mantiene un diálogo diplomático con países a ambos lados del Golfo, una dinámica que puede ayudar a Europa a impulsar sus objetivos diplomáticos. La mayoría de las monarquías del CCG tienen una imagen positiva de EMASoH. Abu Dhabi y Riad creen que la presencia de esos efectivos militares sirve de elemento disuasorio contra la IRGC, que no quiere emprender una escalada contra Estados europeos. Europa debe pensar en la posibilidad de ampliar el despliegue naval, en la actualidad dos fragatas, y reforzar su capacidad en el ámbito de la vigilancia aérea, puesto que los ataques con drones son una grave preocupación para el CCG. Una EMASoH reforzada aumentaría el poder de convocatoria de los europeos para iniciar conversaciones serias sobre seguridad marítima entre los países del CCG e Irán, como parte de la vía diplomática de la misión. El establecimiento de unas reglas de juego consensuadas para las aguas del Golfo sería un paso importante para avanzar hacia unas negociaciones políticas más complejas. Además, el diálogo podría ampliarse para abordar el derecho de navegación en las aguas territoriales de zonas en disputa, como las islas de Abu Musa y los Tunbs Mayor y Menor.

Aparte de las cuestiones marítimas, las monarquías del Golfo también están muy preocupadas por la capacidad iraní de llevar a cabo ataques directos contra ella. De ahí que den prioridad a limitar el

programa de misiles balísticos de la República Islámica, una cuestión muy difícil de abordar por el rechazo de Irán a renunciar a su dotación de misiles frente a la capacidad militar, sostenida por Occidente y abrumadoramente superior, de sus vecinos del CCG. En lugar de introducir más armas en la región, los europeos deben buscar medios no militares de abordar las preocupaciones del CCG. Por ejemplo, podrían ayudar a los países del CCG a actualizar sus capacidades de ciberdefensa contra ataques con misiles y drones.

## Respaldar las medidas para crear confianza

Los europeos podrían impulsar los avances en la vía política y la vía de la seguridad si refuerzan su énfasis en medidas más suaves para crear confianza, un terreno en el que tienen una experiencia considerable. Las medidas para fomentar la confianza no eliminan la necesidad de abordar las complejas cuestiones geopolíticas y de seguridad que constituyen el meollo de las tensiones en el Golfo y que, si no se resuelven, impiden cualquier otra forma de diálogo. Sin embargo, pueden ser un complemento útil y son consideradas como tal en la región. En concreto, un diálogo estructurado, regido por unos principios concretos, puede ser una forma importante de lograr el entendimiento —un análisis común, canales de comunicación operativos y, al final, un consenso— entre los actores regionales a propósito de aspectos secundarios, y será necesario para garantizar la viabilidad de cualquier arquitectura o sistema de seguridad.

Ante las prioridades de Kuwait y Omán, los europeos deben ofrecerse a acoger foros regionales similares a los que celebra la OSCE para debatir temas de preocupación comunes a Irán y los Estados del CCG, como la seguridad hídrica, el desarrollo económico, el tráfico de drogas y de seres humanos, la piratería, la cooperación en el sector sanitario frente al Covid-19, y el medio ambiente. Esos foros podrían inspirarse en precedentes históricos como la Convención Regional de Kuwait para la Cooperación en la Protección del Entorno Marino frente a la Contaminación. Esta conferencia organizada por la ONU —basada en un protocolo de 1978 que estuvo en vigor hasta 1993— reunió al CCG, Irak e Irán para estudiar maneras de proteger su ecosistema marino común. Los conocimientos europeos y su creación de capacidades técnicas en estos ámbitos están muy valorados en la región y podrían mejorar la cooperación. Los miembros del CCG ya están cooperando con entidades europeas públicas y privadas en proyectos relacionados, como se ve en las actividades de la Red UE-CCG de Energías Limpias y el Diálogo UE-CCG sobre Diversificación Económica. Hay varios organismos de la ONU que podrían respaldar estas conversaciones.

Como estas conversaciones abordan temas menos delicados, podrían comenzar en un contexto

multilateral más amplio en el que entraran países como Egipto, Irak, Turquía y, en el futuro, Yemen, dependiendo de los asuntos en discusión. La inclusión de Irak podría facilitar mejores relaciones entre el país y el CCG, algo en lo que las monarquías están muy interesadas.

Un aspecto especial es el de la diplomacia religiosa. Si bien es evidente que los europeos tienen que evitar inmiscuirse en cuestiones internas de los musulmanes, podrían animar a instituciones religiosas establecidas en Europa a ampliar los diálogos interconfesionales. En este sentido, el Vaticano y la Iglesia de Inglaterra —que manejan cauces de comunicación con Irán y el CCG respectivamente— poseen la capacidad de legitimar y un poder de convocatoria muy visible. El Papa Francisco demonstró un gran interés por el diálogo interconfesional cuando firmó, con la mediación de los EAU, el Documento sobre la Fraternidad Humana con el jeque Ahmed el Tayeb, Gran Imán de Al Azhar, el año pasado en Abu Dhabi. En general, los diálogos interconfesionales se han vuelto mucho más atractivos para Arabia Saudí, los EAU, Omán y Bahréin, que rivalizan en hacer gala de su voluntad de inclusión religiosa. Un foro organizado por el Vaticano y Canterbury proporcionaría un escenario multilateral de prestigio para que los clérigos saudíes e iraníes dialogaran y se reconocieran públicamente. Podrían aprovechar los cauces Hajj que ya existen entre ellos, que han resistido incluso en momentos de tensión política temible. Un paso así contribuiría a enfriar el discurso sectario que sostiene gran parte de la animosidad en el Golfo.

En todos estos temas, los europeos deben seguir respaldando los diálogos de la Vía 1.5 y la Vía 2 —conversaciones de delegados semioficiales y representantes de la sociedad civil— entre Irán y los países del CCG, muchos de ellos organizados desde instituciones europeas. Estas conversaciones no producirán resultados de alto nivel, pero pueden ayudar a fortalecer importantes vínculos e iniciativas que afectan a varios temas conflictivos.

## Conclusión

Aunque los últimos meses del gobierno de Trump hayan sido turbulentos, una vez que Biden haya tomado posesión como presidente es posible que surja una apertura para avanzar en la tan necesaria cuestión de la seguridad regional en Oriente Medio. Esa apertura se debe a que las principales capitales del CCG han comprendido que la retirada de Estados Unidos de la región les obliga a plantear nuevas ideas sobre este tema. Este giro, si se encauza como es debido, puede generar el muy esperado pragmatismo necesario para ayudar a entablar un nuevo diálogo con Irán. Los europeos deben aprovechar la oportunidad y utilizar las nuevas circunstancias, sus propios cauces políticos y de seguridad, y su acceso a Teherán para intentar tener un papel fundamental como facilitadores de un

nuevo diálogo de seguridad en el Golfo.

## Sobre la autora

**Cinzia Bianco** es investigadora visitante en el Consejo Europeo de Relaciones Exteriores, donde trabaja en temas políticos, económicos y de seguridad en el Golfo y sobre las relaciones de la región con Europa. Tiene un MA en Estudios sobre Oriente Medio por el King's College de Londres y un PhD en Estudios sobre el Golfo por la universidad de Exeter. Entre 2013 y 2014, Bianco fue investigadora en Sharaka, un proyecto de la Comisión Europea sobre las relaciones UE-CCG. Entre sus publicaciones anteriores para ECFR está "A Gulf apart: How Europe can gain influence with the Gulf Cooperation Council".

## Agradecimientos

Quiero dar las gracias a Julien Barnes-Dacey y Ellie Geranmayeh por sus aportaciones intelectuales a este artículo, Kristian Ulrichsen y Robert Philpot por su labor editora. Me he inspirado enormemente en las ideas de muchos de los que escriben sobre la desescalada en el Golfo, como Christian Koch y Adnan Tabatabai, Tarja Cronberg y los artículos sobre "Fostering a New Security Architecture in the Middle East". He mantenido numerosas y largas conversaciones con funcionarios y pensadores de Europa y las monarquías del Golfo que han sido cruciales para orientar mi análisis y mis propuestas políticas; doy las gracias a todos por dedicarme su tiempo.

---

[1] Gregory Gause, "Threats and Threat Perceptions in the Persian Gulf Region", Middle East policy 14.2 (2007): 119-124.

[2] Jonathan Fulton y Li-Chen Sim (eds.), External Powers and the Gulf Monarchies (Londres, Routledge, 2018).

[3] Gawdat Bahgat, Anoushiravan Ehteshami, y Neil Quilliam, Security and Bilateral Issues between Iran and its Arab Neighbours (Cambridge, Palgrave Macmillan, 2017).

[4] Gawdat Bahgat, Anoushiravan Ehteshami, y Neil Quilliam, *Security and Bilateral Issues between Iran and its Arab Neighbours* (Cambridge, Palgrave Macmillan, 2017).

[5] Entrevista de la autora con un estratega saudí dedicado a Irán, Riad, 28 de octubre de 2019. Entrevista de la autora con un funcionario emiratí del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación Internacional, entrevista telefónica, 24 de agosto de 2020. Entrevista de la autora con un miembro del Consejo de la Shura de Bahréin, Londres, 24 de enero de 2020.

[6] Entrevista presencial de ECFR con un alto cargo saudí, enero de 2020.

[7] Entrevista de la autora con un alto cargo emiratí por Zoom, 14 de septiembre de 2020.

[8] Entrevista personal de la autora con un funcionario del gobierno kuwaití, Kuwait City, 11 de diciembre de 2018; entrevista de la autora con un diplomático kuwaití, Webex, 28 de septiembre de 2020.

[9] Entrevista telefónica de la autora con un funcionario del gobierno omaní y miembro de la familia real, 31 de enero de 2020; entrevista de la autora con un asesor principal del Ministerio de Asuntos Exteriores de Omán por Zoom, 1 de septiembre de 2020.

[10] David Roberts, *Qatar: Securing the Global Ambitions of a City-state* (Londres, Hurst, 2017).

[11] Estas expresiones estuvieron frecuentemente en boca de varios expertos asistentes a la conferencia “Toward a New Gulf Security Regime: Abandoning Zero-Sum Approaches”, organizada por el Centro de Estudios sobre el Golfo de la Universidad de Qatar y el Centro de Estudios de Al Jazeera, que se celebró en Doha el 19 y el 20 de enero de 2020.

[12] Entrevista telefónica de la autora con un funcionario kuwaití del Ministerio de Asuntos Exteriores, 24 de septiembre de 2020; entrevista de la autora con un diplomático omaní destinado en Europa a través de Zoom, 23 de septiembre de 2020.

[13] Comentarios de un alto cargo emiratí durante un acto de ECFR, octubre de 2020.