

El dilema de Europa en el Golfo

Ana Echagüe

>> El impacto de las revueltas árabes en las dinámicas internas en los Estados del Golfo supone un dilema para la Unión Europea (UE). En un momento álgido de influencia de los países del Golfo, tanto en materia de finanzas como en política regional, Europa debe encontrar la fórmula adecuada para encauzar sus relaciones con los regímenes en el poder pero sin alentar sus políticas reaccionarias respecto de la reforma interna. Durante mucho tiempo, los Estados miembros de la Unión han escudado su conformidad con regímenes claramente autoritarios en temas como el relativismo cultural o la falta de influencia, o en una cuestión de pura necesidad (en términos de seguridad y energía). Sin embargo, ya no está tan claro que dicha política pueda garantizar la muy apreciada estabilidad. Hace falta un enfoque más matizado hacia la región del Golfo, en línea con la *realpolitik* y el apoyo declarado de la UE hacia las transiciones democráticas a lo largo del mundo árabe. La insatisfacción aumenta en partes de la población del Golfo y los desembolsos de dinero efectuados por los regímenes para apaciguar posibles disturbios no serán sostenibles en el largo plazo.

LA UE MANTIENE EL RUMBO EN EL GOLFO... A SU CUENTA Y RIESGO

Desde las revueltas árabes, han aumentado las preocupaciones sobre cómo lidiar con regímenes autoritarios en países que albergan una serie de intereses para la UE, como lo son los Estados del Golfo. No sólo es cada vez más difícil justificar una política que claramente ha fracasado en los países del sur del Mediterráneo, sino que la Unión Europea ya no

CLAVES

- En un momento álgido de influencia del Golfo, Europa debe encontrar la fórmula para encauzar sus relaciones con los regímenes en el poder pero sin alentar sus políticas reaccionarias respecto de la reforma interna.
- La insatisfacción aumenta en partes de la población del Golfo y los desembolsos de los regímenes no serán ni suficientes ni sostenibles en el largo plazo.
- Hace falta un enfoque más matizado hacia el Golfo, en línea con la *realpolitik* y el apoyo declarado de la UE hacia las transiciones democráticas en el mundo árabe.

Este Policy Brief forma parte del proyecto "Transiciones y geopolítica en el mundo árabe", liderado por FRIDE y HIVOS. Agradecemos el generoso apoyo del Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega.

»»»»» puede hacer caso omiso de las protestas que están teniendo lugar en algunos países del Golfo. El caso de Bahrein es el más evidente, pero también ha habido movilizaciones para la reforma en Kuwait y se han visto algunas protestas en Arabia Saudí y Omán.

En los últimos años, se ha incrementado la importancia del Golfo para la UE. Ante la crisis, Europa ha añadido un razonamiento económico y financiero a sus tradicionales políticas de seguridad hacia la región. Para los Estados miembros de la UE, el Golfo es una zona con un alto nivel de crecimiento, que alberga un gran potencial para desarrollar el comercio y las inversiones; allí, los países europeos compiten para conseguir firmar lucrativos acuerdos para proyectos financiados con los beneficios obtenidos de los altos precios del petróleo y el gas. Asimismo, el Golfo se ha convertido en una importante fuente de inversión en la propia Europa. A nivel político, los Estados del Golfo han respondido a la primavera árabe con una mayor presencia en la toma de decisiones en el ámbito regional y, en este sentido, se han convertido en importantes aliados para Europa (y Estados Unidos) en una serie de foros. El Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) ha asumido el liderazgo en la mediación de una transición en Yemen que, a pesar de sus defectos, ha evitado que estallara la guerra civil y que, por el momento, está registrando algunos avances. En Libia, el apoyo de la Liga Árabe, también liderado por los Estados del Golfo, así como la participación de los Emiratos Árabes Unidos (EAU) y Qatar, fueron clave para legitimar la intervención militar de la OTAN. Asimismo, una vez superada su aversión inicial a las revueltas árabes, los Estados del Golfo se han convertido en patrocinadores financieros de los países en transición. A pesar de las acusaciones de injerencia en los asuntos internos, la financiación del Golfo es importante en un momento en el cual los recursos son escasos en Europa y, después de dos años, aún se sigue negociando la ayuda del Fondo Monetario Internacional. Además, cabe mencionar el papel de los Estados del Golfo como baluarte ante las supuestas aspiraciones de hegemonía regional de Irán, sobre todo dado el estancamiento de las negociaciones entre Teherán y el P5+1.

Por tanto, a pesar de las distintas opiniones sobre las revueltas árabes, los países europeos y el CCG han incrementado su cooperación militar y diplomática. En octubre de 2012, el Reino Unido y Bahrein, por ejemplo, firmaron un nuevo acuerdo de cooperación en materia de defensa. De igual modo, en abril de 2013 un documento blanco del Gobierno francés definió a la seguridad del Golfo como la cuarta prioridad estratégica de París. La carrera para vender armas está en su punto álgido. Ejemplos de ello son el reciente intento del primer ministro británico, David Cameron, de facilitar la venta de 100 cazas *typhoon* a Omán, Arabia Saudí y los EAU, y los esfuerzos de París para proveer a los Emiratos con cazas *rafale*.

Las condiciones no son propicias para un cambio de política. Europa, con miedo a molestar a los regímenes en el poder en la península arábiga, da señales de apoyo y sigue sin tratar la cuestión de cómo abordar la represión en los Estados del Golfo. Sin embargo, la UE debería tener cuidado o, por lo menos, estar alerta y preparada. Diversos analistas ya han advertido de que los actores externos están siendo demasiado tolerantes y que el cambio es inevitable también en esa región. Creen que la caja de pandora ya está abierta y que nuevos llamamientos para el cambio, si bien limitados, serán más difíciles de contener. La cuestión es si el cambio será controlado y gradual o abrupto y repentino, y hasta cuándo se conseguirá mantener el estatus quo.

LA REACCIÓN DE LOS REGÍMENES DEL GOLFO ANTE LAS REVUELTAS ÁRABES

Las revueltas árabes han provocado reacciones encontradas por parte de los regímenes y la población del Golfo. Salvaguardando las diferencias entre los países de la región, en general los regímenes están actuando para asegurar su supervivencia, intentando evitar la erosión del poder a nivel nacional, mientras que ciertos sectores de la población cuentan con fuerzas renovadas y expectativas cada vez más altas.

Los regímenes rápidamente han empleado medidas preventivas y reactivas para evitar una posible

Desde hace dos años, es común oír críticas por parte de los ciudadanos, en particular en los medios sociales, algo raro hace tres o cuatro años

expansión de las protestas hacia el Golfo. Ha habido una mezcla de concesiones y represión. Mientras que el contrato social en esos países se basa en la provisión de beneficios económicos, las ayudas económicas del Gobierno han aumentado de forma drástica desde las revueltas árabes: \$5 mil millones en Kuwait (\$3.500 en efectivo para cada ciudadano, además de productos alimenticios gratuitos durante un año); en Arabia Saudí,

\$130 mil millones han sido destinados a la creación de empleo, aumentos salariales y proyectos de desarrollo; en Qatar, grandes incrementos salariales y en materia de beneficios para los funcionarios públicos y el personal militar; en los EAU, aumentos salariales en torno al 35-45 por ciento para los trabajadores del sector público. Asimismo, el

CCG (alejándose de su enfoque en la seguridad exterior) ha prometido \$20 mil millones a un fondo para contribuir a la estabilización de otros dos miembros del Consejo, Bahréin y Omán. Mientras que Omán ha aumentado la oferta de empleo en el sector público y los subsidios, Bahréin ha anunciado incrementos salariales en dicho sector y en las pensiones, así como nuevas ayudas para las rentas más bajas. Pero esas concesiones socioeconómicas no son fiscalmente sostenibles en el largo plazo, especialmente teniendo en cuenta las actuales tendencias demográficas de los países de la región, y pueden llegar a revertir esfuerzos anteriores para fomentar el necesario desarrollo del sector privado. No sólo agravan el problema de los subsidios, sino que tienden a ser rígidas e inelásticas, y cualquier intento de revertirlas posiblemente conllevaría protestas generalizadas. La combinación de una población joven con pocas perspectivas de empleo en un sector público ya muy saturado y la dependencia de los altos precios del petróleo para poder equilibrar el presupuesto es una mezcla peligrosa.

A pesar de la aparente riqueza de los Estados del Golfo, en muchas zonas hay elevados índices de pobreza, desempleo, desarrollo desigual, estructuras deficientes y escasez de viviendas.

La otra cara de la moneda ha sido una mayor represión. Han aumentado los arrestos de activistas o disidentes, en algunos casos de manera exponencial (94 se encuentran a espera de juicio en los EAU). Asimismo, se han endurecido las leyes relativas a los medios de comunicación y ha habido varios intentos de cerrar, o por lo menos de controlar, el floreciente espacio para la discusión facilitado por los nuevos medios sociales. En Qatar, Kuwait y Arabia Saudí, se han producido arrestos por *twittear*. De igual modo, en Arabia Saudí se habla de bloquear los servicios de mensajería de algunos medios sociales como *Skype*, *Viber* y *WhatsApp* si éstos no pueden ser controlados. En junio de 2013, el órgano regulador de telecomunicaciones saudí prohibió el uso de *Viber*, alegando que la compañía no había cumplido con las normas nacionales. En general, las represalias son cada vez más duras; en Bahréin y los EAU, las autoridades han llegado a revocar la ciudadanía en algunos casos. Los extranjeros también han sido objeto de algunas de estas medidas, si bien en menor escala. En Bahréin, en diversas ocasiones se ha denegado la entrada a observadores internacionales, en particular a periodistas, activistas y académicos, y en los EAU una serie de organizaciones e individuos han sido expulsados.

La represión ha provocado un aumento del sectarismo, en la medida en que los regímenes en el poder intentan atribuir cualquier intento de oposición a elementos “extranjeros” motivados por agendas sectarias. En particular, los regímenes saudí y bahreiní se han decantado por una estrategia deliberadamente diseñada para movilizar el apoyo suní en contra de la oposición chiíta, inculcando el miedo de una supuesta amenaza chiíta apoyada por Irán. No obstante, ello no ha servido para detener la expansión de las protestas en muchos regímenes más allá de los “conspiradores chiítas”. La diversidad entre los protestantes y el uso de los medios sociales están dificultando los esfuerzos de los regímenes

»»»»» para encuadrar y controlar el debate disidente. La represión de lo que comenzó como leves críticas y reivindicaciones podría conllevar una reacción violenta y una radicalización de dichas demandas. La lección aprendida de Bahrein es clara: la represión de la oposición moderada lleva a su división y radicalización. El sectarismo podría llegar a ser incontrolable. Mientras que la polarización y la movilización de los suníes en contra de los chiítas le han servido al régimen, la población suní ya ha empezado a transmitir sus propias demandas.

LA RESPUESTA POPULAR

La capacidad y la voluntad de la población del Golfo para actuar han aumentado desde las revueltas árabes. Las demandas locales son cada vez más fuertes, como se ha visto en las protestas para liberar a presos políticos en Arabia Saudí, contra las condiciones laborales en Omán, el primer ministro y cuestiones de ciudadanía en Kuwait y la insatisfacción general con la gobernanza en la región. En Kuwait se han dado manifestaciones masivas, que han unido a una gran variedad de grupos, incluidos los islamistas, representantes tribales, jóvenes, activistas de derechos humanos y *bidoon* (ciudadanos sin nacionalidad alguna), demandando reformas constitucionales y derechos políticos. El discurso de “derechos” y “ciudadanía” está tan presente que algunos regímenes se han visto obligados a adoptarlo (en particular en la Comisión Independiente de Bahrein comisionada por el régimen del país). Pero lo más preocupante para algunos gobiernos es el hecho de que incluso los conservadores y los islamistas están armando su discurso alrededor de los “derechos”. En marzo, Salman al-Awdah, uno de los clérigos más populares de Arabia Saudí (quien supuestamente cuenta con 2,4 millones de seguidores), ha publicado una carta en *Facebook* y *Twitter* en respuesta a la condena de dos activistas políticos a varios años de prisión, en la cual denuncia diversas violaciones de derechos y casos de corrupción, y hace un llamamiento a la reforma. Si bien hay distintas interpretaciones entre la población

sobre qué reformas deberían llevarse a cabo, el denominador común es el deseo de tener una sociedad más justa. Las cuestiones que salen a colación son la necesidad de una mayor rendición de cuentas y de contar con instituciones más participativas, así como de poner fin a la corrupción y proceder a la liberación de los presos políticos.

La situación se ve agravada por la creciente reticencia, en particular entre los jóvenes, a aceptar las normas culturales, religiosas y sociales impuestas por regímenes paternalistas y controladores. En Arabia Saudí, por ejemplo, ha habido intentos de reexaminar la ortodoxia religiosa. Mientras que la militancia política es más limitada, se están cuestionando las restricciones impuestas por los gobiernos, a menudo por razones religiosas. Desde hace dos años, es común oír críticas por parte de los ciudadanos, en particular en los medios sociales, algo raro hace tres o cuatro años. Asimismo, en ocasiones ha habido una ruptura con la política de la identidad fomentada por el régimen (tribal, sectaria) para converger alrededor de cuestiones políticas. En Kuwait, un importante sector de jóvenes pertenecientes a movimientos islamistas se ha unido a sus pares liberales para fomentar ciertas cuestiones y, en Arabia Saudí, algunos importantes líderes del movimiento Sahwa se han vinculado a activistas de derechos humanos más liberales en torno a cuestiones relativas a las libertades civiles y los presos políticos.

Los efectos combinados de la reacción de los regímenes y las dinámicas populares hacen que algunos de estos Estados sean más vulnerables a las crecientes presiones sociales y económicas, así como a *shocks* exógenos tales como las fluctuaciones en los precios de la energía a nivel mundial. Los desequilibrios demográficos en Qatar y los Emiratos Árabes Unidos (donde los nacionales representan aproximadamente un quinto de la población) también han subrayado cuestiones de ciudadanía (como la existencia de beneficios para no-nacionales vs. nacionales, políticas para otorgar y retirar la ciudadanía, y distintos niveles de ciudadanía) e identidad nacional que podrían conllevar fricciones y una eventual inestabilidad.

LA UE DEBE CUBRIR SUS APUESTAS

Ante una situación potencialmente inestable, la UE debería, por lo menos, cubrir sus apuestas. Pero Europa se enfrenta al dilema de no sólo si debe o no cambiar su enfoque, sino también de cómo hacerlo. La inercia política por defecto se ve agravada por la inaccesibilidad de estos Estados: no son candidatos a la ayuda al desarrollo, cualquier sugerencia de reforma es anatema para los regímenes en el poder y, por lo general, las sociedades son muy conservadoras y sospechan de las agendas “occidentales”. Asimismo, los regímenes no son monolíticos y existen luchas territoriales entre distintas facciones de las familias reales que complican aún más las relaciones exteriores. ¿Cómo deben de ser entonces las relaciones con los Estados del Golfo?

Hay que alcanzar un mayor equilibrio entre las cuestiones comerciales y de seguridad, por un lado, y las cuestiones políticas y de derechos humanos, por el otro lado. De momento, las relaciones de los gobiernos europeos con los regímenes del Golfo a menudo se limitan al emir y los ministerios de Defensa y, por lo general, ni siquiera reconocen el creciente nivel de descontento en algunas sociedades. La UE debería contemplar ampliar sus esfuerzos en ese sentido. Si bien puede que la influencia europea sobre los regímenes sea limitada, la Unión Europea representa uno de sus mayores mercados y entre sus países miembros se encuentran importantes aliados políticos y en materia de defensa de los Estados del Golfo.

Además, de momento las demandas de la población son sin duda leves. Es probable que alguna forma de liberalización, que ayudara a abrir algún espacio para que la población hiciera sus propias elecciones, sea suficiente para apaciguar a los segmentos insatisfechos de la población. Todo lo que piden los manifestantes y reformistas son una mayor inclusión y participación popular en el proceso político, una mejor gobernanza y menor corrupción, una mayor igualdad de oportunidades para las minorías y la protección del Estado de derecho, no la caída de los regímenes en el poder. Como se ha visto en Bahréin, el peligro consiste

en que las duras represalias lleven a la radicalización de las demandas. Al reconocer esa posibilidad, algunos Estados de la región han empezado a llevar a cabo concesiones políticas arbitrarias como el cambio de gobernador en las provincias orientales en Arabia Saudí, una de las principales demandas de los manifestantes; los cambios en el Gobierno en Omán; o el nombramiento de mujeres al Consejo *Shoura* en Arabia Saudí.

No ocasionar daños. Si no se puede mejorar la situación, por lo menos la UE debería intentar no empeorarla. La Unión también es responsable por la existencia de un entorno internacional permisivo, incluso a través de la continua venta de armas por parte de sus Estados miembros. Para ciertos sectores de la población europea, dicho enfoque es controvertido, y esas preocupaciones han encontrado eco en algunos parlamentos nacionales y de la UE, así como en algunas ONG europeas de derechos humanos. El continuo apoyo internacional disminuye los costes de la represión. La respuesta limitada por parte de la comunidad internacional a la ola de arrestos actúa como un incentivo para los regímenes. Puede que la intimidación no sea la respuesta, ya que podría provocar una represión aún mayor, pero tampoco lo es ignorar los abusos de los derechos humanos. Tiene que haber un punto medio. Bahréin es el mejor ejemplo de una situación donde las críticas por parte de los medios de comunicación y la sociedad civil hacia las duras políticas del régimen han contrastado con la falta de respuesta de la UE y los gobiernos europeos.

Involucrar a la población. Mientras que la estructura de los Estados del Golfo dificulta la entrada de los actores europeos en ese sentido, la UE debería invertir esfuerzos para involucrar a la población, en lugar de darse por vencida y relacionarse sólo con los regímenes en el poder. Programas como Erasmus Mundus son un buen punto de partida, si bien no está claro cuán eficaz ha sido su implementación en el caso de candidatos provenientes del Golfo. La socialización podría llegar a ser más eficaz para asegurar algunos derechos que la condicionalidad. Proyectos de hermanamiento, intercambios y esfuerzos para crear una

»»»»» red interregional de conexiones es quizás la mejor manera de que la población pueda identificar y articular sus prioridades. Ello requerirá un cierto nivel de liberalización de visados. Las ONG europeas han desempeñado un papel importante en subrayar los abusos y llegar a la población en los países donde han conseguido operar. La UE debería abogar para que estas ONG pudieran tener acceso y libertad para trabajar en los Estados del Golfo.

Fomentar las reformas económicas. Es necesario incentivar a los regímenes del Golfo para que diversifiquen y privaticen sus esfuerzos, dado que alejarse del modelo rentista podría llegar a fomentar la emancipación política de la población. Es probable que los regímenes en el poder estén más abiertos a la reforma económica que a la política, y los llamamientos a la reforma económica pueden justificarse en términos de una mayor y mejor relación comercial. Eso no quiere decir que ésta llevará a la democratización; ya se ha visto como esa política no ha funcionado en Túnez, por ejemplo. Pero en los Estados del Golfo, cuestiones como la privatización, la diversificación y la liberalización económica tienen un trasfondo político importante. La dependencia financiera de la población en el Estado perjudica las perspectivas de que surjan demandas de cambio. Si la dependencia no fuera tan completa, las protestas recién-

tes, incentivadas por las revueltas árabes, habrían contado con un apoyo mucho mayor entre la población del Golfo. De hecho, es en Bahrein donde gran parte de la población chiíta tiene pocas perspectivas socioeconómicas que se han dado las mayores movilizaciones en el Golfo.

La estabilidad en el Golfo podría ser más frágil de lo que se piensa. Por tanto, la UE debería ser proactiva y buscar fomentar la reforma controlada y gradual con el fin de evitar más disturbios. Al hacerlo, no debería temer perjudicar sus relaciones comerciales y de seguridad con la región. Mientras que los regímenes ricos en petróleo y gas del Golfo piensan que sus socios internacionales les necesitan más que a la inversa, esta percepción ya no es tan válida. Los Estados del Golfo necesitan de los mercados internacionales, garantías externas de seguridad y aliados políticos internacionales, proporcionados, en gran medida, por Europa y Estados Unidos. La UE puede estar segura de que sus relaciones con los Estados del Golfo están a salvo y que no hace falta seguir con guantes de seda.

Ana Echagüe es investigadora senior en FRIDE.

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

