

## Por una nueva estrategia regional en el Golfo

Si quiere evitar los errores cometidos por Trump, Biden deberá acabar con la política de máxima presión sobre Irán y promover el acercamiento entre este y los países del Golfo.

Seyed Hossein Mousavian

**E**n mayo de 2018, el presidente de Estados Unidos, Donald Trump, retiró a su país del llamado Plan de Acción Integral Conjunto (JCPOA), el acuerdo nuclear firmado entre las principales potencias mundiales e Irán en 2015. Trump tomó esta decisión pese a que Irán había cumplido plenamente sus obligaciones en virtud del acuerdo, ratificado por la resolución 2231 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. La administración Trump decidió, no obstante, aplicar una política de “máxima presión” y reinstauró una amplia lista de sanciones económicas contra Irán. Asimismo, amenazó a los países europeos firmantes del acuerdo con adoptar medidas punitivas contra ellos si comerciaban o hacían negocios con Irán. En diversos artículos, he insistido en que la política de “máxima presión” es contraproducente y a largo plazo tendrá un efecto nocivo sobre el régimen de no proliferación, las relaciones entre Irán y EEUU y la seguridad en Oriente Medio.

Con la estrategia de máxima presión, la administración Trump buscaba obligar a Irán a sentarse a negociar y llegar a un acuerdo “mejor”, que contemplara una lista de 12 exigencias. Sin duda, esta política ha puesto en graves aprietos a la economía iraní, debido a las sanciones paralizantes, pero falló a la hora de doblegar a Irán en las negociaciones y obligarlo a pactar un nuevo acuerdo u otros asuntos regionales (Movahed Masoud, “The Sanctions Game”. *Boston Review*, 2019). Muy pocos se atreverían a negar el fracaso de la política de máxima presión que ha llevado a las tensiones regionales al paroxismo. Se temió que EEUU pudiera verse arrastrado a un enfrentamiento militar con Irán en la región. Por ejemplo, en el puerto emiratí de Fuyaira, cuatro buques fueron víctima de un ataque que Emiratos Árabes Unidos calificó de “sabotaje”, y una planta de la petrolera saudí Aramco, en Abqaiq, fue objeto de un atentado que redujo temporalmente la producción petrolera del país a la mitad.

La política de máxima presión estadounidense tomó su propio rumbo cuando la administración Trump decidió asesinar al general de división Qasem Soleimani, el oficial y estratega más influyente de Irán. En respuesta a este asesinato mediante un dron, Irán lanzó una andanada de proyectiles contra una base militar estadounidense en Irak, hiriendo a 109 efectivos, en lo que se considera el primer ataque por parte de un país contra una base militar estadounidense desde la Segunda Guerra mundial. Pocas horas después, se estrellaba un avión comercial ucraniano, muriendo la totalidad de pasajeros y tripulación: 176 personas. Irán lo había derribado por equivocación, una consecuencia más del tenso ambiente de amenazas constantes.

La desacertada política de máxima presión estadounidense gira en torno a un error de apreciación fundamental: la creencia de que ejerciendo presión económica sobre Irán, este aceptará cualquier acuerdo de máximos. El 1 de julio de 2020, se produjo una explosión en una centrifugadora en Natanz, una de las principales instalaciones de enriquecimiento de uranio iraníes. Hubo importantes daños, aunque no se informó de muertos ni heridos. El *New York Times* afirmó haber sido informado por tres exdiplomáticos estadounidenses de que se trataba de un atentado perpetrado por Israel. En respuesta, Irán comenzó a enriquecer su uranio al 60%, el porcentaje más elevado de toda su historia nuclear. “El enriquecimiento al 60% es una respuesta a vuestra maldad. [...] Os cortamos ambas manos, una con las centrifugadoras IR-6 y otra con el 60%”, declaraba el presidente iraní, Hasán Rohaní. Hace más de tres años que EEUU se retiró del JCPOA, y no se ha alcanzado ninguno de los objetivos de la política de máxima presión, que solo ha servido para entrar en un *impasse* político.

La estrategia de la administración Trump fue criticada tanto dentro de EEUU como por sus aliados occidentales.

---

Seyed Hossein Mousavian es embajador y experto en seguridad de Oriente Medio y política nuclear de la Universidad de Princeton, antiguo jefe del Comité de Relaciones Exteriores de Seguridad Nacional de Irán. Ha publicado *Iran and the United States: An Insider's view on the Failed Past and the Road to Peace* (Bloomsbury, 2014), *A Middle East Free of Weapons of Mass Destruction* (Routledge, mayo de 2020) y *A New Structure for Security, Peace, and Cooperation in the Persian Gulf* (Rowman & Littlefield Publishers, diciembre de 2020).

Por ejemplo, el entonces candidato demócrata, Joe Biden, señaló que, pese a los obstáculos que jalonaban el camino, EEUU volvería al JCPOA si era elegido presidente.

La Unión Europea, por su parte, insistió en no abandonar el acuerdo nuclear, pero se mostró reticente a la hora de atenuar y reducir las trabas económicas impuestas en virtud de las sanciones extraterritoriales estadounidenses. Irán se mostró decepcionado de que la UE no hiciera lo suficiente para eludir las presiones por las que EEUU pretendía disuadirla de comerciar y hacer negocios con aquel. Esto ha incentivado a Teherán a fortalecer sus vínculos con las potencias del bloque oriental, en particular China y Rusia. Irán comenzó a colaborar con China en un pacto de gran alcance en política, economía y seguridad, que supondrá la inversión de cientos de miles de millones de dólares en la economía iraní. Irán también busca acuerdos a largo plazo con Rusia. Los políticos iraníes ven en los acuerdos con las potencias eurasiáticas un medio necesario para combatir la hegemonía de EEUU y sus hostilidades. Esta nueva política, que lleva a Irán a pivotar hacia Oriente, implica cultivar sólidos vínculos económicos, políticos, militares y de seguridad con los gigantes del continente euroasiático, especialmente China y Rusia, y ha ganado la credibilidad de los altos funcionarios iraníes, tras las desacertadas decisiones estadounidenses de retirarse del JCPOA y poner en marcha la política de máxima presión.

Igual de importantes, las dos decisiones—la retirada del JCPOA y la política de máxima presión—han tenido consecuencias directas en la no proliferación a nivel global. En respuesta al incumplimiento del acuerdo por parte de EEUU, Irán rebajó el cumplimiento de sus compromisos, poniendo fin a la limitación de enriquecimiento de uranio, uno de los puntos del acuerdo nuclear. Además, el periodo de obtención del arma nuclear de Irán en ese momento se estimó en alrededor de un año, pero si el enriquecimiento de uranio aumenta hasta el 20%, como ocurre ahora, este lapso puede verse reducido hasta los tres meses. A principios de noviembre de 2020, el Parlamento iraní aprobó una ley que permitiría aumentar el enriquecimiento de uranio y suspender las visitas de los inspectores. Establece, además que, de no levantarse las sanciones, el gobierno iraní debe dudar ante la actividad de los inspectores. El Parlamento aprobó esta ley en la estela del asesinato de un importante científico nuclear.

Al retirarse del acuerdo nuclear y aplicar la política de máxima presión, Trump se aseguró convertirse en el primer presidente estadounidense en lanzar una guerra política, de seguridad y económica contra Irán. El asesinato del general Soleimani en Irak dio la puntilla a cualquier tipo de acercamiento. La política de Trump tuvo un impacto muy nocivo en la vida de la población iraní, especialmente durante una pandemia mundial en la que el sustento económico de mucha gente se ha visto seriamente amenazado, máxime en un país que debe lidiar tanto con la pandemia como con la falta de recursos. Evidentemente, la capacidad del gobierno iraní para luchar

contra la Covid-19 se ha visto gravemente obstaculizada por las coercitivas políticas de Trump, pues ha mermado su capacidad para comerciar con otras naciones. Estas sanciones, que ahogaron las exportaciones de petróleo de Irán, paralizaron la economía del país y lo expulsaron a efectos prácticos del sistema bancario internacional, impidieron tomar expeditivamente las medidas médicas, económicas y sociales necesarias para proteger a sus ciudadanos del coronavirus. La responsabilidad de las sanciones estadounidenses en la devastación causada por el coronavirus en Irán, ha llevado a retomar el debate sobre su eficacia, legalidad y legitimidad, no solo en Irán y EEUU, sino en el resto del mundo. De hecho, la administración Trump dañó el sustento del pueblo iraní sin lograr sus objetivos políticos (Movahed, Masoud, “Industrializing an Oil-Based Economy: Evidence from Iran's Auto Industry”. *Journal of International Development* 2020).

### Construir sobre el modelo del JCPOA para resolver los problemas de seguridad regional

**E**l presidente Biden parece comprometido con la idea de solucionar los problemas a través del diálogo y la negociación. Ha demostrado su voluntad de sumarse nuevamente al JCPOA. Desde marzo de 2021, se han celebrado en Viena varias rondas de negociación con miras a reactivarlo. Las conversaciones buscan el levantamiento de las sanciones estadounidenses y que Irán dé pasos para regresar al acuerdo. Durante dichas conversaciones, EEUU ha confirmado estar dispuesto a levantar la mayoría de las sanciones, a excepción de las impuestas sobre la Guardia Revolucionaria; Irán, por su parte, afirma que estas sanciones contravienen el JCPOA. “Las partes del JCPOA han señalado en su reunión de hoy que se han hecho avances ‘positivos’ o ‘significativos’, y el acuerdo está al alcance de la mano”, tuiteaba Mijaíl Yuliánov, principal negociador ruso, el 19 de mayo, al término de una cuarta ronda de conversaciones en Viena. El coordinador de la UE, Enrique Mora, compartía un sentir parecido, y afirmaba que estaba tomando forma un acuerdo, y que se había llegado a un entendimiento en cuanto a las medidas necesarias para que EEUU levante sus sanciones e Irán revierta los pasos dados desde 2019 en su programa nuclear.

Resucitando el JCPOA, el presidente Biden tendrá la oportunidad de allanar el camino para la resolución de otros asuntos acuciantes, entre ellos la no proliferación de armas nucleares en Oriente Medio. En este sentido, la Asamblea General de Naciones Unidas respaldó en un primer momento los llamamientos a la creación de una zona libre de armas nucleares, en la Resolución 3236 aprobada en diciembre de 1974 a propuesta de Irán y Egipto. Entre 1980 y 2018, esta resolución se fue renovando anualmente sin que hiciera falta votar siquiera, y el respaldo a la propuesta quedó incorporado en varias resoluciones del Consejo de Seguridad. En 2018 se votó la resolución de nuevo, y solo dos países se opu-

sieron a ella, EEUU e Israel (Kelsey Davenport, *WMD-Free Middle East Proposal at a Glance*, Arms Control Association, diciembre de 2018). Pero, en ningún momento se han propuesto acciones prácticas y concretas al respecto, y los distintos implicados se han limitado a hacer declaraciones.

En *A Middle East Free of Weapons of Mass Destruction: A New Approach to Nonproliferation* (Routledge, 2020) describo una hoja de ruta exhaustiva, pero factible, que podría conducirnos a una materialización práctica de esta idea. Mientras Oriente Medio está lleno de conflictos y sus mandatarios sospechan unos de otros, la necesidad de erradicar las armas de destrucción masiva –de la región y también del resto del mundo– se hace insoslayable, principalmente para evitar que caigan en manos de grupos terroristas. Es necesario aplicar una hoja de ruta con distintas fases, que incluya pautas y parámetros para instaurar una zona libre de armas nucleares. Sería recomendable aplicar gradualmente medidas de verificación que permitan a las partes interesadas interactuar con confianza entre sí y avanzar etapa a etapa por un camino que, de otro modo, sería poco realista. En una reseña, el exembajador estadounidense Thomas Pickering señalaba que el libro “estudia de manera muy atenta de qué modo los elementos y principios del JCPOA pueden incorporarse óptimamente a un gran acuerdo regional. El libro hace una revisión de los problemas diplomáticos para crear una zona libre de armas nucleares y plantea una propuesta por fases. Asimismo, estudia en profundidad las distintas dificultades y errores cometidos –también en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz– y formula convincentes propuestas para el progreso”.

Peter Jenkins, exrepresentante de Reino Unido ante la Organización Internacional de la Energía Atómica (OIEA), escribió asimismo una reseña sobre el libro en el *Middle East Eye* en la que declaraba que “parte importante de este estudio tan ilustrativo arroja luz sobre las raíces de la inestabilidad que reina hoy en la región, estudiando, desde el punto de vista tanto histórico como analítico, las difíciles relaciones de Irán con sus vecinos árabes, los programas nucleares de Irán e Israel, el acuerdo nuclear de 2015, el uso de armas químicas en Siria y el creciente riesgo de que grupos terroristas puedan hacerse con armas de destrucción masiva”.

El argumento principal es que el JCPOA representa un gran logro en el ámbito de la no proliferación, pues es, de lejos, el acuerdo sobre no proliferación más exhaustivo de la historia. El expresidente Obama se mostró convencido en varias ocasiones de que el JCPOA cerraría todas las puertas al desarrollo de armamento nuclear por parte de Irán. El plan, en efecto, prevé las inspecciones más exhaustivas y pormenorizadas y el régimen de transparencia más sólido de cuantos se hayan negociado en el

**El presidente de Turquía, Recep Tayyip Erdogan, y su homólogo ruso, Vladímir Putin, participan, por vía telemática, en la**

**i./ALEXEY DRUZHININ/SPUTNIK/AFP VIA GETTY IMAGES**

marco de cualquier programa nuclear de la historia. El JCPOA es, en efecto, una gran herramienta para fortalecer la no proliferación en todo el mundo. Reactivar el JCPOA crearía una oportunidad excelente para que la administración Biden y las potencias tanto regionales como del resto del mundo apliquen en sus respectivas esferas de influencia los principios de este acuerdo.

La administración Biden debe darse cuenta de que quizá se esté agotando el tiempo de las actuales negociaciones de Viena. EEUU debería regresar a sus obligaciones, para que Irán pueda también cumplir con el acuerdo y sacar buen provecho de las ventajas económicas que le ofrece.

### Un nuevo régimen de seguridad en el Golfo

**E**l segundo acontecimiento importante durante la presidencia de Biden son las conversaciones directas entre Arabia Saudí e Irán en Bagdad, cuyo objetivo es restablecer las relaciones interrumpidas hace cinco años. Esta iniciativa llega en un momento de cambio en las dinámicas de poder, pues el presidente estadounidense ha decidido reactivar el JCPOA y abandonar la política trumpista de máxima presión contra Irán. El ministro de Asuntos Exteriores de Arabia Saudí ha declarado que el Reino “mantiene las esperanzas” tras unas primeras conversaciones con Irán. El príncipe heredero saudí, Mohamed bin Salmán, ha reiterado asimismo que desea mantener “buenas relaciones” con Irán, su archirrival.

No es ningún secreto que Oriente Medio es el arquetipo de región conflictiva (Movahed, Masoud. “Beyond

sectarian politics: Saudi-Iranian relations in prospect". *Yale Journal of International Affairs*, 2014). La región se encuentra inmersa en una multitud de situaciones problemáticas: terrorismo, guerras civiles, sectarismos, crisis de los refugiados, conflictos israelo-palestino y saudí-iraní. Todas ellas han generado una situación de inseguridad a largo plazo en la región. Por ello, la paz y la cooperación entre Irán y sus siete vecinos árabes del golfo Pérsico desempeñan un papel importante a la hora de gestionar algunas de estas graves crisis regionales. En una entrevista concedida a *The Atlantic*, Obama declaró: "Los saudíes han de *compartir* espacio en Oriente Medio con sus adversarios iraníes. La competencia entre saudíes e iraníes, que ha contribuido a alimentar las guerras por delegación y el caos en Siria, Irak y Yemen, nos obliga a pedir a nuestros aliados y también a los iraníes que encuentren una manera eficiente de convivir en el vecindario e instituir algún tipo de paz fría".

Para eliminar todas estas amenazas –reales y percibidas–, presento una amplia hoja de ruta en mi libro *A New Structure for Security, Peace, and Cooperation in the Persian Gulf* (Mousavian, 2020). El párrafo 8 de la Resolución 598 del Consejo establece un marco en el que se integran los seis Estados miembros del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG), además de Irán e Irak, y su objetivo es resolver todas las cuestiones pendientes entre Irán y el CCG, en particular Arabia Saudí. En efecto, "organizar un acuerdo de seguridad común" en el marco de un sistema de seguridad colectiva facilita la lucha contra el terrorismo, el extremismo, el sectarismo, la delincuencia organizada y el tráfico de drogas, entre otros problemas de seguridad comunes a toda la región. A fin de resolver las disputas, es necesaria la diplomacia, la cual necesita del diálogo, mientras que los debates directos requerirán una hoja de ruta que incluya un conjunto de medidas recíprocas de fomento de la confianza y ponga sobre la mesa una propuesta clara de acuerdo de seguridad regional mutuamente aceptable. Con la toma de posesión del presidente Biden, los países de la región están mejor posicionados para resolver sus prolongadas disputas que en los años del trumpismo.

El primer paso hacia el acercamiento sería que cada parte reconociera qué cosas percibe la otra parte como amenaza. A los Estados miembros del CCG les preocupa que Irán intente exportar la Revolución de 1979 y desafíe su soberanía, defendiendo el islam político y expandiendo su influencia regional. A Irán le preocupa la alineación del CCG con las políticas estadounidenses e israelíes que buscan un cambio de régimen en el país, el apoyo financiero y logístico a los grupos separatistas y terroristas iraníes y su exclusión del CCG, que socava la función legítima y natural de Irán.

En un artículo de opinión escrito a cuatro manos con Abdulaziz Sager, presidente del Centro de Investigación del Golfo de Arabia Saudí, y publicado en *The Guardian*, Sager y yo hacemos apreciaciones en la misma línea. En él, proponemos a los líderes de nuestros respectivos pa-

íses que rompan el actual estancamiento y dejen atrás el juego de las acusaciones y las culpas para poner en marcha conversaciones que permitan:

- Entablar relaciones en pie de igualdad basadas en el respeto recíproco, que ayuden a defender los intereses mutuos.
- Preservar y respetar la soberanía, la integridad territorial, la independencia política y la inviolabilidad de las fronteras internacionales de todos los Estados de la región.
- Acabar con la injerencia en los asuntos internos de los Estados.
- Rechazar las amenazas o el uso de la fuerza y comprometerse con la resolución pacífica de todas las disputas.
- Rechazar las políticas de apoyo a las facciones sectarias y el sectarismo con fines políticos, y dejar de proveer apoyo y armamento a las milicias de los Estados de la región.
- Respetar la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas y, en particular, la inviolabilidad de embajadas y consulados.
- Reforzar la solidaridad islámica y evitar los conflictos, la violencia, el extremismo y las tensiones sectarias.
- Cooperar a todos los niveles en materia de antiterrorismo.
- Tratar a las minorías religiosas como ciudadanos de pleno derecho y no como correligionarios cuya lealtad se supone en otros países.
- Desistir de buscar o apoyar la hegemonía de un Estado concreto en la región.
- Garantizar la libertad de navegación y el libre flujo del petróleo y demás recursos hacia y desde la región, y proteger las infraestructuras de esenciales.
- Prohibir el desarrollo o la adquisición de cualquier tipo de arma de destrucción masiva.

En virtud de la Resolución 598 de la ONU, el Secretario General de la ONU ha organizado un Foro de Diálogo Regional, cuyo objetivo es que los países participantes pongan fin a los discursos y la propaganda hostiles, restablezcan relaciones diplomáticas, pongan en marcha medidas de fomento de la confianza y organicen grupos de trabajo conjuntos para prever medidas prácticas que posibiliten la cooperación económica, política, cultural, de seguridad y militar. La meta sería establecer una Organización para la Seguridad y la Cooperación en el Golfo Pérsico (OSCPG), a imagen y semejanza de la OSCE-UE.

En resumen, la hoja de ruta concreta que propongo en este reciente trabajo en torno al CCG se basan en mis observaciones y en mi larga experiencia en el ámbito de la diplomacia aplicada a la resolución pacífica de los conflictos. Se trata de una propuesta realista y factible, que ha demostrado su eficacia cuando se ha aplicado en conflictos similares. La puesta en marcha de las acciones en pro de la resolución de conflictos puede acercar la región a una paz y una prosperidad sostenibles para todos los países de Oriente Medio. ■