Publicado en la página web del CEEEP
Fecha: 01 de julio de 2021

¿Ha llegado el momento de establecer una arquitectura de seguridad en Oriente Medio?

Felipe Sánchez Tapia, Coronel del Ejército de Tierra de España, Diplomado de Estado Mayor, es también diplomado del Curso Superior del Colegio de Defensa de la OTAN de Roma y Experto en Gestión de Crisis Internacionales por la Universidad Carlos III de Madrid. Dispone de amplia experiencia internacional, habiendo participado en la misión de Naciones Unidas para Centro América (ONUCA) en Nicaragua, en la misión de NNUU para El Salvador (ONUSAL), en el Cuartel general de la Fuerza de Estabilización para Bosnia Herzegovina (SFOR), en Sarajevo, y en el Cuartel general de la Fuerza Multinacional para Kosovo (KFOR), en Pristina. Además, ha estado destinado en el Cuartel general del EUROCUERPO en Estrasburgo (Francia), donde ejerció funciones como oficial de la División de Operaciones y como Director del Estado Mayor y en el Cuartel general del Mando Componente Terrestre de la OTAN en Madrid. Previamente a su incorporación al Instituto Español de Estudios Estratégicos ha sido Agregado Militar a las Embajadas de España en Turquía y Azerbaiyán, Georgia, Albania y Bulgaria.

Resumen

Desde hace décadas, la formación de estructuras de defensa colectiva, de seguridad colectiva y, más recientemente, de seguridad cooperativa en una de las regiones más inestables del globo ha sido infructuosa. Las diferencias en las respectivas visiones geopolíticas de las potencias regionales y los intereses contrapuestos de las potencias globales han constituido un obstáculo hasta el momento insalvable. Sin embargo, a pesar de la polarización y de la elevada tensión regional, el momento actual presenta oportunidades que podrían ser aprovechadas por las potencias globales, en particular, por Estados Unidos, para avanzar en la satisfacción de sus intereses globales.

Palabras clave

Oriente Medio, arquitectura de seguridad, control de armamentos, armas de destrucción masiva.

Introducción

A pesar de ser la región más inestable del mundo, Oriente Medio no cuenta todavía con una mínima arquitectura de seguridad que le permita encauzar las numerosas tensiones regionales y desactivar potenciales conflictos. Y no es porque no se haya intentado. Además de haberse concluido una multitud de acuerdos de seguridad o de defensa de orden bilateral, fuera del objeto de este documento, ya desde la Guerra Fría se han venido planteando iniciativas para establecer mecanismos de gestión de crisis, control de armamentos e incluso de crear organizaciones de seguridad cooperativa que, no obstante, no han llegado a materializarse.

Antes de abordar el tema, conviene establecer que, desde un punto de vista cronológico, las asociaciones o alianzas de seguridad han evolucionado desde los modelos de seguridad en los que países agrupados en torno a una ideología similar se enfrentaban a una amenaza militar que les era común, tal y como pudo ser la OTAN en sus orígenes (defensa colectiva) hacia modelos con una visión más amplia de la seguridad que incluye aspectos más allá de la mera defensa militar (seguridad colectiva). Hoy en día, es la idea

de seguridad cooperativa la que ha alcanzado un mayor reconocimiento.

Partiendo de la base de que ningún Estado o grupo de Estados puede afrontar los problemas de seguridad actuales de manera aislada, este concepto promueve la idea de que es preciso construir la confianza no solo entre Estados, sino también con otros actores no estatales a través de la discusión, la negociación, la cooperación y el compromiso.[1] La Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), que hunde sus raíces en el Acta Final de Helsinki de 1975[2] y que ha ido evolucionando a la par que estos conceptos, es, sin duda, una de las organizaciones que mejor se adaptan a esta visión amplia de la seguridad. También la Alianza Atlántica se ha adaptado a esta tendencia al incluir en su Concepto estratégico (2010),[3] además de la defensa en sentido tradicional, la gestión de crisis y actuaciones como la constitución de asociaciones con países relevantes y otras organizaciones internacionales, el control de armamentos, la no proliferación, el desarme, políticas de puertas abiertas, etc., tratando con ello de garantizar la seguridad de los aliados con un enfoque lo más integral posible.

Es precisamente una arquitectura de seguridad que permita establecer un diálogo sincero entre actores regionales, como paso previo a superar una desconfianza fuertemente arraigada, lo que parece hacer falta para estabilizar la región. A este respecto cabe preguntarse: ¿Qué se ha hecho y qué se está haciendo? ¿Qué iniciativas existen? Y, sobre todo, ¿Es oportuno el momento actual para la búsqueda de soluciones? Responder a estas cuestiones es el objeto de este trabajo.

La defensa y seguridad colectiva

Los primeros intentos de formalizar algo parecido a una alianza militar en Oriente Medio tuvieron lugar durante la segunda mitad del pasado siglo con la firma, en abril de 1950, del Tratado de Cooperación de Defensa y Económica entre los Estados miembros de la Liga Árabe[4] (a la sazón Jordania, Siria, Irak, Arabia Saudita, Líbano, Egipto y Yemen).[5] El Tratado, claramente inspirado en el de Washington de 1949, documento fundacional de la OTAN, incluía igualmente una cláusula de defensa colectiva que obligaba a los signatarios a considerar "cualquier agresión contra uno o varios de ellos o sus Fuerzas Armadas como un acto de agresión a todos ellos" y a "acudir sin demora, individual o colectivamente, en auxilio del o de los agredidos" (art. 2). Pero, aunque al amparo del Tratado se crearon una Comisión Militar Permanente y un Consejo de Defensa Conjunto (arts. 5 y 6) para coordinar todas las actividades militares relacionadas con el mismo, lo cierto es que la división del mundo árabe ha imposibilitado su unidad de acción. Ni ante la crisis de Suez en 1956, ni a causa las guerras con Israel en 1967 y 1973 ni, más recientemente, con ocasión de la invasión de Irak en 2003 ha podido la Liga Árabe articular una respuesta coordinada en aplicación del tratado que, a efectos prácticos, puede considerarse papel mojado. El último intento digno de mención de promover una acción militar coordinada lo encontramos en el proyecto de Fuerza Árabe Conjunta de 2015, idea que, no obstante, no ha podido pasar del plano teórico[6].

En el entorno de enfrentamiento entre bloques propio de la Guerra Fría y siguiendo los alineamientos estratégicos del momento, el famoso pacto de Bagdad de 1955 constituyó otra de las estructuras de defensa colectiva características de ese periodo: la Organización del Tratado Central (CENTO, por sus siglas en inglés) que vinculaba a Irán, Irak, Turquía, Paquistán y Reino Unido con la intención declarada de contener la creciente influencia de la Unión Soviética en la región. Sin apenas logros en su haber, la organización existió oficialmente hasta su disolución en 1979, tras la salida de Irán a consecuencia del triunfo de la revolución islámica.

Algo se ha avanzado también, aunque muy tímidamente, en el reducido ámbito de los seis países que componen el Consejo de Cooperación del Golfo[7] (GCC, por sus siglas en inglés) para tratar de agregar una dimensión de seguridad a las finalidades de la organización. La amenaza que el Irán revolucionario representaba para la estabilidad de los países del golfo Pérsico los llevó a establecer, en 1982, la Fuerza Escudo de la Peninsula (PSF), fuerza multinacional que integraba, teóricamente, unidades militares de todos los países del GCC. Más recientemente, los Estados miembros de la organización han reforzado su compromiso de cooperación militar mediante la firma de un acuerdo de defensa (2000) que incluía una cláusula de defensa mutua[8].

Con el tiempo, esta organización ha alcanzado cierto desarrollo. Bajo la autoridad suprema del GCC y la dirección del Comité Militar Supremo, integrado por los respectivos jefes de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas (JEMAD) y que mantiene reuniones eriódicas,[9] se ha creado una estructura de Mando Conjunto-Combinada con sede en Hafr al Batin (Arabia Saudita). Su comandante es un oficial general saudí e incluye una Segunda Jefatura, ocupada de forma rotatoria por el resto de miembros del GCC, y un pequeño Estado Mayor. La fuerza está constituida por dos unidades tipo brigada saudíes ubicadas en Hafr al Batin y elementos avanzados que acogerían unidades militares procedentes del resto de países del GCC (figura 1).[10]

Figura 1. La *Peninsula Shield Force*. Fuente: Elaboración propia.

Pero a pesar de las apariencias, los logros de la organización han sido más bien modestos. Su activación debería producirse por decisión unánime del Consejo Supremo e, históricamente, este procedimiento siempre ha experimentado considerables dificultades. Incapaz de frenar la invasión iraquí de Kuwait en 1990 y permaneciendo al margen de las operaciones lideradas por EE. UU. en Irak en 2003, su intervención en

Bahréin en 2011 para aplastar las revueltas populares que amenazaban al régimen ha sido considerada más como una intervención unilateral saudí que como una operación multinacional. La posterior división en el seno del GCC en 2017, con la ruptura de relaciones de Arabia Saudita, Bahréin y EAU con Qatar ha paralizado prácticamente a la organización y, aunque la reciente normalización de relaciones abre una ventana de oportunidad para un mayor desarrollo, está aún por ver si esto es realmente posible.

Resulta imprescindible en este contexto referirse al proyecto promovido por el presidente Trump del año 2017 por el que, considerando la necesidad de los países del golfo de reforzar su seguridad frente a Irán, proponía el establecimiento de una alianza defensiva, la Alianza Estratégica del Medio Oriente (MESA), que en distintos foros se ha venido a denominar OTAN árabe. Basada en el modelo de la Alianza Atlántica, la MESA trataba de añadir a las Fuerzas Armadas de los miembros del GCC a las de Jordania y Egipto. Las cifras totales eran, sencillamente, impresionantes: más de 350 000 soldados, unos 2500 carros de combate y cerca de 1500 aviones de combate.[11] Más interesante aún, se contemplaba incluso la posibilidad de una cooperación de la alianza con Israel, al menos de manera indirecta, que podría haber proporcionado inteligencia o alguna capacidad crítica como defensa aérea. Por otro lado, una alianza así permitiría a EE. UU. reducir sus efectivos militares en Oriente Medio para dedicarlos a una región que le resulta en estos momentos prioritaria: el Pacífico, una vez más, la división interna en el GCC ha congelado, de momento, la iniciativa.

Dos éxitos de la diplomacia norteamericana conseguidos en los últimos días de la administración Trump han cambiado drásticamente el panorama y abren nuevas expectativas: la restauración de relaciones entre Qatar y el resto de países del GCC y el establecimiento de relaciones con Israel por parte de países árabes (EAU, Bahréin, Sudán y Marruecos) en lo que se ha conocido como acuerdos Abraham. A nadie escapa que, a pesar de no estar oficialmente entre los países que han suscrito acuerdos con Israel, nada de esto podría haber ocurrido sin la aquiescencia de Arabia Saudita. Quizá la situación aún no esté madura para un acercamiento de esta última con Israel de forma ostensible y con publicidad, pero los contactos existen y la cooperación encubierta en una cuestión tan trascendente para ambos países, como es el caso de Irán, entra dentro de lo probable[12].

Es cierto que la nueva Administración Biden ha apostado por la solución "dos Estados" al conflicto palestino-israelí,[13] pero no lo es menos que en el pasado se han mostrado extremadamente hostiles con el "acuerdo del siglo" promovido por la administración Trump en enero de 2020 y que, a la postre, ha posibilitado la consecución de los acuerdos de Abraham. Será difícil compaginar ambas visiones, pero ignorar las oportunidades que esta situación ofrece a EE. UU. no parece lo más conveniente. Consecuentemente, una revitalización de esta incitativa es algo que en estos momentos no se puede descartar.

Iniciativas de seguridad cooperativa

Como se ha podido comprobar por lo expuesto hasta el momento, todas estas iniciativas responden a los modelos de alianzas de defensa o, en su caso, seguridad colectiva propios de la Guerra Fría, articuladas para hacer frente a un enemigo o amenazas comunes. La constitución de estructuras de seguridad cooperativa que, entre otras consideraciones, pueda constituirse en foro de debate en el que las legítimas rivalidades regionales puedan ser tratadas por los protagonistas apenas ha sido considerada.

Las razones de este aparente desinterés son múltiples. Empezando por la desconfianza

mutua que impera entre los actores regionales y que les lleva a interpretar su rivalidad en términos de suma cero, consecuencia de una muy distinta percepción de la amenaza a lo largo de las múltiples líneas de fractura que dividen Oriente Medio y que dan origen a una conflictividad multifacética.

En segundo lugar, por la ausencia, consecuencia de lo anterior, de un Estado capaz de ejercer un liderazgo claro e inequívoco al modo del que EE. UU. ejerce en la OTAN. Esta circunstancia obliga a que cualquier intento necesite de un "tutelaje" externo que solo puede ser proporcionado por alguna de las grandes potencias globales: EE. UU., Rusia o China o, idealmente, por las tres en su conjunto.

Pero, desgraciadamente, la rivalidad que enfrenta a estas últimas a escala global se manifiesta, irremediablemente, a escala regional, haciendo poco menos que imposible la cooperación, ya que el paraguas de seguridad que los EE. UU. ha proporcionado a países como Israel y, desde la adopción de la doctrina Carter en los años 80 del pasado siglo, a Arabia Saudita, Bahréin, Kuwait o Qatar, ha desincentivado la búsqueda y adopción de compromisos y, en cierto modo, exacerbado los dilemas de seguridad presentes en la región.

Aun con todo, la escalada de la tensión entre EE. UU. e Irán desde mediados de 2019y que tuvo su punto álgido con la eliminación del comandante las fuerzas especiales del Cuerpo de la Guardia de la Revolución Islámica, el general Qasem Soleimani, en enero de 2020, puso de manifiesto que una solución multilateral es en estos momentos más necesaria que nunca. Si frente a la tensión del momento EE. UU. adoptó una estrategia de disuasión para "asegurar la libertad de navegación" en el golfo Pérsico y propuso la formación de una coalición naval para patrullar estas aguas,[14] Rusia propuso su Concepto de Seguridad Colectiva para la región del golfo Pérsico basada en tres principios: 1) el desarrollo progresivo, de manera que las necesarias estructuras y mecanismos de seguridad (medidas de fomento de la confianza y seguridad, MFCS) puedan acordarse y ponerse en marcha de manera progresiva (paso a paso); 2) la multilateralidad, implicando a actores regionales e internacionales con intereses y responsabilidades de seguridad en la región; 3) la estricta observancia del derecho internacional, en particular, la Carta de las Naciones Unidas y las Resoluciones del Consejo de Seguridad.[15]

Para ello, Rusia proponía como objetivo a largo plazo la creación de una organización para la seguridad y cooperación en el golfo Pérsico (PGSCO, por sus siglas en inglés) que incluyese, además de los países del golfo, a otros países como EE. UU., Rusia, China e India y organizaciones de ámbito regional (Liga Árabe, Organización de la Conferencia Islámica, GCC, etc.) e internacional, como la Unión Europea.

La propuesta incluye la necesidad de alcanzar acuerdos sobre el control de armamentos, así como la adopción de medidas encaminadas a transformar la región en una zona libre de armas de destrucción masiva, cuestión a la que más adelante nos referimos. Por otro lado, el concepto reconoce la necesidad de resolver en primer lugar el conflicto palestino-israelí, una de las cuestiones que mayor impacto ejerce en la estabilidad regional. De satisfacerse esta necesidad, el concepto podría expandirse a toda la región de Oriente Medio y Norte de África.

Desde luego, es un concepto ambicioso sobre el que EE. UU. no ha querido pronunciarse, quizá consciente de que la puesta en marcha de un proyecto de estas características podría acabar por poner en cuestión sus objetivos de seguridad en la región, que pasan

por limitar en primera instancia la influencia de las "potencias revisionistas."

Una actitud diferente ha adoptado China que, tanto por su dependencia de importaciones energéticas desde la región como por el interés en el desarrollo de la Franja y la Ruta, necesita un Oriente Medio lo más estable posible. China se ha pronunciado en numerosas ocasiones a favor de la búsqueda de soluciones de carácter multilateral construidas y apoyadas por las potencias regionales, respetando escrupulosamente el principio de no injerencia de las grandes potencias en asuntos internos de los Estados. Es precisamente esta última cuestión que permite a los países de la región, desde Israel a Irán, establecer unas beneficiosas relaciones comerciales, lo que hace muy atractiva la cooperación con China, especialmente para aquellos, como es el caso de Irán, cuyas relaciones con los países occidentales, en particular EE. UU., son complicadas.

China sería partidaria de apoyar la organización de una conferencia de paz y seguridad para Oriente Medio en la línea marcada por la iniciativa rusa,[16] determinando papeles para las potencias regionales y para actores externos y en esa línea organizó, en noviembre de 2019, el Foro de Seguridad para Oriente Medio en el que consiguió reunir a más 200 representantes de 30 países de la región y de la propia China para debatir cuestiones de seguridad. En realidad, nada concreto emergió del foro, pero desde entonces China se ha mostrado muy activa en la promoción de soluciones inclusivas de seguridad regional. [17] A este respecto, durante la reciente visita a la región de su ministro de Asuntos Exteriores,[18] China planteó las líneas maestras de una iniciativa para alcanzar la "estabilidad y seguridad regionales" basada en "el respeto mutuo, el mantenimiento de la igualdad y la justicia, la no-proliferación, la seguridad colectiva y la cooperación para el desarrollo",[19] proponiendo acoger sendas conferencias de seguridad para la región del golfo Pérsico y el conflicto palestino-israelí.[20] La iniciativa ha sido bien acogida por alguno de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU, como Francia,[21] pero EE. UU. aún no se ha pronunciado.

Las iniciativas de origen regional no abundan, siendo Irán el único país que ha puesto sobre la mesa su propia visión de seguridad cooperativa. En septiembre de 2019, durante la 74ª reunión de la Asamblea General de Naciones Unidas, el presidente iraní, Hassan Rouhani, presentaba la iniciativa denominada *Hormuz Peace Endeavour* (HOPE).[22] Esta iniciativa, a la que fueron invitados a sumarse todos los Estados árabes del golfo (Arabia Saudita, Bahréin, EAU, Kuwait, Irak, Omán y Qatar), se refería a la formación de una nueva comunidad del estrecho de Ormuz basada en principios como la buena vecindad, el compromiso con los objetivos de las Naciones Unidas, el respeto a la soberanía e integridad territorial, la inviolabilidad de las fronteras, la resolución pacífica de controversias, el rechazo al uso de la fuerza y a la participación en coaliciones o alianzas en contra de alguno de ellos, la no injerencia en asuntos de otros Estados, o el respeto mutuo los lugares y símbolos históricos y religiosos.[23]

Ninguno de los destinatarios de la invitación mostró entusiasmo con la propuesta, si bien algunos de ellos tampoco mostraron un abierto rechazo. Pero la evolución posterior de acontecimientos en el seno del GCC, como es la reconducción de las relaciones entre Qatar y el resto de miembros y los acuerdos de Abraham, demuestra un escasointerés real por adoptar esta vía y una clara preferencia por mantener unas relaciones razonablemente buenas con EE. UU.

Figura 2. Iniciativas de seguridad colectiva y cooperativa para Oriente Medio.
Fuente. Elaboración propia.

Control de armamentos y armas de destrucción masiva (ADM)

Uno de los aspectos a considerar en el marco amplio de la seguridad cooperativa es el control de armamentos, en general, y el control de armas de destrucción masiva, en particular. Esta necesidad es recogida en las recientes propuestas de seguridad colectiva o cooperativa que se acaban de mencionar, aunque los primeros intentos de articular un régimen de control de armamentos se remontan a años atrás. Sin embargo, todas las iniciativas han acabado por encallar al abordar el espinoso asunto de la capacidad nuclear de Israel, una realidad desde los años 60 del siglo XX.[24]

El arsenal nuclear de Israel ha preocupado de igual manera a los países árabes y a Irán, hasta el punto de, aun sin llegar a elaborar políticas comunes al respecto, dar lugar a actuaciones coordinadas. Tal es el caso de la propuesta conjunta de Irán y Egipto de 1975 ante la Asamblea General de la ONU de establecer una zona libre de armas nucleares en Oriente Medio (NWFZ, por sus siglas en inglés), posteriormente ampliada en 1990 para incluir todos los tipos de ADM (WMDFZ, por sus siglas en inglés). Es esta una iniciativa que pretendía ser encajada en el régimen de control de este tipo de armas promovido por la ONU que, desde el establecimiento de la primera de ellas en 1967 en Iberoamérica[25], se ha ido extendiendo por otras regiones del globo: el Pacífico sur (1985), Sudeste de Asia (1995), África (1996) y Asia Central (2006).

De forma paralela, la Conferencia de Paz de Madrid de 1991, en la que participaron 13 Estados árabes e Israel, además de una delegación palestina, acordó la creación de un grupo de trabajo específico sobre control de armamentos y seguridad regional (ACRS,

por sus siglas en inglés). Aunque el grupo mantuvo varias sesiones plenarias, algunas de las cuales presididas por EE. UU. y por Rusia, y llegó a acordar ciertas medidas de fomento de la confianza y seguridad (MFCS), como la notificación de ejercicios militares o intercambios de información, las desavenencias entre Egipto e Israel por integrar en este marco las deliberaciones para el establecimiento de la NWFZ acabaron por paralizar en 1995 y de forma indefinida las actividades del grupo de trabajo y las MFCS acordadas nunca llegaron a implementarse.[26]

En noviembre de 2019, 22 Estados de Oriente Medio, incluidos Irán y Arabia Saudita y con la ausencia notable de Israel, participaron en la Conferencia para el establecimiento de una zona libre de armas nucleares y otras armas de destrucción masiva convocada por el secretario general de la ONU para tratar de revitalizar esta iniciativa.[27] Aunque la COVID-19 ha obligado a ralentizar sus actividades y posponer sus reuniones, la Conferencia tiene potencial para convertirse en uno de los escasos foros en los que Irán y los países árabes pueden dialogar cara a cara sobre cuestiones de seguridad que directamente les afectan. Pero es poco probable que Israel acabe por sumarse, lo que, *de facto*, lleva a la Conferencia a un callejón sin salida, pues nada puede alcanzarse en el control de ADM sin la participación de la única potencia nuclear de la región.

La pretendida capacidad nuclear de Irán y sus vectores de lanzamiento son otro de los escollos a salvar, aunque la participación de este país en la Conferencia hace pensar que, en determinadas circunstancias, Irán estaría dispuesta al compromiso. El Plan de Acción Integral Conjunto (JCPOA, por sus siglas en inglés) constituye un elemento que, aunque aborda la cuestión desde una óptica parcial, podría servir de base para posteriores ampliaciones y contribuir al establecimiento de una WMDFZ. Siempre que EE. UU. decida reintegrarse en el mismo y que Irán vuelva al cumplimiento escrupuloso de sus cláusulas revirtiendo los últimos quebrantamientos de los límites impuestos sobre niveles de enriquecimiento de uranio, almacenamiento y desarrollo de centrifugadoras avanzadas.[28] Ninguno de ellos es irreversible y bien podrían haber sido adoptados para disponer de capacidad negociadora ante una previsible reapertura de la mesa de negociaciones con la llegada de la nueva Administración Biden. La revitalización del JCPOA no es en estos momentos descartable, aunque el proceso de negociación se prevé largo y difícil.

En cualquier caso, tanto la renegociación del JCPOA como cualquier otro desarrollo de una WMDFZ deberá tener en cuenta las legítimas aspiraciones manifestadas por algunos los países de la región al desarrollo de energía nuclear con fines pacíficos como signatarios del Tratado de No proliferación Nuclear (Arabia Saudita, Bahréin, Irak, Kuwait, Egipto y los EAU, además de Irán y Turquía). La renegociación del JCPOA puede ser un primer paso, pero, a largo plazo, un proceso que abarque la cuestión nuclear en toda su amplitud deberá acabar incluyendo a estos países, además de a Israel. Algo que, desde luego, difícilmente ocurrirá mañana.

A modo de conclusión, ¿es propicio el momento para construir una seguridad cooperativa en Oriente Medio?

La necesidad de establecer una arquitectura de seguridad en la que ha sido, quizá, la región más inestable del globo se ha dejado sentir desde hace décadas y, a pesar de los esfuerzos emprendidos continúa siendo un objetivo esquivo. Son pocas las iniciativas que se han puesto en marcha en la región y menos aun las que han llegado a desarrollarse mínimamente. Todas ellas se han movido en torno a los conceptos de defensa colectiva o, en su caso, seguridad colectiva, articuladas para hacer frente a un enemigo o

amenazas comunes, y las escasas iniciativas de seguridad cooperativa no han pasado de propuestas sobre las que los Estados implicados continúan reacios siquiera a pronunciarse.

La diferente interpretación sobre cómo la conflictividad en la región amenaza la estabilidad de cada una de las potencias regionales es causa de una profunda desconfianza mutua que impide que ninguna de ellas pueda aspirar a ejercer un liderazgo, o dominio, similar al que Estados Unidos ejerce de forma indiscutible en la OTAN, liderazgo que, voluntaria o involuntariamente, es aceptado por todos los socios de la alianza. Sin esta condición, la formación de estructuras de seguridad regionales resulta poco menos que imposible y el concurso de las potencias globales se hace imprescindible. Estas últimas, a su vez, se encuentran sumidas en un enfrentamiento por la hegemonía global que cada día que pasa adquiere mayores características de las luchas de poder que caracterizaron a la Guerra Fría.

Aun así, Rusia y China, extremadamente sensibles al mantenimiento de la estabilidad regional por las consecuencias que, por distintas razones, su ausencia puede provocar en sus respectivas economías, han puesto sus propuestas sobre la mesa. Estados Unidos, que mediante acuerdos bilaterales se ha podido garantizar una presencia militar en progresivo aumento, nunca ha mostrado excesivo interés por la formación de este tipo de mecanismos y estructuras multilaterales de seguridad cooperativa en la región. En las circunstancias actuales, está por ver si aceptará negociar sobre la base de alguna de las propuestas existentes, si articulará su propia propuesta, o, sencillamente, si no optará por ninguna de las dos alternativas, lo que dependerá de en qué medida se ajustan a sus intereses globales, en primera instancia y regionales, en segunda.

A este respecto, no se debe perder de vista que, a pesar de los aparentes cambios en las formas anunciadas por la nueva Administración Biden, sus objetivos de seguridad han cambiado poco respecto a los que guiaron a la Administración Trump. Las líneas maestras de la nueva estrategia de seguridad norteamericana apenas han comenzado a delinearse, pero desde un primer momento queda establecido que la distribución de poder hacia una cada vez más "asertiva" China y una "disruptiva" Rusia continúan siendo las primeras amenazas para el "orden internacional que EE. UU. contribuyó a establecer." En lo que a Oriente Medio se refiere, la defensa a ultranza de Israel y la consideración de Irán como el mayor "reto para la estabilidad regional" continúan siendo los pilares de su política exterior. Sin embargo, el acercamiento de los Estados árabes a Israel y el restablecimiento del diálogo en el seno del GCC dibujan un escenario diferente que ofrece nuevas oportunidades a una administración norteamericana que reconoce que "la fuerza militar [no tiene por qué ser] la respuesta a los desafíos regionales."[29]

Mucho tiempo ha transcurrido desde que Carter formulara su doctrina para Oriente Medio allá por los años 80 del pasado siglo y la importancia de esta región como origen de importaciones de hidrocarburos para EE. UU. ha decaído de manera considerable. EE. UU. se mantiene en la región más con la finalidad de no dejar un vacío que pueda ser ocupado por las «potencias revisionistas»[30] que por cualquier otra razón relacionada con el suministro mundial de energía.

El momento podría haber llegado para que EE. UU. adapte o recalibre su política exterior para Oriente Medio y, en este sentido, la formación de una organización de seguridad cooperativa, que por fuerza debería incluir a Irán, podría serle de gran utilidad. Tal esquema exigiría ciertos compromisos y reconocer, desde un punto de vista pragmático, la dificultad de bloquear por completo la expansión de Irán por la región. A cambio, EE.

UU. podría reducir considerablemente su presencia militar, mantener su esquema de alianzas regionales y contener, al menos parcialmente, la penetración e influencia de las "potencias revisionistas." No obstante, y aquí está la paradoja, una organización de estas características no podrá ser efectiva sin la colaboración activa de Rusia y de China.

Por otro lado, una mínima arquitectura de seguridad debería incluir mecanismos de control de armamentos y de armas de destrucción masiva. La revitalización del acuerdo nuclear con Irán puede ser un primer paso en esa dirección; y, de hecho, ya se han iniciado negociaciones indirectas en el curso de la reunión de la comisión conjunta del JCPOA, el 6 de abril de 2021. Sin duda, es este un gesto positivo, pero que en realidad es tan solo parcial. Antes o después habría que abordar el espinoso asunto del control de armamentos y la proliferación nuclear para toda la región, lo que por fuerza debería incluir no solo el programa nuclear y de misiles balísticos iraníes, sino también la capacidad nuclear de Israel. Además de integrar en el proceso al resto de países. No es tarea fácil, desde luego, y siguiendo el modelo de formación de estructuras de seguridad colectiva y cooperativa en otras partes del mundo, sabemos que su desarrollo únicamente puede acometerse de forma gradual, progresiva, en pequeños pasos, por fuerza parciales, que acaban alargando el proceso durante décadas.

EE. UU. se dispone a reasumir el liderazgo —o domino— global "en primer lugar mediante la diplomacia," aunque sus últimos gestos hacia el presidente Putin y la reciente reunión bilateral con China en Alaska indican que el tono de esa nueva diplomacia no tiene por qué ser necesariamente benigno con las "potencias revisionistas," sin excluir la escalada militar. Se anticipa una renovada confrontación en cuyo contexto la promoción de estructuras de seguridad cooperativa a nivel regional, aun requiriendo grandes dosis de realismo político, puede proporcionar a largo plazo grandes beneficios para la estrategia global norteamericana.

Notas finales

[1] Mario Laborie, "La evolución del concepto de seguridad," *Instituto Español de Estudios Estratégicos* (junio de 2011), http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2011/DIEEEM05-2011EvolucionConceptoSeguridad.pdf (consultado en marzo de 2021).

[2] Organización para la Seguridad Y Cooperación en Europa, *Acta Final de Helsinki* (1975), https://www.osce.org/files/f/documents/7/b/39506.pdf (consultado en marzo de 2021).

[3] Active Engagement, Modern Defence, *Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization* (Lisboa: 19-20 de noviembre de 2010), https://www.nato.int/strategic-concept/pdf/Strat_Concept_web_en.pdf (consultado en marzo de 2021).

[4] La Liga Árabe se había fundado en 1945.

[5] *Treaty of Joint Defense and Economic Cooperation Between the States of the Arab League* (17 de junio de 1950), Disponible en Lillian Goldman Law Library, https://avalon.law.yale.edu/20th_century/arabjoin.asp#1 (consultado en marzo de 2021).

[6] En marzo de 2015, la Liga anunciaba la creación de una Fuerza Árabe Conjunto-combinada que debía incluir hasta 40 000 efectivos de Arabia Saudita, Egipto, Marruecos, Sudán y Jordania, pero el proyecto ha llegado a materializarse. Simultáneamente, Arabia Saudí, país dominante en la organización, ha tratado de liderar la intervención árabe en el conflicto de Yemen armando una coalición de países musulmanes suníes que, al menos nominalmente, incluía fuerzas de Arabia Saudí, Egipto, Marruecos, Jordania, Sudán, Emiratos

Árabes Unidos, Kuwait, Qatar y Bahréin. La cohesión de la coalición ha sido inexistente y tras varios años de conflicto y a pesar del apoyo logístico y en inteligencia proporcionado por EE. UU., pocos progresos ha efectuado sobre el terreno. La decisión del presidente Biden de suspender el apoyo que EE. UU. le venía prestando ha acabado por darle la puntilla.

[7] El GCC fue establecido en 1981 incluyendo a Arabia Saudita, Bahréin, EAU, Kuwait, Omán y Qatar como organización intergubernamental con la finalidad de facilitar la cooperación política y económica de sus Estados miembro, véase The Cooperation Council for the Arab States of the Gulf, https://www.gcc-sg.org/en-us/Pages/default.aspx (consultado en marzo de 2021).

[8] Mohammed Osman, "GCC approves joint defence proposal," *Gulfnews.com* (01 de enero de 2001), https://gulfnews.com/uae/gcc- approves-joint-defence-proposal-1.407045 (consultado en marzo de 2021).

[9] Oman Observer, "Supreme Military Committee of GCC Armed Forces Chiefs of Staff meets," *Oman Observer* (12 de noviembre de 2020), https://www.omanobserver.om/supreme-military-committee-of-gcc-armed-forces-chiefs-of-staff-meets/ (consultado en marzo de 2021).

[10] ALSIRI, Mohammed Faisal, *Gulf Cooperation Council: Arabian Gulf Cooperation Continues Defense Forces (Peninsula Shield Force)* (mayo de 2015), Monografía del US Army Command and General Staff College.

[11] International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 2020* (febrero de 2020), https://www.iiss.org/publications/the-military-balance/military-balance-2020-book

[12] De hecho, en noviembre de 2020, se filtró a la prensa internacional una reunión, supuestamente secreta, entre el primer ministro israelí, Benjamin Netanyahu, y el heredero saudí Mohammed bin Salman en la futurista ciudad de Neom, a orillas del mar Rojo

[13] *Interim Nationa Security Strategic Guidance* (Washington,DC: White House, marzo de 2021), https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf (consultado en marzo de 2021).

[14] Phil Stewart , "U.S. wants military coalition to safeguard waters off Iran, Yemen," *Reuters* (9 de julio de 2019), https://www.reuters.com/article/us-mideast-iran-usa-coalition-idUSKCN1U42KP (consultado en marzo de 2021).

[15] "Russia's security concept for the Gulf area," *Ministerio de Asuntos Exteriores de la Federación Rusa* (23 de julio de 2019), https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/international_safety/conflicts/-/asset_publisher/xIEMTQ3OvzcA/content/id/3733575?p_p_id=101_INSTANCE_xIEMTQ3OvzcA&_101_I NSTANCE_xIEMTQ3OvzcA_languageId=en_GB (consultado en marzo de 2021).

[16] Foreign Ministry Spokesperson Hua Chunying's Regular Press Conference on July 25, 2019, *Ministerio de Asuntos Exteriores de la RPC*.Nota de prensa https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xwfw_665399/s2510_665401/2511_665403/t1683397.shtml (consultado en marzo de 2021).

[17] "Assistant Foreign Minister Chen Xiaodong Attends the Middle East Security Forum," *Ministerio de Asuntos Exteriores de la RPC* (27 de noviembre de 2019), Nota de prensa, https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjbxw/t1720145.shtm (consultado en marzo de 2021).

[18] La visita se desarrolló entre los días 24 y 30 de marzo de 2021 e incluyó Arabia Saudí, Turquía, Irán, Bahréin, EAU y Omán.

[19] "Wang Yi Proposes a Five-point Initiative on Achieving Security and Stability in the Middle East," *Ministerio de Asuntos Exteriores de la República Popular China,* (26 de marzo de 2020), https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1864767.shtml (consultado en marzo de 2021).

[20] Reuters Staff, "China plans to invite Palestinians and Israelis for talks," *Reuters* (24 de marzo de 2021) https://www.reuters.com/article/us-china-mideast-israel-yemen-idUSKBN2BG10E (consultado en marzo de 2021).

[21] "China - Middle East - Q&A from the press briefing (26 March 2021)," *France Diplomacy* (26 de marzo de 2021), https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/china/news/article/china-middle-east- q-a-from-the-press-briefing-26-mar-2021 (consultado en marzo de 2021).

[22] *Carta del Representante permanente de la República Islámica de Irán al secretario general de la ONU (*9 de diciembre de 2019) https://undocs.org/pdf?symbol=en/A/74/581 (consultado en marzo de 2021).

[23] FM Zarif's Al-Rai, "Article on Hormuz Peace Endeavour," *Ministerio de Asuntos Exteriores de la República Islámica de Irán* (10 de octubre de 2019) https://en.mfa.ir/portal/newsview/544114/fm- zarif%E2%80%99s-al-rai-article-on-hormuz-peace-endeavour (consultado en marzo de 2021).

[24] Israel, no signatario del Tratado de No proliferación Nuclear (TNP) mantiene la política de ni admitir la posesión de armamento nuclear ni negarla. Se estima que dispone de unas 90 cabezas nucleares con tecnología de plutonio y que habría producido suficiente plutonio para otras 200 cabezas adicionales, véase, "Fact Sheet: Israel's Nuclear Inventory," *Center for Arms Control and Non-Proliferation* (30 de marzo de 2020), https://armscontrolcenter.org/fact-sheet-israels-nuclear-arsenal/ (consultado en marzo de 2021).

[25] Tratado de Tlatelolco.

[26] Tytti Erästö, "The arms control-regional security nexus in the Middle East," *EU Non-proliferation and Disarmament Consortium* (no. 68, abril de 2020).

[27] *Conference on the Establishment of a Middle East Zone Free of Nuclear Weapons and Other Weapons of Mass Destruction*, *Web de Naciones Unidas*, https://www.un.org/disarmament/topics/conference-on-a-mezf-of-nwandowomd/ (consultado en marzo de 2021).

[28] Irán ha ido quebrantando los límites impuestos por el tratado en un proceso secuencial, rebasando los límites de almacenamiento de uranio enriquecido (300Tm) y agua pesada (130Tm), el límite de enriquecimiento de uranio del 3,67 %, la suspensión del desarrollo de centrifugadoras avanzadas y ha reanudado las actividades de enriquecimiento en las instalaciones de Fordow.

[29] Interim National Security Strategic Guidance

[30] Terminología empleada en la Estrategia Nacional de Seguridad de Estados Unidos, de diciembre de 2017