

La Unión Europea y el Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo Pérsico



Ana Echagüe



Acerca de FRIDE

FRIDE es un centro de estudios independiente, con sede en Madrid, dedicado a cuestiones relativas a la democracia y los derechos humanos, la paz y la seguridad, y la acción humanitaria y el desarrollo. A través de la investigación en estas áreas, FRIDE trata de influir en la formulación de las políticas públicas y de informar a la opinión pública.

Documentos de trabajo

Los documentos de trabajo de FRIDE tratan de fomentar un debate más amplio sobre estas cuestiones y ofrecer consideraciones pertinentes para las políticas públicas.

La Unión Europea y el Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo Pérsico

Ana Echagüe

Mayo de 2007

Investigadora, Programa de Democratización, FRIDE

Licenciada en Relaciones Internacionales e Historia del Arte por Tufts University y obtuvo su Master en Relaciones Internacionales en la School of International and Public Affairs de Columbia University.

Antes de entrar en FRIDE, fue directora adjunta del Proyecto de la Universidad de Oriente Medio en Madrid y trabajó como analista financiero en Lehman Brothers en Londres.

© Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) 2007.

Goya, 5-7, Pasaje 2º. 28001 Madrid – SPAIN

Tel.: +34 912 44 47 40 – Fax: +34 912 44 47 41

Email: fride@fride.org

Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en el sitio web de FRIDE: www.fride.org

Este documento pertenece a FRIDE. Queda prohibido todo tipo de reproducción o redistribución, total o parcial, sin el permiso previo de FRIDE. Las ideas expresadas por el autor no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre este documento o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en comments@fride.org

Índice

Intereses internacionales en la región del Golfo Pérsico	1
¿Por qué la falta de implicación de la UE en el Golfo Pérsico?	5
Comercio e inversión	8
¿Por qué llevan tanto tiempo las negociaciones?	10
Los beneficios del TLC	11
Energía	12
Los desafíos de la seguridad	14
Reforma política	18
Conclusión	20

A pesar de que Europa ha incrementado su coordinación en materia de política exterior y su presencia en casi todo el mundo, la región del Golfo Pérsico y más específicamente los países del Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo Pérsico (CCG - Bahrein, Kuwait, Omán, Qatar, Arabia Saudí y los Emiratos Árabes Unidos) continúan siendo un área desatendida. Es sólo cuestión de comparar las políticas hacia el Golfo con las políticas aplicadas en los Estados del norte de África y Oriente Medio incluidos en la Alianza Euromediterránea (*Euro-Mediterranean Partnership, EMP*) para atestiguar este déficit. A pesar de las deficiencias de la *EMP*, esta iniciativa representa una estrategia coordinada y arraigada de Europa hacia el sur del Mediterráneo que no se ha hecho extensiva a los países del CCG. Esto resulta aún más sorprendente si se tiene en cuenta que la Península Arábiga concentra varios asuntos cruciales para el interés internacional, entre ellos, la seguridad energética, la seguridad en Oriente Medio, la lucha antiterrorista y los debates sobre la reforma democrática en el mundo árabe. El peso de Europa en la región sigue siendo mínimo, y la Unión Europea (UE), como entidad colectiva, no ha logrado desarrollar una política integral y coherente hacia esta parte tan importante de Oriente Medio. Esta negligencia gira en torno a dos juicios europeos: en primer lugar, que el Golfo no reviste la urgencia geopolítica que justificaría asumir el coste de un compromiso mayor en la región; en segundo término, que la UE no tiene la capacidad suficiente para promover un cambio social, económico o político en el Golfo y que es mejor para sus intereses actuar con cautela y favorecer la estabilidad. Puede que estos juicios incluyan una importante dosis de realismo pero la UE también podría acabar pagando por su pasividad frente a los asuntos que afectan al Golfo.¹

La autora desea dar las gracias a Steffen Hertog, Matteo Legrenzi y Jean Francois Seznec por haber revisado una versión anterior del trabajo, y a los diplomáticos y funcionarios entrevistados en Bruselas en marzo de 2007.

¹ El temor a que la inestabilidad en Irak se extendiese por la región y la posibilidad de que surgiesen tensiones sociales en los países del Golfo.

Intereses internacionales en la región del Golfo Pérsico

La historia muestra que el compromiso de Europa con el Golfo Pérsico se vio entorpecido por la percepción de que la región era un área de influencia de Estados Unidos (EE.UU.) Los Estados europeos, con excepción del Reino Unido, no tienen antecedentes de participación en la región, a la cual ignoraron hasta que la primera crisis petrolera de 1973 puso de manifiesto la vulnerabilidad de Europa debido a su dependencia del petróleo y al riesgo, en términos geopolíticos, a la extensión de efectos nocivos del conflicto en Oriente Medio.²

Desde la década de 1970, EE.UU. ha dominado la participación internacional en la región, en un afán, inicialmente, de asegurar la provisión de petróleo y que, más recientemente, buscaba afirmar la seguridad y la estabilidad a través de la promoción de la reforma política. Con el fin de proteger sus intereses en la región, EE.UU. buscó asegurar la estabilidad de los países productores de petróleo a través de garantías en materia de seguridad para los Estados del Golfo. Hasta el derrocamiento del *Sha* de Irán, EE.UU. adoptó una política de dos pilares (confiando en Irán y en Arabia Saudí) en un intento por mantener la estabilidad de la región. Después de la revolución en Irán, su apoyo viró hacia Irak hasta que su invasión de Kuwait, llevó a una política de contención hacia tanto Irak como Irán. La última etapa de esta secuencia ha sido el cambio de régimen de la invasión de Irak en 2003. El temor a que la inestabilidad en Irak se extendiese por la región y la posibilidad de que surgiesen tensiones sociales en los

² Bichara Khader, *Is there a role for Europe in Gulf Security?*, GCC-EU Research Bulletin 3 (octubre de 2005).

³ Martin Indyk, *US Policy Priorities in the Gulf: Challenges and Choices* en The Emirates Center for Strategic Studies and Research, *International Interests in the Gulf Region*. (Abu Dhabi: 2004), pp 103-130.

países del Golfo llevó a EE.UU. a presionar para imponer una agenda de reforma³. Dicha presión se ha visto recientemente diluida en un esfuerzo por formar alianzas contra la creciente preeminencia de Irán. Finalmente, la inestabilidad de Irak ha servido para fortalecer, con el consentimiento de EE.UU., la mano de los regímenes autoritarios en la región.

Estas estrategias llevaron a la firma de convenios bilaterales de defensa y, con el tiempo, el establecimiento de bases militares en la región. Hasta la invasión de Kuwait, los Estados del Golfo, con excepción de Bahrein y Omán, habían preferido mantener a las fuerzas estadounidenses “en el horizonte”, pero, tras la invasión, le concedieron a EE.UU. acceso a sus bases e instalaciones militares. Desde ese momento, se garantizó la seguridad por medio del despliegue y mantenimiento de un gran número de fuerzas militares en la región. A pesar de que EE.UU. cuestionase los acuerdos de acceso por considerarlos poco fiables, sólo en el caso de Arabia Saudí tuvo que renunciar oficialmente al acceso en 2003,⁴ con motivo de las objeciones realizadas por la comunidad islamista del país. Pese a objetar la invasión de Irak, los otros cinco Estados han mantenido los acuerdos de acceso. Hasta el momento, EE.UU. es el único país con bases militares en la región.⁵

Es posible que debido a que la región se percibieron como un área de influencia estadounidense, Europa no haya mostrado la voluntad de adoptar una política independiente. La política exterior europea hacia la región ha sido de perfil bajo, con mayor interés en las negociaciones económicas que en las cuestiones políticas.⁶ Inicialmente las relaciones eran bilaterales, con países europeos individuales involucrados en ventas militares, proyectos de infraestructura y comercio, mientras que sólo recientemente surgieron las relaciones colectivas de la UE. Los Estados del Golfo Pérsico formaban parte del Diálogo Euro-Árabe lanzado en

1974, una iniciativa que colapsó en 1989 después de haber logrado bastante poco.⁷ Los Estados del Golfo constituyeron una parte importante del diálogo dado su rol en el embargo petrolero que provocó la creación de la iniciativa. No obstante, sólo más tarde surgiría una perspectiva europea dirigida específicamente al CCG, en respuesta a las lagunas existentes en las políticas europeas generales hacia el Mediterráneo y Oriente Medio. Pero incluso entonces el CCG se veía simplemente como una sub-categoría secundaria de un Oriente Medio más amplio, y no como una región merecedora de su propio enfoque y conjunto de prioridades).⁸

En 1989, la Comunidad Económica Europea (CEE) y el CCG firmaron un Acuerdo de Cooperación por el que se comprometían a entablar negociaciones para llegar a un Tratado de Libre Comercio (TLC) y también a que sus ministros se reunieran una vez al año en Reunión Ministerial / Consejo Conjunto. Los Estados del Golfo estaban interesados en acceder a los mercados europeos, especialmente al de los petroquímicos, y en conseguir concesiones comerciales comparables cuanto menos a las que tenía Israel. A Europa le interesaba la estabilidad regional y la creación de un marco para el suministro energético desde el Golfo.⁹ El alcance del acuerdo no era ambicioso y, desde el comienzo, no tuvo tratamiento de urgente. Lo que sí operó como factor determinante fue la decisión de la UE de perseguir una relación interregional, lo que ha entorpecido hasta la actualidad los avances en esta asociación.¹⁰ La perspectiva regional fue favorecida debido a que, por un lado, se comprendía de manera pragmática que Europa carecía de capacidad suficiente para enfrentar negociaciones bilaterales simultáneas con los diferentes países y, por el otro, porque es inherente a sus relaciones exteriores fomentar el

⁴Aunque no fue reconocido oficialmente, las fuerzas de Estados Unidos, a comienzos de la invasión, pudieron realizar operaciones contra Irak desde Arabia Saudí.

⁵ Indyk, op.cit.

⁶ Richard Youngs, *Europe and the Middle East: In the Shadow of 11 September*, Boulder. Lynne Rienner, capítulo 6.

⁷ De hecho, parece haber intenciones de reavivar el Diálogo Euro-Árabe de alguna manera por parte del Parlamento Europeo, según se entrevé en un informe reciente de su Comité de Relaciones Exteriores, “Sobre la estrategia en el mundo árabe: ¿qué estrategia debe seguir la Unión Europea?”, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A6-2007-0127&language=EN&mode=XML> (acceso el 7 de mayo de 2007).

⁸ Gerd Nonneman, *EU-GCC Relations: Dynamics, Patterns and Perspectives*, Journal Of Social Affairs, 2007, de próxima aparición.

⁹ Ibid.

¹⁰ Youngs, op. cit..

desarrollo regional. Un funcionario de la UE ha observado que no entraba dentro de los intereses de la UE abrirse a Estados más pequeños como los Emiratos Arabes Unidos (EAU), mientras que su interés principal fuese Arabia Saudí.

En 1995, la Comisión sugirió tomar medidas que fortalecieran las relaciones entre la UE y el CCG, entre las cuales se encontraban el establecimiento de un diálogo político¹¹. Una de las iniciativas en torno al relanzamiento de la relación fue la inclusión de una 'cooperación descentralizada'. Esto formaba parte del compromiso de la UE con la sociedad civil y destacaba tres áreas de cooperación: el comercio, los medios de comunicación y la educación superior, sobre la base de la financiación compartida. La educación fue la única área que –al menos al comienzo– logró despegar: se realizó una prueba piloto para un proyecto de cooperación regional entre universidades. Pero hasta este proyecto se dejó de lado con el tiempo por problemas de comunicación, problemas en el proceso de toma de decisiones y por la falta de seguimiento por ambas partes. También parece haber habido alguna preocupación de orden político en Europa por la imagen que pudiera estar dando la UE en materia de gastos excesivos y posiblemente corruptos.¹²

En el período que siguió al 11 de septiembre de 2001, se realizaron varios intentos para dar un mayor impulso a las relaciones de la UE con la región. Hubo un intento prudente de apoyar la dinámica de la reforma política en parte como reflejo de una nueva concepción de la seguridad y, por otra parte, como respuesta a incipientes iniciativas de cambio político en algunos países de la región¹³. La decisión anunciada en 2002 de abrir una delegación de la Comisión en Riad, la primera y única en la región, se tomó como una señal de mayor compromiso (aunque la oficina no se abrió de hecho hasta 2004).

En el Consejo Conjunto de ese año, también se acordó que ambas partes "limitarían sus actividades a un número pequeño de áreas" para poder afrontar las dificultades en la implementación del acuerdo de cooperación. Las áreas que en lo sucesivo serían prioritarias eran el Tratado de Libre Comercio y la cooperación en materia comercial y de energía. Se incluyeron cláusulas sobre derechos humanos y migración.

En diciembre de 2003, la Comisión y el Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) presentaron un documento de políticas que hacía hincapié en la necesidad de extender y profundizar el diálogo entre la UE y el CCG, y relacionar los marcos de la UE-CCG y la Alianza Euromediterránea¹⁴. Ese mismo mes, en una nueva Estrategia Europea de Seguridad, se mencionó la necesidad de lograr un compromiso mayor con el mundo árabe. A esto siguió en junio de 2004 la adopción de la *Strategic Partnership with the Mediterranean and the Middle East* (Asociación Estratégica con el Mediterráneo y Oriente Medio)¹⁵. Esta estrategia incorporó al Golfo en el marco general del Mediterráneo y Oriente Medio, y comprometía a la UE a avanzar en una asociación con estos países. Apuntaba que las relaciones de la UE con los países del este de Jordania estaban menos desarrolladas y que las características económicas y sociales de estos países requerían instrumentos distintos de aquellos utilizados en el Proceso de Barcelona. También sugería que la UE consideraría suscribir 'compromisos políticos bilaterales' con cada Estado del Golfo por separado que quisiera cooperar en las cuestiones referentes a la reforma, lo que significó el abandono potencial del énfasis en la base regional de las relaciones que había defendido durante mucho tiempo la UE pero que no se habían materializado de ninguna manera significativa. En este nuevo documento, la UE también se comprometió a invertir más recursos con el fin de sustentar la reforma en el Golfo.

¹¹ Roberto Aliboni, *An Italian perspective on future EU-GCC relations*, GCC-EU Research Bulletin, Número 1 (marzo de 2005).

¹² Gerd Nonneman, *Back To The Future: EU And Gulf Regional Studies* Gerd Nonneman, GCC-EU Research Bulletin 4 (febrero de 2006).

¹³ Youngs, op. cit..

¹⁴ Comisión Europea y Consejo de la Unión Europea, 'Consolidación de la colaboración de la UE con el mundo árabe', 4 de diciembre de 2003.

¹⁵ Comisión Europea, *Strengthening the Mediterranean Policy of the European Union: establishing a Euro-Mediterranean Partnership*, COM (94) 427, 19 de octubre de 1994, p. 5; y *EU Strategic Partnership with the Mediterranean and the Middle East* (informe preliminar).

La asociación se presentó como un marco estratégico, eludiendo así lo que algunos gobiernos juzgaban ser un enfoque ineficaz y de un perfil demasiado bajo y técnico liderado por la Comisión. Se basó en una sugerencia inicial de Francia y Alemania, que surgió como respuesta a la propuesta estadounidense de generar la iniciativa llamada *Greater Middle East Initiative* (la Iniciativa del Gran Oriente Medio).¹⁶ No obstante, no hubo consenso en el seno de la UE acerca de qué debería perseguir la asociación estratégica en la práctica. Los Estados más escépticos se mostraron reticentes a adoptar cualquier estrategia que pudiera ser asociada con la visión de EE. UU. de un marco de seguridad regional. Otros querían proteger la supremacía del Mediterráneo dentro de las prioridades de la UE y evitar cargar a la *EMP* con las complejidades propias de los temas del Golfo. Estos Estados detectaron (y rechazaron) los intentos de introducir de manera furtiva a Irak, Yemen y el CCG en el Proceso de Barcelona.

Dada la falta de entusiasmo mostrada por la mayoría de los Estados, la Asociación Estratégica ha logrado poco en la práctica, quedando, según las palabras de un diplomático, como un 'marco vacío'. Como es habitual, en sus políticas hacia el Golfo, la UE ha pretendido caminar por una delgada línea divisoria entre un atisbo de cooperación transatlántica, por un lado, y (lo que juzga como) un enfoque distinto al de EEUU, uno que enfatiza la participación, la cooperación y la consulta con los países involucrados. Asimismo, con frecuencia ha incidido en reconocer la importancia del conflicto árabe-israelí como parte inseparable del marco general de las relaciones con la región.¹⁷ En cualquier caso, parece que el hecho de que la presión de EEUU por conseguir la reforma política en la región haya cedido, limitará aún más la poca influencia política que la UE pudiera haber tenido en la región.

Al mismo tiempo, China, India y Japón están demostrando mayor interés en la zona. Un ejemplo de esto es

que el comercio entre el CCG y Asia se ha casi triplicado en los últimos cinco años. El CCG está cobrando mayor importancia como fuente de energía para las economías asiáticas florecientes mientras que países como India y China se están convirtiendo en mercados de inversión clave para los petrodólares del Golfo.¹⁸ Asia se ha convertido en un destino central para las exportaciones desde Arabia Saudí, Kuwait y los EAU. El atractivo adicional que presentan estos países como socios de negocios es que no se mezclan con la política interna: las discusiones sobre economía no hacen referencia a la política.

Un primer Diálogo Asia-Oriente Medio se realizó en Singapur en 2005 con el compromiso de una segunda reunión intergubernamental para fines de 2007 en El Cairo. Gran parte de este creciente interés en Oriente se debe a que la diplomacia comercial mercantilista de China se ha mostrado más interesada en los Estados del Golfo. Según lo advirtió un analista, "el enfoque proactivo y bien coordinado de China contrasta fuertemente con la política dispersa y reactiva de la UE hacia los Estados del CCG".¹⁹ China se ha convertido en un mercado clave para el petróleo y, en abril de 2006, con motivo de la primera visita del Presidente Hu Jintao a Arabia Saudí se firmaron varios acuerdos de cooperación incluyendo uno de exploración de energía y seguridad. En 2004, la empresa petrolera estatal china Sinopec firmó un contrato para la prospección de gas en Arabia Saudí y, en 2006, Saudi Aramco celebró un acuerdo por 3,6 mil millones de dólares con Exxon Mobil y Sinopec para una empresa conjunta de refinación de petróleo y tratamiento de químicos. En enero de 2006, el rey Abdullah visitó Pekín y firmó un Memorando de Entendimiento para una mayor cooperación e inversión en petróleo, gas natural y minerales. Las ventas de petróleo saudí a China representan cerca del 17% de las importaciones de petróleo de ese país. El comercio entre estos dos paí-

¹⁶ Youngs, op. cit.

¹⁷ Bernard El-Ghoul, *Towards a new political partnership between the EU and the GCC: The challenges of the new European Commission*, GCC-EU Research Bulletin 1 (marzo de 2005).

¹⁸ N. Janardhan, *Convert East-East Opportunity Into Strategy*, Arab News, 12 de marzo de 2007, <http://www.arabnews.com/?page=6§ion=0&article=93515&d=12&m=3&y=2007> (acceso el 13 de marzo de 2007).

¹⁹ Steffen Hertog, *Perspectives of economic integration in the Arab countries*, estudio para el Comité de Relaciones Exteriores del Parlamento Europeo, septiembre de 2006, p. 9.

ses sobrepasó los quince mil millones de dólares en 2005²⁰. La participación de China en los mercados del Golfo aumentó del 3,6% en 1994 al 8,3% en 2004²¹. El comercio entre los EAU y China se incrementó en un 31,5% hasta llegar a los 14,2 mil millones de dólares en 2006, una tendencia que se espera continúe hasta llegar a los cien mil millones en 2015.²² Se está negociando en la actualidad un TLC entre China y el CCG.

El CCG es el segundo socio comercial de India y se espera que rebase a EE.UU. Las exportaciones de India al CCG constituyen alrededor del 3-4 por ciento de las exportaciones totales mientras que las importaciones provenientes del CCG representan el 20% del total. El comercio con los EAU reviste especial relevancia.²³ La participación de mercado de India en el CCG se ha casi duplicado en los últimos diez años.²⁴ Se prevé que el CCG e India retomen las negociaciones hacia un TLC en una tercera ronda de conversaciones que se llevará a cabo en Mumbai en mayo de 2007. En enero de 2006 Arabia Saudí e India acordaron desarrollar una asociación estratégica de energía que pretende incrementar las exportaciones de petróleo saudí a India y promover las inversiones conjuntas de empresas privadas y estatales en proyectos de energía. Arabia Saudí exporta el 25% de las importaciones de crudo de India.²⁵ En la actualidad, el comercio bilateral de productos no relacionados con el petróleo entre ellos alcanza los 25 mil millones de dólares.

²⁰ Hassan M. Fattah, *Avoiding Political Talk, Saudis and Chinese build trade*, New York Times, 23 de abril de 2007. <http://www.nytimes.com/2006/04/23/world/asia/23saudi.html> (acceso el 24 de abril de 2007).

²¹ Heliot, op. cit.

²² *UAE-China trade soars to \$14.2b*, Khaleej Times online, 15 de marzo de 2007,

http://www.khaleejtimes.com/DisplayArticleNew.asp?section=business&xfile=data/business/2007/march/business_march438.xml (acceso el 16 de marzo de 2007).

²³ *GCC, India to revive trade talks in May*, Khaleej Times online, http://www.khaleejtimes.com/DisplayArticleNew.asp?section=business&xfile=data/business/2007/march/business_march776.xml (con acceso el 28 de marzo de 2007).

²⁴ Jacques Heliot, *France and the Arabian Gulf*, GCC-EU Research Bulletin 51 (julio de 2006).

²⁵ *Saudi and India sign strategic energy deal*, Gulf Daily News, 28 de enero de 2006, http://www.gulf-daily-news.com/1yr_arc_Articles.asp?Article=133787&Sn=BUSI&IssueID=28314&date=1/28/2006 (con acceso el 8 de febrero de 2006).

Japón también está encaminando sus esfuerzos hacia el compromiso con la región a través de proyectos relacionados con el petróleo y mayores inversiones. El primer ministro de Japón, Shinzo Abe, ha visitado los Estados del Golfo recientemente, los cuales satisfacen el 76% de las necesidades de petróleo de Japón. Se han firmado dos acuerdos significativos: uno para almacenar el petróleo saudí en la isla de Okinawa, al que Japón tendrá acceso preferencial en tiempos de emergencia; y otro por el cual el *Japan Bank for International Cooperation* prestará mil millones de dólares a la empresa nacional de petróleo de Abu Dhabi a cambio de contratos petroleros a largo plazo. Desde 2001, Japón viene invirtiendo miles de millones en transporte, gasoductos y proyectos petroquímicos en la zona, acuerdos que señalan el deseo de Japón de aumentar su influencia en la región.²⁶ Esta relación económica entre los Estados del CCG y Asia sólo puede ir a más, a medida que se acentúan las necesidades de Asia en materia de energía y a que crecen los fondos del Golfo en busca de inversiones.

¿Por qué la falta de implicación de la UE en el Golfo Pérsico?

A pesar de la pretensión, al menos en lo formal, de contar con una política europeizada en relación a los Estados del Golfo, aún persiste una gran dosis de bilateralidad. Algunos Estados miembro de la UE aluden a su falta de presencia histórica en la región como razón para no querer que la UE adopte un perfil demasiado alto. Los miembros de la UE que sí tienen un legado histórico allí, principalmente el Reino Unido, quieren tener mayor apoyo por parte de la UE pero sin ceder su espacio bilateral o nacional de maniobra. En los casos en los que algunos Estados (el Reino Unido,

²⁶ David Pilling, *Japan's Middle East rhetoric masks energy policy failure*, Financial Times, 1 de mayo de 2007.

Francia y Alemania) han desarrollado lazos comerciales, estos quieren proteger sus relaciones nacionales a pesar de las presiones para ampliar las relaciones de naturaleza colectiva. Otros países, que no tienen lazos tan estrechos, como Italia por ejemplo, consideraron la falta de transparencia de la región como un obstáculo para mejorar las relaciones.²⁷

En el ámbito del Consejo, los funcionarios sugieren que el Golfo no ha generado desafíos políticos de alto nivel o dramáticos como para intensificar la política de la UE. Funcionarios de la Comisión explican que la UE tiene preocupaciones más urgentes, como por ejemplo la ampliación, que han contribuido a cierto abandono de la región. En pocas palabras, la falta de voluntad política, los intereses dispares y las dificultades estructurales han atentado contra una participación más profunda de Europa en el Golfo. En los últimos dos años los responsables de la formulación de políticas han insistido en que es el momento adecuado para darle prioridad a la región. El papel cada vez más firme de Arabia Saudí respecto del conflicto árabe-israelí (según se comprobó en el Acuerdo de La Meca firmado en enero de 2007 que gracias a la mediación saudí ayudó a la creación del gobierno de unidad nacional palestino) y otras cuestiones regionales (el Líbano, Irán, Irak) ha resaltado la importancia de tener un compromiso más estructurado y estratégico de Europa con el reino. Pero, para muchos funcionarios de alto rango y ministros, el Golfo aún no es una prioridad. Un activista político del Golfo se quejó de que para Javier Solana, por ejemplo, la región continúa siendo 'un agujero negro'. Al margen de cuestiones más amplias de historia y de intereses nacionales, la falta de progreso también puede atribuirse a obstáculos institucionales de ambas partes (de la UE y el CCG). En el seno de la UE, la superposición de competencias entre el Consejo y la Comisión y la falta de instrumentos específicos o influencias que puedan desplegarse efectivamente en la región, debilitan las posibilidades de progreso.

Parte de la dificultad en el fortalecimiento de las relaciones de carácter regional proviene de que, his-

tóricamente, se han perseguido relaciones del tipo bilateral. Los países del CCG tienen dificultades en despegarse de este patrón y aceptar el modelo de la UE en su conjunto. Los Estados del CCG prefieren tratar con los europeos de forma individual sobre cuestiones específicas, en especial dado que algunos Estados miembro tienen mejor representación diplomática en la región que la Comisión. Los Estados del Golfo no han sido 'socializados' para familiarizarse con la UE como conjunto, de la misma manera que los Estados árabes de la EMP. Que la Comisión esté a cargo de las negociaciones sobre los aspectos técnicos del TLC mientras que el Consejo y la Presidencia lideran los aspectos políticos (como las cláusulas de no proliferación y sobre derechos humanos) ha causado confusión. El Golfo sigue siendo la zona de Oriente Medio donde la UE no tiene menor influencia y donde las fórmulas básicas de cooperación de la Unión son menos aplicables. Las estructuras de la sociedad civil y económica no se prestan a formas de cooperación convencionales y la falta de interpenetración económica atenta contra la influencia europea.²⁸ La región no es apta para recibir asistencia al desarrollo y no está incluida en la Política Europea de Vecindad, lo que reduce la posibilidad del uso de la condicionalidad. La adopción por parte de la UE de un enfoque regional ignora las diferencias sociales, políticas y económicas existentes entre los seis países y cómo éstas condicionan el campo de acción de Europa.

Por otro lado, algunos Estados miembro sospechan de la Comisión, acusándola de querer expandir su poder más allá de sus atribuciones técnicas y financieras. Preferirían que el Consejo alentara las relaciones políticas independientemente del TLC. No obstante, en la actualidad las cuestiones políticas solo se discuten en las reuniones ministeriales anuales del Consejo Conjunto, las reuniones de directores regionales anuales y la reunión de la *troika* al margen de la Asamblea de las Naciones Unidas. En estos foros no se negocian las cuestiones políticas sensibles (los participantes admiten que el diálogo termina siendo formalista y sin

²⁷Op. cit

²⁸Youngs, op. cit..

contenido). Algunos Estados miembro propusieron la creación de foros de discusión con el CCG más reducidos pero otros (a pesar de o tal vez debido a su propia renuencia a darle prioridad al Golfo) desconfiaban de conversaciones que no incluyeran a los gobiernos de toda la UE.

La estructura del CCG entendida como una organización intergubernamental sin instituciones supranacionales es también un obstáculo. La Secretaría del CCG no tiene competencia para llevar a cabo negociaciones independientes comparables al poder de la Comisión para negociar los acuerdos de comercio exterior de la UE. La Secretaría del CCG carece de poder de negociación más allá de un grupo de cuestiones económicas y su presidente no tiene la facultad de hablar en nombre de todos sus miembros. Aún persisten desconfianzas y diferencias muy arraigadas entre los miembros del CCG. Además, no cuenta con un presupuesto propio sino que depende de las asignaciones de recursos de los Consejos de Ministros pertinentes.²⁹ Esto ha causado frustración a ambas partes y ha favorecido la continuidad de las negociaciones políticas bilaterales, normalmente a través de los embajadores locales de los Estados miembro. No hay verdaderos procesos de toma de decisiones a nivel regional como tampoco hay líneas de responsabilidad burocráticas definidas. El proceso de toma de decisiones no es transparente.³⁰ La diplomacia en los países del Golfo, donde el poder está en manos de un mismo individuo durante largos períodos, se sustenta en la regularidad y en las relaciones personales, un modelo entorpecido por la estructura dual de las relaciones con la UE y la rotación de sus funcionarios. Por convención es el Vice-ministro de Finanzas saudí quien está a cargo de las negociaciones con la Comisión, independientemente de si es la persona más cualificada para hacerlo.³¹ Podría decirse que, a pesar de toda la retórica su sensibilidad hacia la necesidad de no imponer modelos, la UE ha sido res-

ponsable de tratar de imponer en el Golfo su propio modelo de integración regional.

Debido a todas estas dificultades, y a pesar de las claras razones para fortalecer las relaciones, ambas partes culpan al fracaso en concretar el TLC el haber retrasado la intensificación de las relaciones. El CCG ve en la firma del TLC una prueba básica de la voluntad de la UE para comprometerse con la región. Como se dijo con anterioridad, los Estados del Golfo ricos en petróleo no reciben la asistencia para el desarrollo que otorga a la UE cierta influencia en otras partes del mundo (aunque el CCG goce de una nueva pequeña línea presupuestaria que la Comisión destinará a la cooperación en energía, educación, ciencia y tecnología, y el medio ambiente en países de alta renta)³². Esta falta de asistencia al desarrollo hace que el comercio cobre mayor importancia como base de compromiso político. Aquellos Estados miembro –Reino Unido, Dinamarca y Holanda– que presionan para que se intensifiquen las relaciones, expresan su frustración por la incapacidad de la Comisión de cerrar el acuerdo. Otro grupo de Estados miembro han argumentado que el libre comercio no es importante como base para tener una presencia geopolítica más profunda y que se debería perseguir la concreción de una participación más política directamente a través del Consejo. Los mismos Estados del CCG rechazan lo que consideran un esfuerzo más para posponer la firma del TLC.

²⁹ Nonneman, (2007) op.cit.

³⁰ Abdulla Baabood, *Dynamics and Determinants of the GCC States' Foreign Policy, with Special reference to the UE* en Gerd Nonneman, ed, *Analyzing Middle East Foreign Policies*, (Nueva York: Routledge, 2005) p. 162.

³¹ Nonneman, op. cit.

³² Reglamento (CE) No 1934/2006 del Consejo del 21 de diciembre de 2006 por el que se establece un instrumento de financiación de la cooperación con los países y territorios industrializados y otros países y territorios de renta alta.

Comercio e inversión

No sorprende que las relaciones entre la UE y el CCG se hayan mantenido por tanto tiempo ocupadas fundamentalmente en la concreción de un tratado de libre comercio, ya que es el área en la que la UE disfruta del mandato supranacional más claro para negociar en nombre de sus países miembro. Según se dijo más arriba, durante la década de 1990, la política europea en el Golfo se basó en el Acuerdo de Cooperación de 1989 entre la CEE y el CCG. El objetivo propuesto fue fortalecer las relaciones, expandir la cooperación económica y técnica y contribuir a la paz y la estabilidad de la región a través del desarrollo económico y la diversificación de los países del CCG. Estableció la realización de consejos ministeriales conjuntos anuales y estipuló la cooperación en materia de energía, industria, comercio y servicios, agricultura, pesca, inversión, ciencia, tecnología y medio ambiente. El acuerdo de cooperación reveló un fuerte prejuicio comercial y propuso la creación de un área de libre comercio. A pesar de la disposición de cooperación fuera del TLC en las áreas mencionadas antes, las relaciones entre los dos bloques se han visto afectadas por el fracaso del TLC. Después de 17 años de negociaciones, el TLC aún no se ha firmado y la cooperación en otras áreas aún es limitada.

En contraste con el enfoque de EE.UU., que busca cooperación con Estados individuales, la UE decidió alentar la expansión y la liberalización del comercio de manera interregional. Esta decisión ha sido un error según muchos analistas, que responsabilizan a las dificultades inherentes para llegar a un acuerdo con Arabia Saudí. Significaba que, hasta que el CCG no estableciera una unión aduanera, iba a ser muy difícil seguir adelante con la cooperación y la liberalización económica. A finales de la década de 1990, el CCG estipuló que establecería una unión aduanera para 2005, fecha que luego se adelantó para 2003, con un período de transición de tres años. Las negociaciones para el TLC se retomaron en 2002 y el Consejo redactó sus directivas de negociación de lo que ahora era un TLC detallado, que incluía temas como servicios, inversiones y contra-

taciones públicas, en lugar de ser simplemente un acuerdo sobre mercaderías.

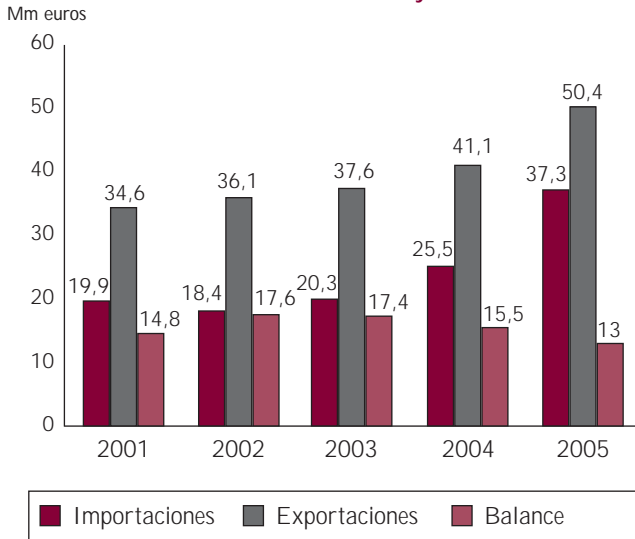
En los 17 años que lleva de vigencia el Acuerdo de Cooperación entre la UE y el CCG, el comercio entre ambos bloques ha crecido de manera constante, y la UE mantiene en la actualidad un balance comercial favorable significativo con el CCG. En la década de 1980, el balance comercial con el CCG era negativo: las importaciones de la UE representaban 41 mil millones de euros y las exportaciones 13 mil millones. El comercio entre ambas partes alcanzó niveles récord en 2005 ya que sobrepasó los 87 mil millones de euros, cerca del doble de los niveles alcanzados en el año 2000³³. Las importaciones del CCG desde la UE representaban casi 51 mil millones de euros, un tercio de las importaciones totales de la región. En la actualidad, el CCG es el quinto mercado exportador más grande de la UE y la séptima fuente de importaciones. El ámbito de las exportaciones está dominado por las maquinarias y los materiales de transporte mientras que una gran parte de las importaciones (65%) son productos básicos. La UE es el socio comercial más grande del GCC. Es también la fuente de importaciones más grande de la región; éstas incluyen maquinaria, como equipos de generación de energía eléctrica, vehículos y aeronaves Airbus. Cerca del 12% de las exportaciones del CCG se destinan a la UE, lo que la convierte en su segundo mercado de exportaciones más importante después de Japón.

Socios mayoritarios del CCG en 2005 (en millones de €)			Participación de la UE en las importaciones totales de los Estados del CCG (2005)	
Mundo	269440	100%	Bahrein	22.70%
Japón	54836	20%	Kuwait	34.00%
EU	33138	12%	Omán	24.70%
Corea	30481	11%	Qatar	41.00%
EEUU	26790	10%	Arabia Saudí	34.90%
China	14641	5%	EAU	33.80%

Fuente: Hertog (2006), *Perspectives of economic integration in the Arab countries*.

³³ Bernard Savage, *The EU and the GCC: a growing partnership*, GCC-EU Research Bulletin 1 (marzo de 2005), Abdel Aziz Abu Hamad Aluwaisheg, *The EU-GCC Free Trade Area Negotiations: the Home Stretch or First Base?*, Rodney Wilson, *Evaluating the impact of the FTA on the overall GCC-EU relationship*, Emilie Rutledge, *Quantifying the GCC'S expected economic gains*, GCC-EU Research Bulletin 2 (junio de 2005)

Comercio entre la UE y el CCG



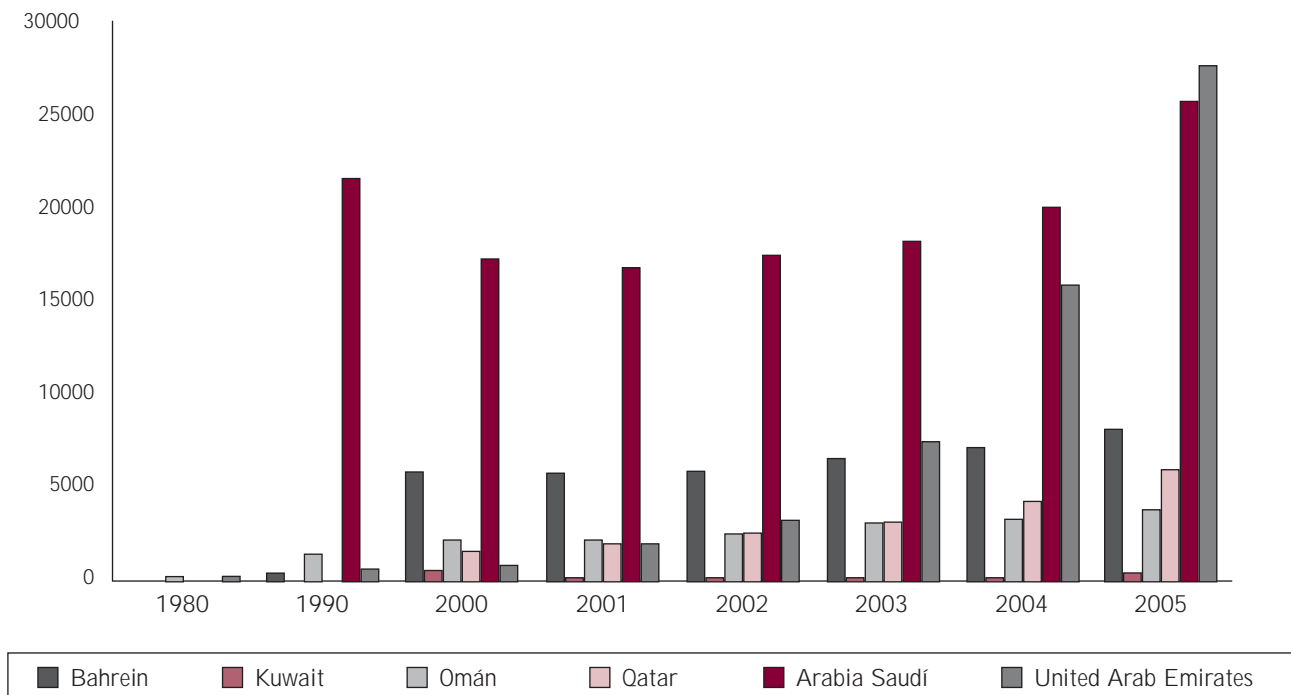
Fuente: DG Trade Statistics

Las inversiones extranjeras directas (IED) recientes son aún modestas en comparación con los flujos de inversión hacia otras regiones, pero han aumentado con rapidez desde el año 2000. En los últimos tres años se ha acentuado el interés internacional en las economías del Golfo debido a que los inversores institucionales y

los actores industriales están lentamente entrando en mercados que han presenciado la erosión progresiva de los privilegios nacionales y las restricciones en la inversión desde fines de la década de 1990. Parece haber mayor confianza en que los países del CCG estén ahora manejando mejor el reciente auge petrolero que durante la escalada de precios de la década de 1970, que llevó a la prosperidad de las importaciones y los servicios, pero también a la fuga de capitales.³⁴

La cantidad de capital que acumula el Golfo en la actualidad es digna de comentario. Europa se ha beneficiado del cambio de patrón que experimentaron los sectores público y privado del CCG en la asignación de activos en el extranjero desde el 11 de septiembre de 2001 debido a que gran cantidad de fondos se han invertido en acciones europeas, bienes raíces y la industria pesada europea (especialmente acuerdos de refinería, petróleo y petroquímicos entre las empresas SABIC e IPIC). Esto refleja los cambios geo-económicos que lo alejan de EE. UU. y aumenta su interdependencia con Europa.

Ingreso de IED (mill de USD)



Fuente: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

³⁴ Hertog, p.10.

¿Por qué llevan tanto tiempo las negociaciones?

Las negociaciones del TLC se vieron obstaculizadas desde el comienzo por la inercia burocrática y la falta de experiencia en negociaciones comerciales entre bloques. La naturaleza abarcadora del TLC también ha prolongado el proceso de negociación. Muchas de las cuestiones que deben atenderse superan el tipo de medidas de liberalización que haya adoptado el CCG en el pasado, en especial porque algunos de sus Estados miembro no pertenecían a la Organización Mundial del Comercio (OMC) cuando comenzaron las negociaciones con la UE. En consecuencia, se les ha hecho difícil llegar a posiciones comunes y la Secretaría del CCG carece del poder para negociar en nombre de todos en esas cuestiones comerciales nuevas. Los negociadores de la UE se quejan de que se puede llegar a un acuerdo en algún tema a nivel político, pero luego no logra ser implementado por las incipientes burocracias del Golfo. La Secretaría del CCG no tiene la capacidad administrativa ni las facultades suficientes delegadas por sus países miembro para redactar reglas comunes de procedimiento aduanero, dismantelar de manera gradual los controles aduaneros y negociar con actores externos en nombre de los países miembro.³⁵

A pesar de que el CCG haya tenido cierto éxito en la integración comercial, creación de empleo, movilidad de capital, y establecimiento de reglamentación común en los ámbitos político y administrativo, los problemas continúan. Aún no se ha puesto en marcha por completo la unión aduanera decidida en 2003 porque los miembros del CCG exigen excepciones y los acuerdos bilaterales con los Estados Unidos socavan la coherencia de su régimen arancelario externo. Las barreras al comercio no

arancelarias son significativas y las administraciones nacionales son por lo general lentas a la hora de instrumentar las medidas de liberalización y estandarización ya acordadas hace tiempo. Da la impresión de que el objetivo de unidad monetaria para 2010 que tenía el CCG va a posponerse y que las tensiones políticas entre Arabia Saudí y sus vecinos, en particular Qatar, continuarán desalentando el progreso.³⁶

Desde la perspectiva del CCG, las negociaciones son un poco desequilibradas dado el reducido tamaño del bloque respecto de Europa. La UE, por su parte, insiste en que las concesiones deben ser recíprocas a pesar de que –además del petróleo–, sólo exista un pequeño número de productos del CCG, como el aluminio y los petroquímicos, que pueden ser exportados en grandes cantidades hacia la UE en comparación con los miles de productos europeos que el TLC ayudará a volver más competitivos en los mercados del CCG³⁷. Otra queja común del CCG es que la UE agrega regularmente nuevos elementos a la negociación. La tensión creció en 2005 cuando se pidió añadir la firma de cláusulas concernientes a derechos humanos y migración. Los Estados del Golfo percibieron la insistencia de la UE en incluir cuestiones de gobernabilidad y derechos humanos como una distracción, sin contemplar que estas cláusulas eran una parte obligatoria de todos los acuerdos que la UE celebra con terceros. Los Estados del CCG consideran estas cuestiones irrelevantes para las negociaciones económicas, especialmente cuando una de las primeras cláusulas políticas propuestas por la UE hacía referencia a las migraciones de trabajadores ilegales, un aspecto que no parece ser relevante para los Estados del Golfo.

Los impedimentos más específicos para la concreción del TLC han persistido en el tiempo. La UE se ha concentrado en el esquema de precios diferenciales de los Estados del Golfo para las exportaciones de gas; el acceso de las empresas europeas al sector de servicios del CCG; la falta de transparencia en las regulaciones de

³⁵ Giacomo Luciani y Felix Neugart (eds.) *The EU and the GCC. A new Partnership*. Bertelsmann Stiftung, Center for Applied Policy Research y The Mediterranean Programme, The Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, Florencia (febrero de 2005) p. 27.

³⁶ Hertog, p.14.

³⁷ Abdel Aziz Abu Hamad Aluwaisheg, *The EU-GCC Free Trade Area Negotiations: the Home Stretch or First Base?*, GCC-EU Research Bulletin 2 (junio de 2005).

contrataciones públicas en el CCG; y las regulaciones sobre el origen de mercaderías procedentes de la región. El CCG acusa a la UE de ser proteccionista con el sector petroquímico (las empresas petroquímicas europeas a su vez sostienen que está justificado para compensar los 'subsidijs' que el CCG da a las empresas locales)³⁸. Se han resuelto algunas cuestiones, con la ayuda del ingreso de Arabia Saudí en la OMC en diciembre de 2005. Pero sigue habiendo obstáculos en lo referente a las inversiones, las contrataciones y los servicios. En los últimos años se han vivido varios momentos de optimismo cuando parecía que la concreción del TLC era inminente, pero luego el acuerdo quedó una vez más rezagado. Como muchos de sus antecesores, la Presidencia alemana de 2007 estableció que la concreción del TLC entre la UE y el CCG sería uno de sus objetivos en política exterior.

La UE pide al CCG que cumpla con las regulaciones en materia de transparencia y apertura pero éstas son cuestiones delicadas para los países del CCG porque afectan a las bases de sus sistemas políticos y sus sociedades. En los Estados del CCG, los contratos no se adjudican por lo general a través de licitaciones abiertas sino que surgen de un proceso informal de consenso que a menudo se relaciona con una distribución de recursos basada en el clientelismo. En este sentido, la cautela con la que los regímenes del CCG tratan algunas cuestiones específicas de las negociaciones del TLC parte de estrategias para contener la reforma política en sus países. Los TLC bilaterales firmados entre Bahrein, Omán y EE.UU. tampoco han ayudado a las negociaciones. Estos acuerdos han socavado la cooperación dentro del mismo CCG y, además, la UE se niega a aceptar cualquier condición que no sea equiparable a las ofrecidas a los EE.UU. Mientras tanto, el comercio del CCG con China, India y otros Estados asiáticos incrementa exponencialmente. La mayoría de los observadores del Golfo aseguran que la propia inflexibilidad de la UE ha abierto el camino al crecimiento del papel de los Estados asiáticos en la región, y que pocas personas consideran a la UE como un socio económico-comercial fundamental para el futuro.

³⁸ Christian Koch, *European Energy and Gulf Security*, European View, volumen 4, noviembre de 2006.

Los beneficios del TLC

Según lo estableció un funcionario de la Comisión, "concretar un acuerdo de libre comercio con los países del Golfo será un paso fundamental en la mejora de la relación entre las dos regiones, en los ámbitos económico y comercial pero además, en general, en la consolidación de lazos sólidos, preferenciales. Será el primer acuerdo de libre comercio del tipo *región-región*".³⁹ Desde el punto de vista de la UE, un gran beneficio para las empresas europeas será tener acceso al sector de servicios del CCG y a sus contratos públicos, ya que éstas cuentan con ventajas comparativas sobre las empresas del CCG. El TLC sería un paso positivo hacia un marco regulado que mejoraría la confianza en las condiciones comerciales y, con el tiempo, incrementaría las IED en la región. No obstante, el impacto sobre las prácticas burocráticas no debería sobreestimarse, en especial si no se establecen mecanismos de seguimiento rigurosos. Además, los efectos diferirán según el país, ya que las medidas tendrán mayor impacto en Kuwait y Arabia Saudí que en los EAU y Qatar, que ya son bastante abiertos.

En líneas más generales, el objetivo propuesto por la UE es consolidar el proceso de integración económica del CCG en la región para promover la paz, la estabilidad y la prosperidad en la región.⁴⁰ En este sentido, los niveles generales de comercio intraregional dentro del Golfo y entre éste y sus vecinos ya son lo bastante significativos como para que los gobiernos sean reacios a cualquier interrupción del comercio motivada por cuestiones políticas. Por otro lado, los niveles crecientes de inversión en y de países fronterizos crearán un mayor interés en la estabilidad y la cooperación entre los sectores privados de los países de origen y entre los gobiernos de los países receptores. El sector privado está adquiriendo un papel cada vez más relevante y depende mucho menos que antes de los contratos con

³⁹ Lore Genand, *A view of the FTA from an EU perspective*, GCC-EU Research Bulletin 2 (junio de 2005).

⁴⁰ Emilie Rutledge, *Quantifying the GCC's expected economic gains*, GCC-EU Research Bulletin 2 (junio de 2005).

el Estado. Crecientes intercambios comerciales y administrativos también contribuirán a la creación de redes de cooperación y presión para la coordinación intergubernamental. Las inversiones de capital en países vecinos contribuirán a la integración de los mercados de capital y servicios⁴¹. El papel floreciente del Golfo como nodo económico dominante necesita reflejarse en los esfuerzos europeos. Por último, la UE tiene incentivos para integrar a los países del Golfo en la economía global alentando y apoyando la diversificación de su economía para, de esta manera, reducir los incentivos de maximización de la renta proveniente del petróleo.⁴²

Las empresas del CCG se beneficiarán de un acceso más libre al mercado de la UE, a pesar de que es poco probable que el gran déficit comercial que mantiene con la UE se reduzca con el TLC. Los beneficios más inmediatos serán para la industria petroquímica y de aluminio. Las exportaciones de petróleo y gas desde el CCG hacia la UE no están sujetas a los aranceles aunque los Estados del CCG se quejan de los altos impuestos al consumidor que los Estados de la Unión aplican al petróleo en los puntos de venta. No es probable que se reduzcan estos impuestos, ya que exceden las facultades del Comisario de Comercio de la UE, Peter Mandelson, además de ser una fuente de ingresos significativa para los gobiernos nacionales, y estar apoyados por los movimientos ecologistas.⁴³ El CCG se beneficiará de conseguir más IED, lo que le dará acceso a nuevas tecnologías. Por otro lado, podría haber algunos costes de transición ya que la apertura de las economías del CCG a una competencia más dura desde la UE podría ser inicialmente nociva para sus empresas.⁴⁴

⁴¹ Hertog, p.15.

⁴² Giacomo Luciani, *Eurogulf: An EU-GCC Dialogue for Energy Stability and Sustainability*, resumen ejecutivo e informe de política, 2005.

⁴³ Rodney Wilson, *Evaluating the impact of the FTA on the overall GCC-EU relationship*, Emilie Rutledge, GCC-EU Research Bulletin 2 (junio de 2005).

⁴⁴ Ibid.

Energía

El área de políticas que con más firmeza ubica al Golfo en el mapa geopolítico de la UE es el de la seguridad energética. Los aumentos en el precio del petróleo después de 2003, combinados con la creciente firmeza de Rusia en el uso del poder que le confieren sus recursos energéticos, situaron a la seguridad energética a la cabeza de la agenda de la política exterior de la UE. Aún con este nuevo contexto, no está claro de qué manera afectará la nueva preocupación de la UE en materia de seguridad energética a su política respecto del Golfo. La serie de informes publicados por la UE sobre energía desde fines de 2005 se han concentrado sobre todo en la política interna de energía (la formalización del mercado energético interno, el desarrollo de fuentes de energía renovable, entre otras), o en cuestiones de política exterior principalmente enfocadas en cómo tratar con Rusia⁴⁵. Las relaciones exteriores no están bien definidas dentro de la política de energía de la UE y, en esta área, la Unión no goza de gran competencia sobre los Estados miembro. Un debate interno llevó a la UE a decidir no reducir sus exigencias en materia de libre comercio en favor de progresar en la cooperación en temas de energía, lo que han lamentado diplomáticos con atribuciones en materia de energía que no tenían suficiente capacidad de presión para lograr que se le diera prioridad a un enfoque geoestratégico más amplio sobre la seguridad energética.

Sin embargo, el 'diálogo energético' entre la UE y el CCG ha cobrado cierto ritmo y se han lanzado algunos pequeños proyectos de cooperación; entre ellos, la iniciativa de la Comisión de tener un centro tecnológico de energía en Arabia Saudí. Se discutió un Memorando de Entendimiento en materia de energía en la reunión conjunta entre la UE y el CCG de 2006, el cual sería similar a los Memorandos bilaterales que se han firmado con Ucrania, Azerbaiyán y Kazajistán. Estos acuerdos hacen referencia a la adopción del

⁴⁵ Koch, op.cit, noviembre de 2006.

acquis communautaire de la UE, a la transparencia, reciprocidad e instrumentos de cooperación (aunque éstos sigan siendo compromisos políticos no vinculantes). El enfoque incipiente de la UE hacia la seguridad energética se basa en la incorporación de la cooperación regulatoria en los acuerdos contractuales formales. Por ello, la Comisión ha propuesto que la UE trabaje en pos de un 'Tratado sobre Energía' entre la UE y los miembros de la ENP, que pudiera luego utilizarse para el Golfo y Asia Central. Algunos funcionarios han propuesto la posibilidad de firmar acuerdos bilaterales de energía con los Estados miembro del CCG individualmente.

En la actualidad, la UE recibe el 22% de sus importaciones de petróleo del Golfo pero se espera que la dependencia de Europa del petróleo de esa región se agudice en los próximos veinte años. Las reservas de petróleo se explotan con menor intensidad en los países del CCG que en otro lugar, de manera que su participación en la producción global es inferior a la mitad de su porción de las reservas globales. Arabia Saudí sigue siendo el único Estado del mundo que tiene excedente suficiente para hacer frente a las fluctuaciones globales del precio. A medida que la producción de petróleo en el CCG se vuelve más importante, su potencial como fuente de energía para la UE se verá incrementado⁴⁶. La provisión de gas desde el Golfo también será importante para el objetivo de diversificar la provisión de gas en detrimento de Rusia. Qatar se ha convertido en el exportador de gas natural llamado (GNL) más importante del mundo, lo cual ha atraído grandes inversiones de compañías europeas. El primer envío de GNL desde Qatar a Bélgica fue en marzo de 2007 con un contrato a 20 años para la provisión de más de 2 millones de toneladas de GNL por año.⁴⁷

Algunos funcionarios de la UE sugieren que la región del Golfo aún no ha sido prioritaria en materia de política energética, porque la relación con la región de momen-

to no ha causado ningún problema. La buena disposición de los proveedores del Golfo a la hora de apoyar la estabilidad de los mercados y los precios y la ausencia de interrupciones en la provisión de recursos ha desestimado –según la opinión de muchos responsables de la formulación de políticas– la necesidad de cualquier esfuerzo más formal o geopolítico hacia la cooperación con el CCG en materia de energía. Cualquier cooperación energética más formal de la UE se ha desarrollado a través de acuerdos bilaterales o entre empresas. El Golfo es un proveedor importante para algunos Estados miembro, pero menos para otros; los funcionarios alemanes, en particular, gustan de señalar que sus importaciones energéticas desde la región son modestas, una afirmación poco relevante dado el carácter global de los mercados petroleros. Además, el CCG tiene la competencia limitada en cuestiones energéticas y recoge grandes diferencias internas en esta cuestión entre sus miembros. Existen foros multilaterales más amplios, como el Foro Internacional de Energía, que, en la opinión de algunos, aseguran la interacción necesaria. Algunas voces escépticas en Europa argumentan que cualquier iniciativa energética europea de objetivos más concretos daría poco valor añadido.

Los Estados del CCG se quejan de que son tratados por la UE sólo como fuentes de energía, cuando el CCG busca una asociación estratégica más amplia que ejerza un contrapeso al poder de EE. UU., en especial en relación al conflicto árabe-israelí.⁴⁸ Algunos funcionarios europeos se quejan de que el diálogo ya está demasiado dominado por los esfuerzos por coordinar las posturas sobre Palestina y que este tema invariablemente desplaza todo debate y cooperación en materia de energía. Altos funcionarios admiten que hasta el momento no ha habido debate sobre la manera en que la nueva estrategia de energía de la UE afectaría a la dimensión política de las relaciones europeas con las monarquías del Golfo.

La UE debe reconocer que la seguridad a largo plazo de las exportaciones de petróleo y gas y los mercados

⁴⁶ Christian Koch, *European Energy and Gulf Security*, European View, volúmen 4, noviembre de 2006.

⁴⁷ *RasGas makes first delivery of LNG to Belgium*, The Peninsula, 2 de abril de 2007, http://www.thepeninsulaqatar.com/DisplayNews.asp?section=business_news&month=april2007&file=business_news2007040231428.xml (acceso el 3 de abril de 2007)

⁴⁸ Gerd Nonneman, *EU-GCC Relations: Dynamics, Patterns and Perspectives*, GRC working paper, junio de 2006, p.20.

es crucial para los regímenes del Golfo. Esto afecta a su política exterior en términos de política económica exterior y del mantenimiento de la seguridad en el Golfo y la buena voluntad de los poderes externos⁴⁹. Mientras los europeos exigen acceso a inversiones en producciones energéticas para sus empresas de energías, es irónico notar que estas empresas no estarían tan interesadas en invertir en la capacidad suplementaria de producción que ha sido de tanta utilidad para amortiguar el impacto en los estados importadores de cualquier trastorno en la provisión o en los precios.⁵⁰

El imperativo energético es siempre mencionado como el mayor factor que atenta contra el apoyo a la reforma democrática. Algunos analistas, no obstante, sostienen que la relación 'petróleo versus democracia' es más compleja de lo que comúnmente se supone. Al cuestionar la idea general de que los Estados rentistas del Golfo están muy protegidos de la dinámica democrática, se sugiere que, de hecho, la riqueza que producen el petróleo y el gas ha dado más confianza a la población de la región para exigir el cambio. Esto implica que el estancamiento de la reforma, y no la reforma en sí misma, podría ser el desencadenante más potente del tipo de inestabilidad que amenazaría los intereses energéticos de Europa.

No obstante, si tal complejidad requiere una deliberación cuidadosa y detallada de los enfoques a largo plazo de la seguridad energética, ésta ha estado ausente en el desarrollo de políticas por parte de la UE. Un funcionario de alto cargo observa que sólo el Reino Unido y Francia están interesados en las reformas políticas internas del Golfo, mientras que otros Estados están 'felices con sólo seguir comprando petróleo'. Y la decisión del Reino Unido de no investigar las presunciones de soborno relacionadas con el acuerdo de defensa *Al Yamamah* no aumenta la credibilidad de las críticas de la UE en términos de gobernabilidad. Es de destacar que hasta el momento no ha habido discusión en el ámbito de la PESC sobre los efectos de los des-

afíos energéticos relacionadas con el Golfo en la política exterior. Un crítico sostiene que la política de la UE considera la energía como un compartimiento estanco, separado de los temas más amplios de seguridad del Golfo; y separado de cualquier esfuerzo por entender la manera en que están cambiando los Estados del Golfo y sus sociedades.⁵¹

Los desafíos de la seguridad

Fuera del ámbito económico, la seguridad de la región ha presenciado cambios significativos. Los Estados del CCG no han logrado o no han querido forjar una política de defensa y seguridad unificada. La naturaleza rentista de los Estados y la desconfianza de sus gobiernos hacia los militares actúan como obstáculos adicionales a la hora de forjar políticas de defensa comunes. No hay servicio militar en el Golfo ya que de exigirle esto a la población, ésta podría exigir mayor participación. Los militares aún son materia de sospecha entre los gobernantes, quienes todavía recuerdan la preponderancia de los golpes de estado en algunos países árabes en las décadas de 1950 y 1960. Además de estas limitaciones políticas a nivel interno, también la desconfianza y los problemas de cooperación impiden llegar a la unificación. Los Estados más pequeños son recelosos de la hegemonía saudí y a menudo siguen políticas tendientes a coartar el poder de ese reino. Aunque los Estados del CCG gastan grandes sumas en tecnología moderna, poco se ha hecho en realidad para promover la defensa colectiva. Cada uno de los Estados del Golfo lleva su propia política de contrataciones, sin ninguna coordinación que promueva las capacidades o economías de escala (incluso a nivel intraestatal). Cada Estado intenta conservar su espacio de maniobra diversificando sus contrataciones y acuerdos externos.⁵²

⁴⁹ Abdulla Baabood, *Dynamics and Determinants of the GCC States' Foreign Policy, with Special reference to the UE* en Gerd Nonneman, ed, *Analyzing Middle East Foreign Policies*, (Nueva York: Routledge, 2005) p. 152.

⁵⁰ Eurogulf.

⁵¹ Koch, op.cit, julio de 2006.

⁵² Babood, op. cit, p. 156.

Los Estados del Golfo dan prioridad a las amenazas a la seguridad del régimen. El objetivo principal de su política exterior es la seguridad del régimen, la cual es el paradigma que define la política. La política exterior está impulsada por las preocupaciones en materia de seguridad interna, y el temor de que se propague la violencia sectaria es uno de esos temores. Estas preocupaciones son más potentes que las preocupaciones clásicas por el equilibrio de poder. Las alianzas se forjan en torno a la seguridad del régimen. Los logros más significativos han sido hasta el momento la creación del *Peninsula Shield Force* (fuerza militar conjunta de alrededor de 15.000 efectivos) en 1982; el compromiso en 1997 de unir los Estados con una red de comunicación militar de alerta rápida; y la formación de un Consejo de Defensa Conjunto refrendado en 2001⁵³. Incluso estos pequeños logros han comenzado a desbaratarse con el anuncio de los Estados del CCG en enero de 2006 de la disolución de la *Peninsula Shield Force*. La razón fundamental es la creciente fisura entre Qatar y Arabia Saudí así como la existencia de acuerdos de defensa con EE. UU., el Reino Unido y Francia y la mayor prioridad otorgada a la seguridad interna. Quedarán tropas disponibles para emergencias y se mantendrá el mando administrativo.⁵⁴

Estados Unidos ha oficiado de “garante de la seguridad” en el Golfo desde la década de 1970. Inicialmente, hubo un intento de que las fuerzas estadounidenses se mantuvieran ‘en el horizonte’ para evitar alienar a la población local. Sin embargo, después de la invasión de Irak a Kuwait en 1991, los seis países cerraron acuerdos de seguridad con EE.UU. y hubo un cambio de política que involucró la creación de varias bases y la presencia militar de forma regular, hasta llegar a veces a despliegues de grandes dimensiones.⁵⁵ Todos los Estados excepto Arabia Saudí convirtieron sus acuerdos de seguridad en pactos forma-

les de defensa. Los Estados del CCG dependen de estas alianzas de seguridad con EE. UU. pero, a la vez, no tienen certeza de la confiabilidad de los EE.UU. La superpotencia americana invadió Irak a pesar de sus protestas y los Estados del CCG temen que un ataque estadounidense a Irán los lleve a todos a la guerra. La opinión pública local también complica la cooperación en materia de seguridad con los estadounidenses. Es debatible si EE.UU. puede continuar arbitrando en cuestiones de seguridad en la región dado que su imagen está deslucida y sus recursos sobre-exigidos. Los hechos ocurridos en Irak han alentado a que se reevaluara la situación. Las opciones posibles podrían ser que las fuerzas se vuelvan una presencia “en el horizonte” o compartir la carga con otros interesados. Pero, por el momento, no parecen existir alternativas viables a las garantías de seguridad que da EE.UU.⁵⁶

En materia de seguridad, Europa no puede (ni está en sus planes hacerlo) dar garantías de seguridad tal y como lo hace EE.UU. Lo mejor que puede hacer la UE es ayudar al desarrollo de la confianza (especialmente respecto de Irán) y facilitar los espacios de diálogo. La UE aún goza de cierta credibilidad como ‘poder civil’, que EE.UU. no tiene. Después de los hechos del 11 de septiembre se presentaron nuevas propuestas en el ámbito de la seguridad. La Estrategia Europea de Seguridad y otras iniciativas, como la Iniciativa de Cooperación de Estambul (*Istanbul Cooperation Initiative, ICI*) de la OTAN, parecían marcar el comienzo de un intento europeo por definir un papel en materia de seguridad en el Golfo. Se acordó un nuevo mandato para negociar un acuerdo sobre antiterrorismo con el CCG; se convocó un taller sobre terrorismo entre la UE y el CCG; y ganó fuerza la moción de apoyar un foro de seguridad regional del Golfo.

De forma bilateral, Francia y el Reino Unido tienen convenios de defensa con varios países del CCG. Alemania lleva a cabo sesiones de entrenamiento del personal de seguridad iraquí con el apoyo y la cooperación de los Emiratos Árabes Unidos. Francia y Qatar firmaron recientemente un acuerdo de cooperación en

⁵³ Abdulla Baabood, *Dynamics and Determinants of the GCC States' Foreign Policies, with Special Reference to Europe*, en Gerd Nonneman (ed.), *Analyzing Middle East Foreign Policies, and the Relationship with Europe* (Londres: Routledge, 2005).

⁵⁴ Informe extranjero sobre el *Peninsula Shield* del GCC, Jane's, 19 de enero de 2006.

⁵⁵ Babood, op. cit. p.156.

⁵⁶ Saleh Al-Mani, *The Search for an Optimal Gulf Security Regime*, GCC-UE Research Bulletin 5 (Julio de 2006).

el área judicial, la gestión de crisis, el tráfico de drogas, el blanqueo de dinero y el terrorismo, y han realizado ejercicios militares a gran escala. Algunos Estados miembro de la UE también son importantes exportadores de material de defensa a la región.⁵⁷ Desde la década de 1990, han aumentado significativamente las ventas de armas a la región desde el Reino Unido, Francia, Italia y Alemania en parte gracias a la presión pro-israelí en EE.UU. que con éxito restringió la venta de armas estadounidenses en la región. Hace muy poco, un acuerdo de venta de armas estadounidenses a Arabia Saudí y otros Estados del Golfo, estimada entre 5 mil millones y 10 mil millones de dólares, se ha retrasado debido a objeciones por parte de Israel.⁵⁸

En diciembre de 2005, Gran Bretaña firmó un convenio con Arabia Saudí para la provisión de 72 aviones de combate Eurofighter Typhoon para reemplazar los aviones Tornado y otros que actualmente sirven a la Fuerza Aérea saudí. Se dice que el contrato asciende a 60 mil millones de euros, e incluye entrenamiento, repuestos y posteriores contratos de mantenimiento. El acuerdo sigue los pasos del controvertido acuerdo *Al Yamamah II* entre el Reino Unido y Arabia Saudí, que está concluyendo.⁵⁹ Francia parece haber salido la peor parada ya que no logró vender su Rafale Mirage. En julio de 2004, la *Serious Fraud Office (SFO, Oficina de Fraudes Graves)* lanzó una investigación sobre British Aerospace respecto de los pagos realizados en conexión con el acuerdo *Al Yamamah* a receptores en Arabia Saudí. La investigación se suspendió por razones de "interés público" –sobre todo, su efecto en las relaciones de seguridad entre el Reino Unido y Arabia Saudí– pero más probablemente porque habría puesto en peligro el nuevo acuerdo.

⁵⁷ Christian Koch, *European Energy and Gulf Security*, European View, volumen 4, noviembre de 2006.

⁵⁸ David S. Cloud y Helene Cooper, *Israel's Protests Are Said to Stall Gulf Arms Sale*, New York Times, 5 de abril de 2007, <http://select.nytimes.com/search/restricted/article?res=F40F10FA3D5B0C768CDDAD0894DF404482> (acceso el 11 de abril de 2007).

⁵⁹ Ian Davis y Emma Mayhew, *What Happens When a White Elephant Meets a Paper Tiger? The Prospective Sale of Eurofighter Typhoon Aircraft to Saudi Arabia and the UE Code of Conduct on Arms Exports' Occasional* Informes sobre políticas de seguridad internacional, número 49. Consejo angloamericano de información sobre la seguridad. Diciembre de 2005.

En este contexto, la UE no ha podido avanzar más allá de las actividades bilaterales de sus Estados miembro hacia la planificación de una estrategia coherente acorde a la importancia geopolítica del Golfo. Un diplomático de Bruselas reconoció que, a pesar de los esfuerzos post-11/9, aún 'no hay política de la UE' para el Golfo.

La ICI establecida en la Cumbre de Estambul de junio de 2004 promueve la cooperación de la OTAN con los países del CCG en 12 áreas, que incluyen el antiterrorismo, la seguridad fronteriza, la preparación para desastres, la planificación para emergencias civiles, el entrenamiento y la educación. Por primera vez desde que fuera excluido del Diálogo Mediterráneo de la OTAN durante la década de 1990, el CCG recibe una oferta para una iniciativa de seguridad diferenciada. Esta iniciativa fue impulsada en particular por el Reino Unido, pero su alcance fue frenado por los Estados del sur de la UE quienes insistieron en que la OTAN retuviera un Diálogo Mediterráneo más preferencial y más institucionalizado (Francia y España tenían opiniones encontradas post-Irak hacia la OTAN que incluían cualquier esfuerzo de profundizar en la cooperación en seguridad en el Golfo). El *ICI* incluía un compromiso de mejorar la gobernanza en el ámbito de la seguridad en el Golfo, que implicaría la cooperación en la reforma de la defensa y la supervisión civil de las fuerzas de seguridad, si bien es cierto que no contaba con la aceptación formal de todos los socios del principio de control democrático de las fuerzas armadas según se aplica en el marco de la Asociación para la Paz (*PfP, Partnership for Peace*) en Europa Oriental.⁶⁰ Cuatro de los seis países del CCG se han adherido a la iniciativa hasta el momento.

El *ICI* está diseñado en función del modelo de la Asociación para la Paz, que fue preparado para los antiguos miembros del Pacto de Varsovia y puesto en marcha en la década de 1990. Sin embargo, es bastante dudoso que la experiencia de la OTAN en Europa Oriental sea de utilidad para construir una asociación con los países del CCG. Este enfoque supone que los países asociados están en favor de modernizar sus apa-

⁶⁰ Youngs, *op. cit.*

ratos de seguridad según los parámetros occidentales. No obstante, los gobernantes de los Estados del CCG se adhieren a un modelo muy gradual de reforma que es dirigido internamente. Resulta problemático creer que pueda contar con apoyo externo⁶¹. Existe una brecha grande entre el compromiso político y su implementación real, que interfiere con la *ICI*.

El sector de la seguridad es considerado un aspecto clave de la soberanía y es poco probable que se reforme de manera fundamental. Los riesgos que asumen los regímenes del CCG al establecer ejércitos permanentes efectivos son mayores que los beneficios que ello les trae en términos de eficiencia militar. La separación entre el ejército regular y la guardia nacional y otras unidades separadas, como las tropas tribales, existe por importantes razones de política interna. La gestión prudente del sector de seguridad les ha permitido a los Estados del Golfo estar entre los pocos países de Oriente Medio que no han sufrido revoluciones en los últimos 70 años. Los regímenes monárquicos tienen sobradas razones para temer a los ejércitos profesionales. La contratación en los Estados del CCG es más una herramienta de política exterior que un instrumento de defensa. La *ICI* está regida por una percepción errónea de la lógica que sustenta la estructura organizacional actual de las fuerzas armadas y los servicios de seguridad del CCG. Lo que la OTAN no reconoce es que hay un motivo por el cual los servicios de seguridad en estos países están organizados como lo están (existe una separación entre la guardia nacional y la milicia): mantener el equilibrio del poder interno. También existen buenas razones que justifican por qué el presupuesto en defensa, cuya transparencia es uno de los objetivos de la *ICI*, es tan turbio en el Golfo: es una de las fuentes principales de clientelismo para los miembros influyentes de las familias reales.⁶²

Es posible que la incompatibilidad en las expectativas y agendas de los interesados en ambos lados lleven al fracaso a la *ICI*. Los regímenes del GCC están de

acuerdo con cooperar en tanto no se les pida hacer reformas significativas. La OTAN reconoce el valor limitado de la iniciativa al tiempo que espera que tenga más potencial de reforma política del que realmente tiene. Asimismo los países del GCC han expresado su descontento con que se los haya agrupado con los países Mediterráneos (según lo expresa la idea de que la Iniciativa de Formación de la OTAN lanzada en la Cumbre de Riga en 2006 pueda incluir el desarrollo de un espacio de formación común para los países del Diálogo Mediterráneo y los de la *ICI*). El premio de pertenecer a la OTAN está claramente vedado a Estados del CCG. Puede haber espacio para la colaboración pero sólo si se maneja con mayor discreción que la que se ha mostrado hasta el momento. Se necesita discreción en particular debido a que muchas personas en la región asocian la OTAN directamente con EE.UU., con la connotación negativa que ello implica. La iniciativa podría incluso precipitar algunas consecuencias negativas si la oposición islamista quisiera explotar la situación.⁶³ Desde la perspectiva del CCG, la OTAN necesita tener un papel más central en el regreso de Irak a la estabilidad.

Surgen tres opciones para el papel de Europa y la OTAN en un futuro en el ámbito de la seguridad. El primero sería concentrarse en tener un “poder blando” y colaboración a través de redes de información y la creación de un sistema de iniciativas de cooperación. Lo importante sería crear vínculos de confianza y evitar imponer precondiciones políticas. Una segunda opción sería desarrollar lazos institucionales entre la OTAN y el CCG y el compromiso con áreas de cooperación más específicas. Por último, estaría desarrollar iniciativas de cooperación con países fuera de la *ICI*. A la larga, esta opción crearía un foro de seguridad regional según los alineamientos del Foro Regional ASEAN.⁶⁴

⁶¹ Matteo Legrenzi, *NATO in the Gulf: Who Is Doing a Favor for Whom?* Middle East Policy, volumen XIV, primavera de 2007, número 1, p.6.

⁶² Ibid.

⁶³ Legrenzi, op. cit., pp.8-19.

⁶⁴ Carlo Masala, *Rising expectation*, NATO Review, invierno de 2005, <http://www.nato.int/docu/review/2005/issue4/english/art1.html>

Reforma política

Un área en la que la UE se ha mostrado bastante circunspecta es en el apoyo de la reforma política y temas de derechos humanos en el Golfo. En todos los Estados de la región ha surgido el debate sobre la reforma democrática, y la mayoría de los regímenes han permitido la toma de algunas medidas modestas de liberalización. La preocupación mayor de los gobiernos del CCG es la seguridad del régimen. Hasta el momento, la liberalización política se ha promovido desde el poder, a menudo como respuesta a las presiones internas subyacentes, tales como el desempleo y la dinámica insostenible de un estado rentista. La UE y los gobiernos nacionales europeos ofrecen el apoyo retórico a la reforma; así es como Reino Unido, Holanda y Alemania han apoyado un conjunto modesto de programas de gobernanza, derechos de las mujeres, los medios de comunicación y formación parlamentaria en Kuwait, Omán y Bahrein. Sin embargo, en privado, los funcionarios de la UE tanto en la Comisión como en el Consejo aún se agitan pensando en las posibles consecuencias de un proceso cuidadosamente controlado de apertura política que conduzca a la democratización genuina que permitiera a los Islamistas llegar al poder. Los Estados del CCG han bloqueado la creación de un diálogo formal en materia de derechos humanos con la UE; las iniciativas de la UE hacia la sociedad civil se han suspendido; los proyectos de gobernanza se han rechazado.

Los Estados del Golfo se han resistido a abrirse a la UE para cooperar con la reforma política y promoverla; su interés en tener una asociación estratégica más amplia excluye cualquier escrutinio de la situación política interna. La misma UE reconoce tener dificultades a la hora de encontrar puntos de acceso que le permitan apoyar proyectos de la sociedad civil como lo hace en otros lugares. No ha habido demasiada crítica europea a la revocación de los procesos tentativos de reforma. En la práctica, el alejamiento del enfoque regional como medio para 'recompensar' a los Estados más reformistas no se ha materializado, tal vez debido

a que la UE no tiene demasiado con que recompensarlos. Como lo explicó un diplomático, para la UE la unidad y la estabilidad del CCG es más importante en términos de seguridad que la posibilidad de aumentar la influencia a las reformas de Estados individuales. Los funcionarios de la UE aún desean esgrimir (con razón o sin ella) que EEUU está coaccionando para que se produzca el cambio de régimen en el Golfo, mientras que la UE, como mucho, dará 'consejos' si se lo piden los regímenes involucrados al tiempo que aseveran que el desarrollo económico con el tiempo llevará a la reforma política.

La UE también podría ser acusada de falta de sensibilidad para comprender las distintas presiones a las que está sometido cada país. Mientras que Bahrein es un régimen bastante frágil con mucha presión social y Kuwait es más democrático que cualquiera de sus vecinos, hay poca presión interna y poca estructura de participación en los otros cuatro casos. Es posible que haya algún espacio para el compromiso desde las bases hacia el poder en Bahrein y Kuwait mientras que la ayuda externa en los otros casos no lograría gran cosa. En otros lugares, las iniciativas corporativas han provocado la creación de "grupos de interés" avalados por el Estado, los cuales podían abordarse con cautela, siempre con cuidado de no legitimar aperturas políticas cosméticas y de no sofocar movimientos de base incipientes⁶⁵.

Muchos de los responsables de formular políticas lamentan que sea más difícil presionar hacia una reforma política en ausencia de una relación política amplia establecida. Existe el diálogo político en las reuniones del Consejo Conjunto, pero no incluye cuestiones de reforma interna, sino que se concentra en temas regionales, la cláusula de no proliferación y el tema de las armas de destrucción masiva. Es posible que este foro, así como la reunión anual de directores regionales, proporcione un marco en el cual eventualmente tratar los temas relacionados con la reforma pero, por el momento, queda a cargo de los titulares

⁶⁵ Cambios políticos en los Estados del Golfo Pérsico: ¿algo más que una reforma superficial?, Democracy Backgrounder, FRIDE.

de las misiones y los embajadores locales discutir las cuestiones de derechos humanos. De hecho, cualquier presión que se haya ejercido sobre estos temas ha provenido de Estados miembros individuales, a menudo en privado en lugar de públicamente⁶⁶. Podría decirse que las presiones públicas podrían ser contraproductivas en esta etapa, mientras que la coordinación de presiones informales podría ser de mayor utilidad.

La asistencia bilateral de los Estados miembro está relegada a unos pocos proyectos *ad hoc*. Muchos programas para la sociedad civil, como intercambios educativos, tuvieron que suspenderse de forma prematura al tomar los gobiernos las riendas de la reforma educativa. El gobierno británico apoyó un proyecto de 'democracia participativa' en Bahrein, el cual incluía la formación de futuras candidatas parlamentarias; la mejora de las técnicas de campaña para las activistas en Kuwait; la formación del sector público y el desarrollo de capacidades para la Oficina del Procurador General en Omán; transparencia en las normas de contabilidad en el servicio civil de Omán; un programa para mujeres árabes parlamentarias (*Arab Women Parliamentarians*), puesto en marcha en Kuwait, Omán y Bahrein; trabajo en los Estados del Golfo bajo una iniciativa de buen gobierno de la OCDE y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); el fortalecimiento del papel de la mujer en los consejos locales en la región; y la redacción de una ley más liberal que gobierne la creación de organizaciones de la sociedad civil en Bahrein. El Ministerio de Desarrollo alemán se embarcó en un amplio programa en la región, que incluye el apoyo técnico en épocas de elecciones; el papel de la mujer en el desarrollo; combate de la mutilación genital de las mujeres; la provisión de hogares de cuidado para mujeres; apoyo a los fondos de desarrollo social; formación de periodistas televisivos; y el asesoramiento técnico y el apoyo a los comités anticorrupción y de auditoría. Suecia invirtió 300.000 euros en un programa de formación parlamentaria para mujeres, incluyendo a las mujeres del Golfo en los pro-

gramas coordinados desde El Cairo para así eludir las restricciones de financiar directamente a los Estados ricos del CCG con asistencia para el desarrollo⁶⁷.

La dificultad para justificar que recursos de ayuda al desarrollo vayan a países del CCG es parte del problema, de manera que cualquier proyecto tendría que ser cofinanciado y así requeriría la participación de los gobiernos receptores. Bahrein y Arabia Saudí están incluidos como países aptos para financiamiento de la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos (EIDHR, por sus siglas en inglés) para 2006 en el marco de la Campaña de fomento de una cultura de derechos humanos. Los primeros intentos para comenzar con los micro-proyectos financiados por la EIDHR no tuvieron éxito debido a la falta de capacidad de la social civil local y el hecho de que a las ONG europeas les era virtualmente imposible trabajar en esa región. La inclusión de los Estados del CCG en el Reglamento (CE) No. 1934/2006 (por el que se establece un instrumento de financiación de la cooperación con los países industrializados y otros países y territorios de alta renta) posiblemente tenga poco efecto ya que la asignación es pequeña (dos millones de euros por año) y se concentra en el programa *Erasmus Mundus* y la promoción del conocimiento sobre la UE.

Por otro lado, algunos factores no políticos también pueden causar presión, como las reformas económicas exigidas para ser miembro de la OMC o la firma de TLC con los EEUU y con la UE. Estos requieren mayor transparencia, lo cual podría atenuar el poder absoluto de los regímenes. La apertura de las economías del Golfo dificultará la resistencia a las presiones para reducir los subsidios y la presión sobre los sectores menos competitivos podría generar quejas que en última instancia llevarían a demandas políticas⁶⁸.

⁶⁶ Gerd Nonneman, *EU-GCC Relations: Dynamics, Patterns and Perspectives*, Journal Of Social Affairs, 2007, de próxima aparición.

⁶⁷ Youngs, *op. cit.*

⁶⁸ Nonneman, *op. cit.*

Conclusión

La península arábiga es una de las áreas del mundo en que las políticas exteriores de Europa están menos europeizadas. Estrechos intereses comerciales sectoriales (por ambas partes) han impedido, durante casi dos décadas, la firma de un acuerdo de libre comercio que, según reconocen todos los Estados, representaría el primer paso clave hacia una asociación más intensa entre la UE y el CCG. La naturaleza de los países del Golfo ha dado poco espacio para que se desarrollen el tipo de relaciones, de carácter económico y social, y desde abajo hacia arriba, que caracteriza a las relaciones internacionales de la UE; y la UE no ha sabido responder con una alternativa estratégica. A pesar del cambio en la retórica y algunos nuevos proyectos de reforma, desde el 11 de septiembre de 2001 la UE no ha logrado jugar un papel en el cambio económico y político en el Golfo. De hecho, el Golfo ha sido la zona de Oriente Medio en la que el enfoque de la UE ha cambiado menos y continúa basándose en la creación de alianzas con los regímenes autocráticos vistos como baluartes contra el Islamismo radical.

El Golfo es la región en la que una lógica estratégica, en términos de energía, economía y seguridad, converge con una normativa para apoyar los esfuerzos internos incipientes hacia la reforma política pero, en ausencia de una crisis mayor, es probable que el CCG continúe siendo un área abandonada, sin una política europea integral y coherente. La falta de capacidad europea para influenciar el cambio reduce su papel al enfoque técnico favorecido por la Comisión. Es improbable que la 'Asociación Estratégica' adquiera verdadera sustancia en un futuro cercano. No obstante, queda mucho por hacer en el área del desarrollo de la capacidad tecnócrata y, si se hacen esfuerzos coordinados para promover la integración económica, se podría lograr el fortalecimiento de una relación que ya cuenta con un marco para la interacción política.

Europa tiene más credibilidad e influencia económica en la región que cualquier otro bloque económico, y es

bien reconocida su experiencia en la coordinación de reformas regulatorias en diferentes Estados. Hay lugar para la cooperación técnica en la implementación de la unión aduanera; y la cooperación con el Banco Central Europeo en los temas de unión monetaria del Golfo podría ser un buen precedente. Las instituciones de la UE tienen experiencia considerable en reformas legales y regulatorias y podrían ayudar en la creación de normas y capacidades. Como primera medida, la UE necesita crear un cuadro de expertos en la región y que no traten simplemente de exportar los modelos de la UE. Intercambios de personal en los cuerpos administrativos podrían ser de ayuda y también lo serían programas de hermanamiento entre las instituciones nacionales y supranacionales de Europa, por un lado, y las instituciones del Golfo, por el otro. Europa podría también ayudar en la cooperación técnica y la creación de capacidades en proyectos entre países fronterizos y podría hacer hincapié en los beneficios de la integración económica regional. En este contexto, la reforma de la burocracia y la estandarización serían prioridad. La magnitud de las IED actuales, que han crecido a pesar de los obstáculos administrativos, indican el nivel de ganancias posibles en un ambiente regional más liberalizado. Al trabajar hacia la reforma regulatoria, será también importante no aplicar un modelo basado en el de la UE y no asumir que el mismo modelo vale para todos. También se precisa adecuar los procedimientos a los niveles de desarrollo, y a menudo tener una convergencia regulatoria limitada es suficiente para garantizar el respeto por las normas aceptadas mundialmente⁶⁹. La firma de un acuerdo de libre comercio será esencial para lograr una mayor cooperación institucional.

El carácter informal de la política en el Golfo dificultará a la UE asistir en cualquier aspecto más allá del puramente técnico en áreas como la educación, la salud o la seguridad social, y como mucho, formación judicial y reforma penal. En su voluntad por asistir en los esfuerzos autóctonos de liberalización política, la UE podría también compartir la experiencia de Europa en términos de principios o procedimientos

⁶⁹ Hertog, *op.cit.*

electorales y reforma constitucional con los gobiernos que inicien dichos procesos⁷⁰. Las misiones de observadores electorales de la UE podrían servir para limitar, o, como mínimo, registrar irregularidades⁷¹.

Mientras es posible concebir estos avances prácticos, dependerán de una mayor voluntad política de Europa. En contraste con actores internacionales emergentes, como China, para la UE el Golfo constituye un área desatendida. El Golfo es una región geoeconómica clave en la que la UE ha tenido poca presencia como actor colectivo. Los Estados miembro y las instituciones de la UE aún albergan serios recelos respecto de

invertir esfuerzos significativos en el Golfo, a pesar de todas las razones que apuntan a la necesidad de un mayor compromiso. Este es un juicio bastante curioso dados los eventos de los últimos años. Las relaciones de la UE en el Golfo parecieron regirse durante años por la máxima de que 'si no está roto, no lo arregles'. A la luz de los desarrollos estratégicos tras el 11 de septiembre, el deterioro del ambiente de seguridad en Oriente Medio post-Irak, la tirantez de los mercados energéticos, la presión hacia la reforma política y la mayor competencia entre poderes emergentes en el Golfo, está cada vez más que claro que esta lógica no es suficiente.

⁷⁰ Giacomo Luciani y Felix Neugart (eds.) *The EU and the GCC. A new Partnership*. Bertelsmann Stiftung, Center for Applied Policy Research y The Mediterranean Programme, The Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, Florencia (febrero de 2005) p. 25.

⁷¹ Los candidatos de la oposición en las recientes elecciones parlamentarias en Bahrein (noviembre de 2006) aseguraron en entrevistas que habrían recibido de buen grado a un observador de la UE ya que las irregularidades habían aumentado de manera desenfrenada.

DOCUMENTOS DE TRABAJO

- 39 La Unión Europea y el Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo Pérsico, *Ana Echagüe*, Mayo de 2007
- 38 El papel de la OTAN en la reforma democrática, *Jos Boonstra*, Mayo de 2007
- 37 El Estado de América Latina ¿Fallido o en proceso de formación?, *Laura Tedesco*, Mayo de 2007
- 36 ¿Trabajo inconcluso? Ampliación hacia el Este y Condicionalidad Democrática, *Geoffrey Phidham*, Abril de 2007
- 35 Brasil en las Américas: ¿Una potencia regional pacificadora?, *Susanne Gratius*, Abril de 2007
- 34 Bielorrusia: Entre Rusia y Occidente, *Balazs Jarabik and Alastair Rabagliati*, Marzo de 2007
- 33 Europa y Rusia, más allá de la energía, *Kristina Kausch*, Marzo de 2007
- 32 Nuevos gobiernos, ¿nuevas direcciones en las políticas exteriores europeas?, *Richard Youngs (Editor)*, Enero de 2007
- 31 La Refundación del Estado en Bolivia, *Isabel Moreno y Mariano Aguirre*, Enero de 2007
- 30 Crisis del Estado y dominios civiles en África, *Mariano Aguirre y David Sogge*, Diciembre de 2006
- 29 Democracy Promotion and the European Left: Ambivalence Confused?, *David Mathieson and Richard Youngs*, December 2006
- 28 Promoting Democracy Backwards, *Peter Burnell*, November 2006
- 27 Respuestas globales a amenazas globales. Seguridad sostenible para el siglo XXI, *Chris Abbott, Paul Rogers y John Sloboda*, Septiembre de 2006
- 26 Cuando más es menos: contribuir a la construcción del Estado en Afganistán, *Astri Suhrke*, Septiembre de 2006
- 25 The Crisis in Timor-Leste: Restoring National Unity through State Institutions, Culture, and Civil Society, *Rebecca Engel*, August 2006
- 24 Misión de la ONU en la República Democrática del Congo: Imponer y consolidar la paz más allá de la elecciones, *Luis Peral*, Julio de 2006
- 23 Angola: La "buena gobernanza" global también es necesaria, *David Sogge*, Junio de 2006
- 22 La recuperación del conflicto armado: Lecciones aprendidas y próximos pasos para mejorar la asistencia internacional, *Megan Burke*, Abril de 2006
- 21 Democracia y Seguridad en Oriente Medio, *Richard Youngs*, Marzo de 2006
- 20 Defining 'Terrorism' to Protect Human Rights, *Ben Saul*, February 2006
- 19 Failing States or Failed States? The Role of Development Models: Collected Works; *Martin Doornbos, Susan Woodward, Silvia Roque*, February 2006
- 18 Facing the Victims in the Global Fight against Terrorism, *Jessica Almqvist*, January 2006

DOCUMENTOS DE TRABAJO

- 17 Transition and Legitimacy in African States: The cases of Somalia and Uganda
Martin Doornbos, December 2005
- 16 The United Nations' Responsibility towards Victims of Terrorist Acts,
Irene Aguirrezabal Quijera, November 2005
- 15 Las amenazas a la seguridad humana y el problema de los medios de acción, Luis Peral,
Octubre de 2005
- 14 ¿Ayudando a Castro? Las políticas de la UE y de EE UU hacia Cuba, Susanne Gratius, Octubre
de 2005
- 13 Alliance of Civilisations: International Security and Cosmopolitan Democracy,
Kristina Kausch and Isaías Barreñada, October 2005
- 12 Building a New Role for the United Nations: the Responsibility to Protect, Carlos Espósito and
Jessica Almqvist, September 2005
- 11 Reforma política y perspectivas para una transición democrática en el Golfo Pérsico, Jill
Crystal, Julio de 2005
- 10 Agresión, crimen de agresión, crimen sin castigo, Antonio Remiro Brotóns, Junio de 2005
- 9 España y el Magreb durante el segundo mandato del Partido Popular. Un período excepcional,
Laura Feliú, Mayo de 2005
- 8 Los instrumentos de la UE en la prevención y gestión de conflictos, Javier Niño Pérez, Abril de
2005
- 7 Contribución española a la construcción de la paz. Razones y propuestas para la elaboración
de un Plan de Acción, Luis Peral, Abril de 2005
- 6 España y Marruecos: ¿hacia una agenda de reformas?, Richard Gillespie, Abril de 2005
- 5 ¿Cómo juzgar a los acusados de actos de terrorismo?, Jessica Almqvist, Marzo de 2005
- 4 Reflexiones sobre la reforma del Servicio Exterior de España, Carlos Espósito,
Febrero de 2005
- 3 El Islam político: ¿está listo para comprometerse?, Emad El-Din Shahin, Febrero de 2005
- 2 El Proceso de Barcelona, diez años después: ¿Un modelo para afianzar la reforma árabe?,
Richard Youngs, Enero de 2005
- 1 A proposal for governance of the Gaza strip in the context of the announced Israeli
withdrawal, CITPax, an initiative of Shlomo Ben-Ami, November 2004

FRIDE

A pesar de que Europa ha incrementado su coordinación en materia de política exterior y su presencia en casi todo el mundo, la región del Golfo Pérsico y más específicamente los países del Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo Pérsico (CCG - Bahrein, Kuwait, Omán, Qatar, Arabia Saudí y los Emiratos Árabes Unidos) continúan siendo un área abandonada.

El peso de Europa en la región sigue siendo insignificante, y la Unión Europea (UE), como entidad colectiva, no ha logrado desarrollar una política integral y coherente respecto de esta parte tan importante de Oriente Medio. Este abandono se explica con la ayuda de dos afirmaciones europeas: en primer lugar, que el Golfo no reviste la urgencia geopolítica que supondría asumir el coste de un compromiso mayor en la región; en segundo término, que la UE no tiene la capacidad suficiente para promover un cambio social, económico o político en el Golfo y que es mejor para sus intereses ser cautos respecto de la estabilidad. Tales impresiones podrían contener cierta dosis de realismo sino fuera porque la UE también puede pagar un precio por ser pasiva frente a los asuntos que afectan al Golfo.

www.fride.org