



Artículos

Orígenes, ramificaciones y ¿desenlace? de la crisis con Qatar. Su impacto sobre el Consejo de Cooperación del Golfo

Ornela Fabani¹

Introducción

A mediados de 2017 Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos (EAU) y Bahréin dispusieron un bloqueo aéreo, marítimo y terrestre sobre Qatar, país con el cual resolvieron romper relaciones diplomáticas. En enero de 2021 dicho bloqueo llegó a su fin, no obstante, los factores que motivaron esta crisis continúan latentes envenenando los vínculos bilaterales y minando la posibilidad de que los países miembros del Consejo de Cooperación de Estados Árabes del Golfo (CCG) puedan retomar la senda de la cooperación regional. El objetivo de esta contribución es analizar los orígenes, ramificaciones y las condiciones de posibilidad para un desenlace definitivo de la crisis con Qatar, así como también su impacto sobre el devenir del CCG.

Orígenes del bloque y factores que instan a su conformación

El CCG es un organismo subregional que emerge en 1981, en el marco de un escenario regional convulso, tras la invasión soviética a Afganistán, la revolución islámica en Irán y la posterior guerra entre Irán e Irak. Los países que forman parte de este esquema son Arabia Saudita, Bahréin, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, Omán y Qatar. En cuanto a los objetivos que convocaron a la conformación de este espacio, si bien su carta constitutiva alude a la cooperación en las más diversas áreas, lo cierto es que lo que impulsó a estos Estados a comenzar a transitar el camino de la cooperación regional fue su necesidad de hacer frente a un conjunto de amenazas compartidas y, por ende, de aunar esfuerzos en el ámbito de la seguridad (Fabani, 2012).

¹ Doctora en Relaciones Internacionales (UNR), Magíster en Integración y Cooperación Internacional (CERIR-UNR) y Licenciada en Relaciones Internacionales. Secretaria del Departamento de Medio Oriente (IRI - UNLP). Docente de la Universidad Nacional de Rosario. Becaria postdoctoral de CONICET. Miembro de equipos de investigación sobre Política Exterior Argentina en la UNR.

Al analizar los orígenes de este bloque hay quienes destacan la existencia de una serie de variables que han favorecido el acercamiento entre las partes. Entre ellas pueden mencionarse: la proximidad geográfica de este grupo de Estados que se encuentran ubicados en torno al Golfo Árabe. La existencia de una lengua común, el árabe. Además, estos países también comparten la fe islámica, si bien la proporción de fieles shiítas y sunitas difiere de Estado a Estado, y diversos aspectos culturales que se desprenden precisamente de profesar una religión común. En el plano político, todos los miembros del CCG adhieren a la forma de gobierno monárquica y se caracterizan por ser países donde existen escasos espacios de participación política. Mientras, en términos económicos, la amplia disponibilidad de recursos hidrocarbúricos ha permitido que estas seis naciones, que hoy intentan llevar adelante procesos de diversificación económica, se apoyen en economías fuertemente dependientes del petróleo.

Ahora bien, más allá de estos elementos compartidos, coincidimos con Gariup (2008) en que, en el caso del CCG, todo indica que determinantes estructurales neorrealistas han influenciado no sólo la formación sino también la evolución del bloque. Es decir, consideraciones relativas a la soberanía nacional, la supervivencia, la percepción de amenazas, los intereses políticos y económicos, además del ambiente geoestratégico dentro del cual la organización se inscribe son las fuerzas que han operado no sólo detrás de la constitución sino también del devenir de este esquema. En esta misma dirección, se entiende que éstos factores resultan centrales para explicar la disputa con Qatar y su impacto sobre el organismo de cooperación regional.

Prolegómenos de la crisis con Qatar

En lo que atañe a la crisis con Qatar, las rispideces entre el Emirato y sus socios no son un dato nuevo, por el contrario, comienzan a gestarse a partir de que Doha intenta adoptar una política exterior expansiva, pragmática, con mayores visos de autonomía en lo que respecta a su poderoso socio saudí, para cobrar mayor peso con la primavera árabe, cuando el emirato busca sacar ventaja de este proceso para posicionarse regionalmente.

De hecho, una vez iniciados los levantamientos, el país del Golfo dejó de lado su política fundada en ser el amigo de todos (Kinninmont, 2019) para tomar posiciones y apostar a quien muchos veían como posible vencedor: el Islam político. En este marco, el gobierno qatarí no sólo brindó apoyo a sectores de la oposición en Siria, también respaldó a la Hermandad Musulmana en Túnez y en Egipto. Al respecto, hay quienes destacan que el verdadero parte aguas fue precisamente el espaldarazo que Qatar otorgó al gobierno de Morsi, lo cual fue leído por sus socios como un intento de desestabilizar al país que es percibido como el verdadero pilar de la estabilidad del mundo árabe (Kinninmont, 2019).

Un claro antecedente del quiebre que se produce en 2017 lo encontramos en 2014, cuando Arabia Saudita, Emiratos Árabes y Bahrein decidieron retirar sus embajadores de Qatar. No obstante, en aquel entonces, la emergencia del Estado Islámico actuaría como catalizador para un acercamiento entre estos países, que resolvieron dejar de lado sus diferencias en pos de aunar filas para poder hacer frente a una amenaza externa que, en este caso, era compartida.

La crisis de 2017

En 2017, el conflicto se inició cuando la Agencia de Noticias de Qatar dio difusión a un discurso del Emir en el cual aparentemente elogiaba las políticas de Hamas y su aliado iraní y criticaba a los líderes del Golfo. De hecho, a pesar de que las autoridades qataríes rápidamente arguyeron

que la emisora había sido hackeada, sus socios no estuvieron dispuestos a escuchar. Tiempo después surgiría información clasificada que daría cuenta de que Emiratos se encontraba detrás de la jugada (Kinninmont, 2019).

Como respuesta a lo que se juzgó como una ofensa tres socios del bloque rompieron relaciones diplomáticas con Qatar. Arabia Saudita, EAU y Bahrein, a quienes se sumó Egipto, constituyeron lo que se denominó “el cuarteto antiterrorista”. En tanto, Yemen, Jordania, Mauritania, Maldivas y Djibouti degradaron sus relaciones diplomáticas con el emirato. Cabe agregar que los países del Golfo cerraron sus fronteras aéreas, terrestre y marítimas con Qatar y les otorgaron quince días a los ciudadanos qataríes para abandonar sus respectivos países. Asimismo, ordenaron a sus ciudadanos abandonar Qatar. Un conjunto de medidas que claramente han tenido un impacto negativo sobre el CCG si tenemos en cuenta que el mismo viene trabajando en pos de completar un mercado común. Aún más, entre sus logros no sólo se contaba la libre circulación de personas sino también el trato nacional que recibían los ciudadanos de los Estados miembros para residir, educarse e, incluso, recibir asistencia sanitaria en los demás países miembros del bloque.

Entonces las acusaciones contra Qatar giraron en torno a su apoyo a organizaciones terroristas. En este sentido, se alegó que el Emirato no sólo mantenía vínculos con la Hermandad Musulmana sino también con Al Qaeda y el Estado Islámico. Asimismo, también fueron condenados sus lazos con Irán, con quien el emirato comparte el mayor campo de gas natural del mundo North Dome/South Pars, y el rol de Al Jazeera, entendida como una plataforma de la Hermandad Musulmana.

Tiempo después del inicio del bloqueo, los miembros de lo que se conoció como el cuarteto presentaron una lista de trece demandas que Qatar debería atender en pos de dar por concluido el conflicto en el Golfo. Entre ellas: cortar sus relaciones con Irán, poner coto a sus vínculos con organizaciones terroristas, entre las cuales se mencionaba a la Hermandad Musulmana, cerrar Al Jazeera, culminar la presencia turca en Qatar y la cooperación militar bilateral con dicho país, y alinearse con sus socios del Golfo económica, política y militarmente. En torno a estas demandas, claramente las mismas pueden ser leídas como un pedido de capitulación (Asisian, 2018), como un conjunto de requerimientos que de ser cumplimentados atentarían contra la soberanía misma del Estado de Qatar, particularmente si atendemos al reclamo de que dicho país se alinee en las más diversas áreas a los miembros del cuarteto. Tres años después, se arribó a la finalización del bloqueo sin que Qatar hubiese cumplimentado ninguna de estas demandas.

Qatar el ganador de la partida

En línea con lo expuesto, hay quienes ven a Qatar como al gran ganador de esta partida, ello teniendo en cuenta que el mismo no sólo ha logrado afrontar un embargo económico sino, inclusive, diversificar sus relaciones y profundizar sus vínculos con otros actores de la región, dando por resultado que su política externa se torne aún más independiente de sus socios.

En efecto, Qatar logró reestructurar sus rutas comerciales y aumentar la capacidad agrícola y manufacturera local. Además, trabajó en la creación de nuevas redes logísticas y cadenas de suministro, considerando que previo al bloqueo un 40% de sus importaciones ingresaban al país a través de su frontera con Arabia Saudita y que otro porcentaje importante lo hacía a través de los puertos de EAU.

No debe pasarse por alto que Qatar es el mayor exportador de gas licuado del mundo. Asimismo, un país que detenta el mayor PBI per cápita a nivel internacional. En este marco, el emirato ha hecho uso de la diplomacia económica, ha recurrido a la firma de contratos de gas y a efectuar

importantes inversiones para consolidar las relaciones con distintos países. Aún más, contrariamente a lo que pretendían sus socios, desde que comenzó la crisis, Doha profundizó su alianza con Turquía, también sus vínculos con Irán.

Sin ir más lejos, la República Islámica le permitió el uso de su espacio aéreo y le ha provisto de alimentos. Tal es así que, las exportaciones iraníes a Qatar aumentaron de alrededor de \$ 60 millones entre 2016 y 2017, a \$ 250 millones entre 2017 y 2018 (Cafiero, Sudetic, 2021). Por su parte, Turquía ha reforzado su presencia en Qatar. Apenas a días del inicio del bloqueo el Parlamento turco aprobó una ley extraordinaria que permitía el despliegue de tropas en el emirato. En tanto, a fines de 2017, se constituía el Comando de la Fuerza Conjunta Combinada Qatar-Turquía. A partir de ese entonces, ambos países han ido reforzando los programas conjuntos de cooperación militar (Atalayar, 2019).

¿Por qué la crisis llegó a su fin?

Con respecto a por qué se decide poner fin a esta crisis, sin lugar a dudas la llegada al poder de la administración de Joe Biden ha allanado el camino. En efecto, el presidente de los Estados Unidos ya durante su campaña electoral había hecho expresa su voluntad de reevaluar sus relaciones con Arabia Saudita, EAU, Egipto y otros aliados de Medio Oriente. A lo que se suma que uno de los objetivos de la de política exterior de Biden en relación a la región reside en encontrar el camino para que Estados Unidos regrese al Acuerdo Nuclear con Irán. Como correlato, el fin del bloqueo a Qatar y el alivio de las tensiones entre los Estados miembros del CCG podría contribuir a que se arribase a un nuevo acuerdo y a sofocar las tensiones regionales.

En dicho marco, tras el asesinato del periodista Kamal Kashoggi, y en vistas de los resultados de su intervención en la guerra en Yemen, todo indica que el príncipe heredero saudí y artífice de la política exterior del reino, Mohammed bin Salman, buscó mediante el acuerdo de Al-Ula mejorar su imagen internacional y congraciarse con su socio norteamericano. En definitiva, el pragmatismo pesaría más que la historia y los valores compartidos.

Todavía más, existen indicadores que dan cuenta que Arabia Saudita y Qatar habrían estado cerca de llegar a un acuerdo para reducir las tensiones en al menos dos ocasiones, en diciembre de 2019 y julio de 2020. Si bien la postura de Emiratos habría resultado más esquiva. En efecto, puede presumirse que tal vez los emiratos habrían preferido continuar con el boycott, ello atendiendo, particularmente, a sus posturas encontradas con Qatar en el Norte, pero también en el cuerno de África, espacio en el que ambos actores buscan proyectarse.

El impacto de la disputa sobre el CCG

Tras la firma del Acuerdo de Al-Ula, Arabia Saudita abrió sus fronteras aéreas y terrestres con Qatar a principios del mes de enero. Poco tiempo después, se señaló que la apertura de la embajada saudí sería una cuestión de días y, finalmente, en febrero, el encargado de negocios del reino en Doha fue recibido por altas autoridades qataríes. Todavía más, a fines del mes de abril, el Emir de Qatar recibió al Ministro de Estado de Arabia Saudita en un encuentro en el que se apostó por impulsar las relaciones bilaterales; mientras, en el mes de mayo, el Emir de Qatar viajó a Riad para entrevistarse con el príncipe Mohamed bin Salman, en lo que sería su primer encuentro tras la cumbre de Al-Ula.

No obstante, con Emiratos la situación se ha perfilado más compleja, tal como se evidencia en declaraciones de altos funcionarios en las cuales se da cuenta de que, más allá de la apertura de rutas aéreas, o del restablecimiento de las relaciones comerciales, existen temas cuya solución resulta más difícil. En este sentido, no debe pasarse por alto que la rivalidad entre Adu Dhabi y Doha es ideológica pero también geopolítica.

Ahora bien, más allá de cualquier análisis en torno a quien ha salido ganando tras el difereando, el gran perdedor frente a esta crisis ha resultado ser el CCG. En este sentido, existieron analistas que pensaron en la división del organismo regional, que dieron cuenta de la agonía del bloque o, incluso, que entendieron a la crisis con Qatar como partida de defunción del mismo (Harb, 2017).

Principales obstáculos a la cooperación entre las partes

Las dificultades para el CCG no son nuevas, este organismo regional que, como se ha expuesto, se conformó con vistas a impulsar la cooperación en materia de seguridad, hace años que encuentra escollos para lograr avances sustanciales en esta área. En efecto, durante la década de los ochentas el bloque dio pasos importantes en esta materia, entre los cuales sobresale la creación de su fuerza militar conjunta, el Peninsula Shield Force; no obstante, con el correr del tiempo y, más específicamente, tras la invasión de Irak a Kuwait, se hace patente su incapacidad para coordinar una ofensiva conjunta no sólo en el plano militar sino inclusive en el ámbito diplomático. En este sentido, entre las dificultades que el bloque ha encontrado para profundizar la cooperación en seguridad se encuentran: la falta de consenso tanto en torno a las principales amenazas a la seguridad latentes en la región, como a de qué forma afrontarlas, la inexistencia de una visión compartida, que se vuelque en una postura conjunta, frente a diversos conflictos regionales y la desconfianza latente entre los propios socios del bloque (Fabani, 2012).

Ahora bien, se entiende que estos mismos factores dicen mucho respecto a la crisis con Qatar. Sin ir más lejos, mientras Arabia Saudita, Bahrén y EAU perciben a la Hermandad Musulmana como una amenaza a la legitimidad y estabilidad misma de sus regímenes, Qatar no solo no se opone a los movimientos islamistas sino que les ha otorgado respaldo. Ello, en gran medida, se explica considerando que este es un país pequeño, con vastas reservas de gas, con apenas unos 300.000 ciudadanos y el mayor PBI per cápita a nivel internacional, lo que le ha permitido al gobierno legitimarse a través de la dispensa de importantes beneficios económicos. De esta manera, un elemento central que emerge a partir de la evaluación de la crisis de 2017 es la creciente divergencia en las percepciones de seguridad entre los miembros del CCG, siendo este un organismo que se formó sobre la base de una percepción común de las amenazas a la seguridad regional.

En virtud de lo expuesto difiere, asimismo, el posicionamiento de estos países frente a distintos conflictos regionales que encuentran a los socios del Golfo apoyando a bandos opuestos, tal como ocurre en Siria o en Libia. Como correlato, no sólo se han multiplicado las fricciones entre las monarquías del Golfo sino que el bloque se ha visto imposibilitado de adoptar un accionar conjunto frente a estas situaciones de conflicto. Lo hasta aquí mencionado, sumado a la diferencia en las capacidades relativas de poder vigentes entre los miembros del CCG, ha favorecido la desconfianza entre los mismos. Desconfianza que sólo se ha agravado tras la crisis con Qatar y que, cabe agregar, no es privativa de Doha, sino que también se ha hecho extensiva a Omán y Kuwait que temen a futuro poder verse expuestos a una situación similar a la que le ha tocado atravesar al emirato.

Conclusión

Como hemos visto a lo largo del trabajo, las rispideces entre Qatar y sus vecinos del CCG no son nuevas. No obstante ello, la ruptura de relaciones diplomáticas entre las partes, en 2017, marca un antes y un después en el vínculo con quienes hasta ese momento eran sus socios. Si bien Qatar ha sabido sortear la referida crisis, claramente el gran perdedor de esta partida resulta el esquema de cooperación regional que una vez más ha chocado con: la falta de consenso tanto en torno a las principales amenazas a la seguridad latentes en la región, como a de qué forma afrontarlas, la inexistencia de una visión compartida, que se vuelque en una postura conjunta, frente a diversos conflictos regionales y la creciente desconfianza entre los propios socios del bloque

En base a lo expuesto, si bien el acuerdo de Al-Ula reitera la apuesta de los países firmantes en pos de alcanzar los objetivos expresos en la carta constitutiva del bloque: la coordinación política, la integración económica e, inclusive, el deseo de avanzar en la conformación de una unión del Golfo, es evidente que el bloque lejos se encuentra de poder dar pasos en firme en esta dirección.

Bibliografía

- Asisian, Njdeh (2018), "The Qatar crisis, its national implications, and the US national interests", *Small Wars Journals*.
- Atalayar (2019), "Qatar y Turquía refuerzan su alianza en tiempo de crisis". Disponible en: <https://atalayar.com/content/qatar-y-turqu%C3%ADa-refuerzan-su-alianza-en-tiempo-de-crisis>
- Cafiero, Giorgio, Sudetic, Brett (2021), "Iranian-Qatari Relations After Al-Ula", *Carnegie Endowment for International Peace*. Disponible en: <https://carnegieendowment.org/sada/83771>
- Fabani, Ornella (2012), "Cooperación en seguridad entre las monarquías del Golfo: un análisis a tres décadas de la conformación del CCG", *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR), octubre-diciembre.
- Gariup, Monica (2008), "Regionalism and regionalization: the state of art from a neo-realist perspective" en Cilja Harders, Legrenzi Matteo, *Beyond Regionalism: Regional Cooperation, Regionalism and Regionalization in the Middle East*, Ashgate Publishing Limited, United Kingdom.
- Harb, Imad (2017), "The Gulf Split: Why the GCC May Be Breaking Up", *National Interest*.
- Kinninmont, Jane (2019), "The Gulf divided. The impact of the Qatar crisis", *Chatham House*.