

No hay que olvidarse del Golfo

Ana Echagüe

Los recientes levantamientos en Oriente Medio y el norte de África (MENA en sus siglas inglesas) ponen de relieve la inutilidad y el anacronismo inherentes a la fragmentada política exterior de la UE hacia la región. Las revueltas demuestran que la separación que hace Europa del Mediterráneo frente al resto atiende a sus propios intereses y no tiene en cuenta los fuertes lazos políticos y económicos que unen a los países del Magreb, el Mashreq y el Golfo, ni los vínculos del “arabismo” que influyen en esas relaciones. Los acontecimientos de Bahrein y Yemen muestran que la chispa inicial de Túnez tiene ahora un alcance panárabe. Las preocupaciones energéticas y de seguridad también sugieren que sería apropiado pensar en una región mediterránea ampliada, que comprende el norte de África, Oriente Medio y la Península Arábiga.

Es significativo que ninguno de los documentos estratégicos elaborados por la UE desde las revueltas, “Una asociación para la democracia y la prosperidad compartida con el sur del Mediterráneo” y “Una nueva respuesta a una vecindad cambiante”, haga referencia alguna a los Estados del Golfo. La fragmentación de la política es contraproducente, no solo porque desaprovecha las posibilidades de cooperación con el Golfo en temas mediterráneos, sino también porque fomenta la imagen del Golfo como una excepción y, por consiguiente, rescinde apoyo a los intentos de reforma en la región. Si bien es poco probable que se logre una plena democratización en la Península Arábiga, la intensificación de los lazos entre el Golfo y el norte de África podría ser un método indirecto de avanzar hacia esas reformas, al poner en contacto al Golfo con las tendencias más liberales que están impregnando el norte de África. El paradigma radial euro-mediterráneo debería haberse sustituido hace tiempo por un mayor énfasis en la integración regional. Las asociaciones de la UE deberían estar abiertas a la región más ampliamente concebida.

CLAVES

- La política de la UE respecto a Oriente Medio y el norte de África está demasiado fragmentada y contradice la lógica política y económica de la región.
- La exclusión del Golfo de un paradigma euro-mediterráneo sobre-estructurado desperdicia el potencial de cooperación y alimenta el sentimiento de excepcionalidad en los países de la Península Arábiga.
- El estímulo de los vínculos regionales entre los Estados del Mediterráneo y el Golfo podría exponer a estos últimos a las tendencias más liberales que se están extendiendo por la región.

»»»»» **LA ANACRÓNICA POLÍTICA DE LA UE**

Desde mediados de los noventa, la política de la UE respecto a los países del Magreb y el Mashreq se ha caracterizado por iniciativas de carácter muy institucional (La Asociación Euromediterránea, la Política Europea de Vecindad y la Unión para el Mediterráneo), con escaso vínculo a las políticas hacia el resto de Oriente Medio. Ese marco euromediterráneo tan estructurado limita las actuaciones de la UE a su vecindad inmediata y excluye otras regiones contiguas y potencialmente interconectadas, como la Península Arábiga. Las relaciones con el Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) y sus Estados miembros siguen siendo de bajo perfil y están totalmente desconectadas de la política mediterránea. Pero separar el Mediterráneo del resto de Oriente Medio por comodidad burocrática de la UE va en contra de la lógica política y económica de la región. La UE debería diseñar una estrategia general hacia MENA en su conjunto. Los acuerdos de cooperación de la Unión no deben limitarse a los países mediterráneos, sino extenderse a otros países árabes no mediterráneos. Un marco más amplio y menos estricto podría estimular la formación de grupos de cooperación de geometría variable (bilaterales, multilaterales, regionales, etcétera) en base a intereses compartidos.

En la última década, la UE ha empezado a reconocer la importancia del Golfo y la insuficiencia de su política hacia la región. Pero no ha hecho nada para resolverlo. El informe de 2004 sobre una Asociación Estratégica de la UE con el Mediterráneo y Oriente Medio declaraba la intención de la UE de desarrollar una política hacia “el este de Jordania” coherente con su política mediterránea, pero la iniciativa no prosperó. En junio de 2010, el Consejo Ministerial Conjunto UE-CCG aprobó el Programa de Acción Conjunta, en un intento de “reforzar la cooperación en una serie de áreas estratégicas fundamentales de interés mutuo”. Se centraba en el desarrollo de relaciones en 14 áreas específicas. Varios de los temas destacados como materia de cooperación coinciden con las prioridades subrayadas por la Política de Vecindad revisada y aprobada en mayo de 2011.

Por ejemplo, la “cooperación económica, financiera y monetaria” que podría dirigirse hacia el apoyo de “un desarrollo económico y social sostenible” en el Mediterráneo. También son objetivos fijados en ambos documentos el desarrollo de pequeñas y medianas empresas y la cooperación comercial. Otras preocupaciones comunes son la energía, el transporte, el cambio climático, la educación y la seguridad. Recientemente, el Parlamento Europeo ha recalado la importancia estratégica de la región del Golfo y la necesidad de una estrategia política de la UE hacia el CCG. El Comité de Asuntos Exteriores del Parlamento hizo público en marzo de 2011 un informe en el que reconocía la importancia del CCG. Indicaba el papel fundamental que desempeñan sus Estados miembros en el escenario mundial y señalaba la necesidad de que la UE elabore una estrategia para la región, con el objetivo de reforzar sus lazos con el CCG, apoyar el proceso de integración regional y fomentar las relaciones bilaterales con los Estados miembros del CCG. Aunque es de agradecer que se incremente el interés por una región tan estratégica como descuidada, esto no resuelve la “desconexión” existente entre las políticas hacia Oriente Medio.

Los Estados miembros de la UE han comprendido asimismo el carácter central de los Estados del Golfo. La región se ha convertido, cada vez más, en un terreno en el que compiten, sobre todo, Alemania, Francia, el Reino Unido y España. El presidente Sarkozy la ha visitado con frecuencia y el primer ministro Cameron y el presidente Zapatero han viajado este año a la zona en busca de oportunidades de comercio e inversión. Tras años de cerrar las puertas a los Fondos Soberanos de Inversión del Golfo, Europa los corteja hoy con avidez. La competición entre los europeos se extiende también a los grandes planes de desarrollo financiados con las amplias reservas procedentes de los ingresos obtenidos de la energía. Pero, dada la débil presencia y la escasa influencia de la UE en la región del Golfo, esa competencia entre Estados miembros y su resistencia a elevar las políticas bilaterales al nivel de la UE no sirven más que para impedir aún más la elaboración de una estrategia coherente.

LOS LAZOS QUE UNEN

La dimensión panárabe de las revueltas ha despertado temores entre los regímenes del Golfo. Las protestas en dichos países, excepto en Bahrein y Yemen, donde existen lastres históricos, han sido moderadas, y se han gestionado con rapidez mediante un uso combinado del palo y la zanahoria. Los desembolsos económicos, o los sobornos, como los han llamado algunos, han sido generosos, en especial en Arabia Saudí, donde han sumado cerca de los 130.000 millones de

dólares. Además, los servicios de seguridad se han dedicado a prevenir cualquier posible “día de la ira” y a apalea a los manifestantes cuando lo han juzgado necesario, como en Bahrein. Las detenciones políticas han sido habituales, sobre todo en los EAU y Arabia Saudí, las leyes de información se han endurecido y se han prohibido las manifestaciones. La UE ha hecho la vista gorda ante tales acontecimientos. Aunque la defensa que alega

siempre Bruselas, de que carece de influencia para alentar la reforma política en esos países, es cierta, en muchos casos no está haciendo más que cerrar los ojos ante violaciones de derechos humanos. Si la UE incluye a los Estados del Golfo en sus asociaciones y marcos de cooperación con el Mediterráneo, tendrá la oportunidad de contribuir de forma indirecta a la dinámica reformista en estos casos más reaccionarios.

Además, los Estados del Golfo son actores importantes en el mediterráneo, tanto desde el punto de vista económico como de política regional, por lo que la parcelación que hace Europa de la región no tiene sentido. Los países

del CCG tienen estrechos lazos políticos con los países árabes del Magreb y el Mashreq, y proporcionan ayuda económica a muchos de ellos. Aunque los regímenes del CCG quieran impedir que el espíritu revolucionario se extienda a sus países, son, por encima de todo, pragmáticos. Por eso, aunque repriman por la fuerza las protestas que les tocan demasiado de cerca, como en el caso de Bahrein, han respaldado a los rebeldes en Libia y, con ello, han dado legitimidad a la intervención europea. Han tratado de fortalecer su posición invitando a Jordania y Marruecos a ser miembros de su club autoritario, pero fueron los primeros Estados árabes que condenaron con firmeza al régimen de Siria. Pese a su rechazo inicial de las revueltas y su asombro al observar con qué rapidez abandonaba Estados Unidos a un antiguo aliado como Mubarak, posteriormente, los Estados del Golfo han destinado ayudas significativas a Egipto y Túnez.

En particular, Arabia Saudí y Qatar han aumentado su presencia y su perfil diplomático en los últimos años. Arabia Saudí es uno de los principales actores regionales, miembro del G-20 y anfitrión de la secretaría de la Organización de la Conferencia Islámica, y desempeña un papel importante dentro de la *umma* islámica. Qatar ha utilizado su poder económico para elevar su perfil internacional, mediando o interviniendo en varias crisis regionales: Sudán, Palestina, Somalia, Líbano, Libia, Yemen. Omán ha estrechado lazos con los países del mediterráneo y reforzado sus relaciones políticas mediante una serie de acuerdos de cooperación en sectores como la educación, la investigación y la sanidad. Otros Estados, como los EAU, se centran más en la política económica y de ayuda que en la política exterior propiamente dicha. Ahora bien, en general, muchos objetivos e iniciativas de política exterior de los Estados del Golfo suelen coincidir con los de la UE, ya sea en Palestina, Líbano, Irán, Irak o Yemen. A ello hay que añadir que la UE y el CCG comparten intereses en materia de seguridad, como la seguridad energética, el terrorismo, el extremismo islámico y la proliferación de las armas de destrucción masiva, que habría que abordar a nivel regional. La UE

Separar el Mediterráneo del resto de Oriente Medio por comodidad burocrática de la UE va en contra de la lógica política y económica de la región

»»»»» debería aprovechar la creciente confianza en sí mismos que muestran estos Estados. En cierto sentido, es lo que hicieron los europeos cuando obtuvieron el apoyo del Golfo para legitimar su intervención en Libia. Su afición a mediar en los conflictos, que deriva de una preferencia por políticas exteriores conservadoras y conciliadoras, basadas en el principio de la no injerencia, podría ser valiosa a la hora de abordar enfrentamientos regionales.

Los lazos económicos de los países del CCG con los países mediterráneos también han aumentado en el último decenio. Europa y el Golfo dominan ya las inversiones extranjeras en el Mediterráneo y constituyen dos terceras partes de las inversiones extranjeras directas registradas en 2003-2009. Las inversiones del Golfo crecieron de forma considerable después del último boom del petróleo. Durante los últimos 10 años, han invertido más de 110.000 millones de euros en el resto de los países MENA. Ese aumento de las inversiones ha estado encabezado por los EAU y se ha centrado principalmente en el Mashreq. Las inversiones medias del Golfo son muy superiores a las europeas (268 millones frente a 70 millones de dólares) y se concentran en los sectores del transporte, el turismo, las telecomunicaciones e inmobiliario. La reciente crisis financiera mundial puede haber frenado el ritmo de esta tendencia, pero no ha cambiado su dirección. Aunque las inversiones de capital del Golfo no se centren en las pequeñas y medianas empresas (PYMES) que la UE dice que quiere apoyar, los proyectos a gran escala sí complementan la estrategia de la Unión y contribuyen al desarrollo y la modernización de los países del Mediterráneo.

También ha crecido en la última década el comercio entre el mediterráneo y el Golfo. Arabia Saudí, Qatar y los EAU han experimentado los mayores índices de crecimiento en volumen total de intercambios comerciales con los Estados mediterráneos. Si bien el volumen comercial sigue siendo más bien bajo —las exportaciones totales del Golfo a Oriente Medio están por debajo del 10% , y las importaciones,

ligeramente por encima—, su parte correspondiente de las exportaciones intra-árabes es más del 60%. Los Estados del CCG han contribuido mucho al incremento del comercio intra-árabe mediante acuerdos bilaterales y la creación de la Gran Zona Árabe de Libre Comercio en 2005, aunque ésta todavía no se haya implementado. En los últimos tiempos, los Estados del Golfo han reforzado su diplomacia económica con el Mediterráneo, han firmado numerosos acuerdos y han empezado a trabajar para lograr la eliminación de las barreras comerciales y una mayor cooperación económica y financiera. Sería positivo que estas aperturas contasen con el respaldo de la UE, puesto que la integración comercial regional es una de las prioridades tradicionales de la Unión.

UN CENTRO NEURÁLGICO DE ENERGÍA Y TRANSPORTE

Los intereses en materia de transporte y energía también requieren un Mediterráneo ampliado. Casi el 80% del transporte marítimo mundial discurre desde Asia, a través del Mediterráneo, hasta las costas atlánticas de Europa y Norteamérica. Los Estados del Golfo y el Mediterráneo deberían abordar de forma conjunta el modelo cambiante del transporte mundial y el papel del corredor Mar Rojo-Mediterráneo.

El Golfo tiene inmensas reservas de petróleo: los seis países del CCG poseen alrededor del 40% de todas las reservas mundiales. Europa importa la mayor parte de su crudo de Rusia, Asia Central y el norte de África, mientras que el del Golfo va destinado sobre todo a Asia y Norteamérica. No obstante, el carácter global del mercado del petróleo garantiza que la UE tiene que depender de la producción y las exportaciones de petróleo del CCG, aunque solo sea para asegurar el debido funcionamiento del mercado y porque los productores del Golfo son proveedores marginales del crudo mundial. Además, las transiciones en el mundo árabe tendrán repercusiones en el equilibrio geopolítico de la energía, en el que el Medite-

rráneo desempeñará un papel cada vez más importante en los suministros energéticos mundiales. El comercio de crudo y productos refinados entre el CCG y la UE seguirá teniendo una importancia decisiva para el volumen y la dirección del suministro hacia y a través del Mediterráneo, incluidos los suministros destinados más allá de Europa (en especial a Norteamérica). La UE ha expresado ya el deseo de reducir la dependencia del transporte en buques a través del Mediterráneo y fomentar, en su lugar, un mayor uso de los oleoductos.

Asimismo, el CCG tiene enormes reservas probadas de gas natural, aproximadamente el 23% del total mundial. El deseo de la UE de diversificar sus fuentes para evitar la dependencia excesiva de Rusia podría resolverse en parte con los exportadores de gas natural licuado (GNL) del Golfo. Egipto y el canal de Suez tendrán un papel crucial como lugar de tránsito para los cargueros de GNL del Golfo hacia Europa. Posibles conductos del Golfo a Europa podrían también reforzar sus suministros de gas. Estos conductos podrían ser directos o emplear conexiones con los diversos gaseoductos existentes y previstos en la cuenca mediterránea, como el AGP y Nabucco. La comisión Europea ya ha manifestado su deseo de estimular el comercio de gas con nuevos proveedores, entre ellos los países del Golfo, y ha afirmado que la UE tiene un interés común en continuar y profundizar el desarrollo de relaciones estratégicas con proveedores externos y países de tránsito para mitigar los riesgos políticos y técnicos asociados a suministros futuros y para garantizar la existencia de múltiples vías de importación que permitan abastecer a Europa.

La producción, transmisión e interconexión de energía, incluida la producción de electricidad, ofrece otra oportunidad de cooperación. Los Estados del Golfo están estudiando nuevas formas de generación de energía, incluidos el carbón y la energía nuclear, que les permitirían dedicar su petróleo a la exportación y su gas natural como materia prima petroquímica. Aparte de las oportunidades para inversiones

europas, se prevén interconexiones energéticas más allá del Golfo, con otros países MENA, que podrían desembocar en la creación de una red continua interconectada desde el Golfo hasta Europa a través del anillo mediterráneo de electricidad.

Asimismo podría contemplarse la colaboración en materia de desertización y desalinización, dos áreas en las que los países del Mediterráneo y del CCG comparten preocupaciones similares, y en fuentes de energía renovables, en especial la solar y la eólica. Las perspectivas de cooperación tecnológica, industrial y estratégica con la UE en este campo son considerables. Los productores del CCG podrían colaborar también con la UE para desarrollar actuaciones de captura y almacenamiento de carbono.

CONCLUSIÓN

Mientras Europa centra toda su atención en su vecindad inmediata, el Golfo está ampliando sus perspectivas exteriores y de seguridad y mirando cada vez más hacia Asia. Sin embargo, eso no disminuye las posibilidades de desarrollo común en el Mediterráneo ni la coincidencia de intereses en materia de seguridad y energía. Hay numerosos llamamientos a una relación triangular que combine los conocimientos y la tecnología de Europa con los recursos humanos y naturales de los países mediterráneos y los recursos energéticos y económicos de los países del CCG. Pero limitar el papel del Golfo al de patrocinador financiero es un error. La cooperación estratégica entre la UE y el Golfo tiene posibilidades mucho más amplias. La UE se aferra a una política mediterránea restringida e ideológica que perjudica tanto a los Estados mediterráneos como a los del Golfo. A los Estados mediterráneos podría beneficiarles una mayor cooperación entre la UE y el Golfo. Pero además no se debería marginar a los Estados del Golfo ni tratarlos como una excepción. La intensificación del diálogo con el Golfo podría contrarrestar en lugar de fomentar el cierre de filas de los Estados del Golfo en materia de

»»»»» reformas políticas. El reconocimiento de la importancia del Golfo y su consiguiente inclusión en las políticas y asociaciones europeas podría acabar siendo una manera de aproximarse y apoyar a la sociedad civil en esos países.

Las recientes revueltas y el proceso de revisión de las estrategias hacia la región ofrecen la posibilidad de abordar las deficiencias políticas, aunque, hasta ahora, las políticas revisadas parecen ser más de lo mismo con nombres diferentes. Las áreas concretas de cooperación van desde la económica, en la que el Golfo puede respaldar la creciente atención europea a las inversiones y la creación de empresas en el Mediterráneo, hasta la política, donde el carácter pragmático de los Estados autoritarios del Golfo ha hecho que apoyen algunos movimientos reformistas. Pero la cooperación puede actuar en las dos direcciones. Los esfuerzos de

diversificación de los Estados del Golfo a largo plazo conllevarán un gasto inmenso en infraestructura y requerirán transferencias tecnológicas, innovaciones en gestión y marketing, reformas educativas, recursos humanos y desregulación económica, con las consiguientes oportunidades para Europa y el Mediterráneo. De ahí que la UE deba abandonar su paradigma radial euro-mediterráneo y avanzar hacia una integración regional más amplia en la que se puedan formar grupos de cooperación en base a intereses compartidos.

Ana Echagüe es investigadora en FRIDE.

**e-mail: fride@fride.org
www.fride.org**
