

EL GOLFO TOMA EL MANDO: EL CCG EN LA REGIÓN MENA¹

Edward Burke

Sara Bazoobandi

En el siglo XXI, el liderazgo del mundo árabe se ha trasladado decididamente de las antiguas capitales –El Cairo, Damasco y Bagdad– a los Estados del Golfo. Los ingresos procedentes de los hidrocarburos no sólo han facilitado la práctica de la presión política convencional, mediante la financiación a otros Estados árabes, sino que también han permitido a los países del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) utilizar grandes sumas de dinero para ejercer influencia sobre los movimientos islámicos. De esta manera, la Península Arábiga se confirma como el centro político y espiritual de la región. Los líderes árabes han mostrado igualmente su admiración por la reciente gestión de los ingresos procedentes de los hidrocarburos que han llevado a cabo los Estados del Golfo, en contraposición a la realizada por otros países de la región. El intelectual libanés Rami Khouri elogió al Golfo por haber «convertido en pocas décadas una gran zona olvidada y estéril en una engrasada máquina árabe de inversión económica, planificación y ejecución eficiente, orden y modernidad».²

En los últimos años, los Estados de la región de Oriente Medio y el norte de África (MENA, por sus siglas en inglés) no pertenecientes al CCG han centrado su atención en el auge y diversificación de los proyectos del CCG como un recurso económico vital de cara al futuro. La inversión y el compromiso global del CCG con la región han tenido como resultado una gran expansión, aun teniendo en cuenta que se partía de cifras muy bajas. La inversión exterior del CCG sigue estando principalmente orientada a mercados más seguros como los de Norteamérica, Europa y el sur y este de Asia. De los 542.000 millones de dólares que salieron de los fondos del CCG entre 2002 y 2006, tan sólo 60.000 millones fueron a parar a los países MENA no pertenecientes al CCG.³ Sin embargo, no se debe menospreciar dicha cantidad ya que, en relación con la inversión global del CCG, representa un fuerte incremento respecto al punto de partida, con importantes consecuencias políticas y económicas en la región.

Desde mediados del siglo XX, el activo fundamental de la región MENA han sido sus enormes reservas de hidrocarburos. El conjunto de países exportadores de petróleo y gas natural de la región suma el 65% de las reservas mundiales de petróleo y el 45% de las reservas de gas natural. Sin embargo, existen amplias discrepancias en torno a la gestión de la extracción y exportación de los hidrocarburos en la región. Países como Iraq, cuya reserva de petróleo es la tercera más grande

1 Esto es una versión editada del artículo escrito para el al-Jisr Research Project Consortium de la Comisión Europea. Este artículo se adhiere a la definición de la región MENA acuñada por el Banco Mundial, la cual incluye: Argelia, Bahrein, Yibuti, Egipto, Irán, Iraq, Israel, Jordania, Kuwait, el Líbano, Libia, Malta, Marruecos, Omán, Qatar, Arabia Saudí, Siria, Túnez, los Emiratos Árabes Unidos, Gaza y Cisjordania, y Yemen.

2 Rami Khouri (2008). «The Gulf States, Change You Can Invest In», *Daily Star*, 27 de agosto de 2008.

3 John Pratap (2008). «Capital Outflows from GCC Total \$542bn in Five Years», *The Gulf Times*, 13 de enero de 2008.

del mundo, y Libia, la mayor de África, se han enfrentado a largos periodos de aislamiento e inestabilidad durante los cuales la corrupción tuvo un efecto corrosivo en la puesta en marcha de la infraestructura necesaria para el aumento de las exportaciones.

El CCG, por el contrario, ha sido muy pragmático en lo que al mantenimiento de su infraestructura energética se refiere.

Las cifras de comercio e inversión de la región MENA confirman la apabullante y creciente brecha que existe entre la riqueza concentrada en los países del CCG y el resto de la región MENA, como consecuencia de los ingresos procedentes de la energía. Con una población de 42,5 millones de habitantes de un total de 345 millones en la región, el CCG recibe la mayor parte de los beneficios procedentes de las exportaciones al extranjero. En 2007, del total de 654.000 millones de dólares en exportaciones de la región, 477.000 millones de dólares procedían de los países del CCG.⁴ La brecha existente entre ricos y pobres en esta región se ve reflejada en la extrema diferencia de PIB per cápita –desde los 1200 dólares en Yemen a los 70.000 dólares en Qatar.⁵ Las consecuencias de la mala gestión pública están motivadas, entre otras cosas, por la tendencia regional a ampliar el monopolio estatal sobre los sectores económicos claves.

Los gobiernos del CCG tienen la posibilidad, especialmente en una zona tan marcada por el conflicto, de realizar inversiones estratégicas para apoyar a gobiernos que se encuentran en apuros como consecuencia de la inestabilidad de sus países, como podrían ser el Líbano o Yemen.

A pesar de los avances logrados por los países del CCG, así como por Egipto y Marruecos, la región MENA se mantiene bastante rezagada en términos de integración económica global. En 2007, la financiación bruta obtenida en los mercados de capital internacionales fue la más baja de todas las zonas en desarrollo y el resultado neto de la cartera de inversiones arrojó un saldo negativo de 2000 millones de dólares o, lo que es lo mismo, una fuga considerable de capital extranjero de la región. A la luz de estas cifras, parece que la cohesión interna de la región MENA está más vinculada a la afinidad cultural que a la conveniencia económica. Aunque la fuerza del nacionalismo árabe haya decaído en comparación con la vehemencia característica del Egipto de Gamal Abd el-Nasser de hace medio siglo –sucedido en gran medida por diferentes tendencias de islam político–, la región sigue conservando una cohesión cuyos pilares se asientan en los institutos panarabistas y en lo que queda del sentimiento de solidaridad. La desconfianza política y religiosa que se tiene respecto a Irán y, en mayor medida respecto a Israel, ha generado un aislamiento político histórico de dichos países dentro de la región. Entretanto, los Estados miembros del CCG, gracias a sus abundantes reservas de petróleo, han podido realizar importantes inversiones en ciertos países por razones más relacionadas con la presión política que con la prudencia económica.

4 Banco Mundial (2008). *2008 MENA Economic Developments and Prospects: Regional Integration for Global Competitiveness*. Washington D. C.: Banco Mundial, pp. 104-114.

5 Fondo Monetario Internacional (2009). *World Economic and Finance Survey, Regional Economic Outlook: Middle East and Central Asia*, mayo de 2009. Washington D. C.: Fondo Monetario Internacional.

Comercio intrarregional: una visión general

El comercio en la región MENA no sigue unos patrones generales y es diferente en cada país dependiendo de su ubicación, su forma de gobierno y sus relaciones políticas. Entre las variables que más afectan al comercio intrarregional se encuentran las grandes disputas políticas y la frecuencia con que se dan los enfrentamientos bélicos en la región, a saber: la situación de estancamiento político con Israel; la guerra entre Irán e Iraq; las guerras civiles en Argelia, el Líbano, Sudán y Yemen; el desencuentro tras la invasión de Kuwait; la condena a Libia, y más recientemente a Irán, por la financiación de movimientos insurgentes extranjeros y por los programas nucleares; la disputa en torno al futuro del Sáhara Occidental; la invasión estadounidense de Iraq; y el asesinato del primer ministro libanés, Rafik Hariri. Por el contrario, la creación del CCG en 1981 se convirtió en una de las pocas iniciativas constructivas y eficaces cuyo objetivo era superar las diferencias políticas y establecer una relación comercial pragmática en la región.

La oportunidad perdida durante el auge económico de los setenta, así como el declive económico de las décadas de los ochenta y noventa, periodo en que la participación en el comercio mundial de la región MENA descendió del 8% al 2,5%, fueron duras lecciones que la región tuvo que aprender. Desde la década de los noventa, los grandes productores de hidrocarburos trataron de diversificar el destino de sus exportaciones, viraje que resultó más sencillo gracias a la aparición de dos grandes consumidores de energía, la India y China. Además, los países del CCG han invertido 1,3 billones de dólares en proyectos económicos cuyo objetivo es acabar con la dependencia de los hidrocarburos por medio de la diversificación de sus economías. Todavía es demasiado pronto para evaluar los resultados de tan ambiciosos planes, pero ya se ha podido observar un despunte significativo de los sectores de la economía del CCG que no dependen de los hidrocarburos.⁶

En 2007, el comercio intrarregional supuso el 11,1% del comercio exterior total, lo cual, aunque parezca una cantidad modesta, es un aumento significativo con relación a las estancadas cifras de mediados de la década de los noventa. En el sector no energético, el comercio intrarregional supone casi el 25% de todas las exportaciones, aunque esta cifra varía de manera considerable entre las economías relativamente más integradas en el CCG y países como Libia y Marruecos, cuyos porcentajes descienden a cantidades de una sola cifra.⁷ En los últimos años, Arabia Saudí ha superado con creces al resto de los países de la región MENA en lo que respecta a la recepción de inversiones procedentes del mundo árabe –más de la mitad en 2007. Más allá de los países árabes, esto sólo es comparable en el ámbito regional con las fuertes inversiones realizadas por Irán en los EAU como medio para sortear las sanciones y como consecuencia de su desconfianza respecto al resto de los Estados árabes de la región.⁸

6 Allan Dennis (2006). *The Impact of Regional Trade Agreements and Trade Facilitation in the Middle East North African Region*. Washington D. C.: World Bank Policy Research Working Paper 3837, febrero de 2006, p. 1.

7 Banco Mundial (2008). *2008 MENA Economic Developments and Prospects: Regional Integration for Global Competitiveness*. Op. Cit.

8 The Arab Investment and Export Credit Guarantee Corporation (AIECGC) (2007). *Investment Climate in the Arab countries 2007*. Safat: AIECGC, p. 2.

Acuerdos comerciales regionales

Las estadísticas de comercio internacional muestran la baja complementariedad comercial que se da sistemáticamente entre la región MENA y el resto del mundo. Esto se debe a la agotadora lentitud de los procesos de negociación e implementación de un acuerdo que integre a las economías de la región MENA. Este tipo de acuerdos no han faltado en el pasado, al menos no en los países árabes, en los que las propuestas de integración del comercio han proliferado desde el primer Acuerdo Árabe de Tránsito de 1953 y el Acuerdo Económico Árabe de 1957. A éstos les seguirían el Acuerdo de Facilitación y Fomento del Comercio de 1981 y la creación del Consejo de Cooperación Árabe de 1989, ambos caracterizados por su papel titubeante en los siguientes años. Todas las iniciativas subregionales, la Unión del Magreb Árabe, la Zona Árabe Mediterránea de Libre Comercio y el Mercado Común Árabe, han fracasado en la consecución de sus objetivos principales.

El CCG es la gran excepción al fracaso generalizado de estas iniciativas. Creado en 1981, ha rebajado sistemáticamente los aranceles con el exterior, ha creado la Unión Aduanera en 2003 y se ha comprometido a introducir una moneda única. Aunque ocasionalmente se han dado enfrentamientos políticos, como el ocurrido entre Arabia Saudí y Qatar, estas disputas no han puesto en peligro las perspectivas futuras de integración económica de los seis Estados miembros. Esta situación contrasta con la que se da en el Magreb, donde el apoyo argelino al movimiento independentista del Frente Polisario en el Sáhara Occidental, así como las disputas por el control fronterizo, tienen un efecto devastador sobre el comercio entre Marruecos y Argelia.

La Gran Zona Árabe de Libre Comercio (GAFTA, por sus siglas en inglés) es, sin lugar a dudas, el acuerdo comercial de la región MENA más ambicioso firmado hasta la fecha. Negociada originalmente en 1997, la GAFTA fue concebida en un principio como un instrumento para la introducción paulatina de reducciones preferenciales de los aranceles entre los Estados miembros, con miras a alcanzar el libre comercio intrarregional para 2005. Sin embargo, su puesta en práctica ha variado considerablemente dependiendo de los países. El Banco Mundial ha observado una práctica perversa llevada a cabo por:

Algunos países importadores, que han solicitado a las empresas exportadoras de otros países miembros que obtuvieran los permisos especiales de importación que se deben presentar en la oficina de aduanas para beneficiarse del trato preferencial. Pero en caso de que una industria que compite con las importaciones se viera perjudicada por las mismas, a menudo no se concedía el permiso, de tal manera que los importadores se veían obligados a pagar el arancel completo Nación Más Favorecida (MFN, por sus siglas en inglés). Los aranceles reducidos preferenciales, por tanto, sólo han existido sobre el papel pero no en la práctica.⁹

Las Naciones Unidas han señalado que la media en la implementación del reglamento GAFTA era del 55,9%, una cifra insuficiente como para inspirar una

9 Banco Mundial (2008). *2008 MENA Economic Developments and Prospects: Regional Integration for Global Competitiveness*. Op. Cit.

mayor confianza en los inversores, incluso a los pertenecientes al CCG.¹⁰ Las estimaciones del Banco Mundial concluyen que la ganancia total generada por la puesta en marcha de la GAFTA supone un aumento de los ingresos de la región MENA de tan sólo el 0,1%, lo que, comparado con los beneficios obtenidos de los acuerdos comerciales con la UE, representa un balance muy desfavorable.¹¹

Tabla I: Exportaciones de mercancías por bloques regionales de comercio (en millones de dólares)

| | Firmado en | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|-------|------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| GAFTA | 1997 | 16.238 | 17.528 | 19.195 | 21.511 | 36.027 |
| ASEAN | 1967 | 98.060 | 86.331 | 91.765 | 101.140 | 122.369 |
| UE | 1957 | 1.409.464 | 1.398.298 | 1.480.493 | 1.782.423 | 2.089.442 |
| TLC | 1994 | 676.141 | 639.419 | 626.020 | 651.060 | 737.591 |

Fuente: Indicadores de Desarrollo Mundial 2006

Los acuerdos comerciales bilaterales entre los Estados del CCG y otros países de la región MENA no se han aplicado de manera sistemática. Algunos Estados del CCG, como Qatar o los EAU, han firmado diversos acuerdos comerciales con países de la región MENA no pertenecientes al CCG, mientras que otros, como Omán o Arabia Saudí, se han mostrado reticentes a la hora de llegar a tales acuerdos. Los países de la región MENA no pertenecientes al CCG con los que Arabia Saudí mantiene una relación económica más cercana son Jordania, el Líbano, Marruecos y Egipto, pero los acuerdos comerciales bilaterales con los países del CCG no han alcanzado el nivel que a estos países les hubiese gustado. Por otro lado, la relación que el CCG mantiene con Iraq se encuentra en un punto cercano al castigo, pues tanto Kuwait como Arabia Saudí insisten en el pago de cientos de millones de dólares en concepto de reparaciones por la primera guerra del Golfo.¹² Cuando, en 2008, se adoptó la decisión de incluir a Jordania, Egipto y Turquía en principales diálogos regionales ministeriales, Iraq fue deliberadamente omitido. Por otro lado, no se ha permitido la reincorporación de Bagdad a las Cámaras de Comercio de la Federación del CCG, tras su expulsión en 1990 como consecuencia de la invasión de Kuwait.¹³

Las relaciones comerciales entre los Estados del CCG que recientemente han llevado a cabo una unión aduanera y están planeando la introducción de una mone-

10 Economic and Social Commission for Western Asia (2006). *Annual Review of Developments in Globalization and Regional Integration in the Arab Countries*. United Nations Economic and Social Commission for Western Asia (UNESWA), p. 50.

11 Allan Dennis (2006). *The Impact of Regional Trade Agreements and Trade Facilitation in the Middle East North African region*. *Op. Cit.*, p. 12.

12 Esto supone un considerable aumento sobre los 1500 millones de dólares que Iraq ya consideró que debía a Riad, pero tanto Kuwait como Arabia Saudí consideran que ese interés acumulado es el responsable del incremento de la deuda. Cfr. «Iraq Fears Budget Crisis, Urges Oil Export Boost», *The Guardian*, 4 de diciembre de 2008.

13 Cfr. «Iraq Asking to Restore Its Membership in the Federation of GCC Chambers», *The Iraq Directory*, 23 de octubre de 2008.

da única constituyen el grueso del incremento neto en el comercio intrarregional de la región MENA.¹⁴ La falta de integración de la región MENA en la economía global representa una oportunidad perdida para su crecimiento económico. Un cálculo llevado a cabo por el Banco Mundial estima que si la región MENA hubiese mantenido el nivel de exportaciones de 1985 –que ya era relativamente bajo– habría ingresado dos billones más durante el periodo 1986-2003. Si, además, hubiese existido un tratado de libre comercio (TLC) en la zona durante dicho periodo, el comercio habría aumentado un 147%.¹⁵ En un encuentro sobre desarrollo organizado por la Liga Árabe en Kuwait a principios de 2009, los delegados admitieron que la GAFTA había fracasado en su intento de fomentar el comercio y reconocieron la magnitud del reto económico al que se enfrentaban. Con la intención de promover la cooperación regional durante la crisis económica global, los Estados miembros del CCG se comprometieron a aportar 2000 millones de dólares en créditos y ayudas para proyectos árabes conjuntos. Los delegados también acordaron el establecimiento de una unión aduanera para 2010 y de una red eléctrica y ferroviaria panárabe. Las dudas que albergan los analistas de la región sobre la capacidad de los líderes para llevar dichos compromisos a buen puerto hicieron que este anuncio fuera recibido con algo de escepticismo.¹⁶

Hay varios motivos por los que no se ha concretado un área de libre comercio en la región MENA; podemos citar los conflictos violentos, los altos costes del transporte y la comunicación y, probablemente el más importante, la ineficacia de un sector público corrupto y desmesurado en la gestión de las economías de muchos de los países de la región MENA. El atractivo de los acuerdos comerciales con los Estados Unidos, la UE y otros actores externos ha centrado la atención lejos de los mecanismos intrarregionales establecidos para fomentar el comercio y, en el peor de los casos, como en los acuerdos bilaterales de libre comercio concluidos por Bahrein y Omán con los Estados Unidos, han servido para debilitar estructuras existentes como el mercado común acordado entre los países del CCG. Los procedimientos aduaneros pueden llegar a ser muy complejos y restrictivos –múltiples requisitos en la documentación, contratación de una o varias agencias locales, trato con las diferentes autoridades que a menudo duplican sus atribuciones y se contradicen en los procedimientos de solicitud. Esto pone freno a las inversiones en el CCG –los informes de las frustradas Cámaras de Comercio del Golfo muestran cómo los retrasos en las aduanas de algunos países de la región MENA han acelerado la retirada de algunas inversiones que constituían una oportunidad lucrativa tanto para el inversor como para el país receptor de las mismas. En Argelia, las autorizaciones del despacho de aduanas para diversos productos tardan una media de 11,7 días, y en algunos casos llegan a los 44 días. En Siria, el periodo medio está en torno a los 15 días, pero con frecuencia se extiende a 30 días.¹⁷

14 UN Economic and Social Commission for Western Asia (ESCWA) (2007). *Regional Investment Directory Report: ESCWA Member Countries*. Nueva York: ESCWA, p. 31.

15 Allan Dennis (2006). *The Impact of Regional Trade Agreements and Trade Facilitation in the Middle East North African Region*. Op. Cit., p. 8.

16 Cfr. «Arabs Ease up on Loans», *al-Okaz*, 21 de enero de 2009.

17 Allan Dennis (2006). *The Impact of Regional Trade Agreements and Trade Facilitation in the Middle East North African Region*. Op. Cit., pp. 7-8.

A las barreras que suponen para el mercado árabe los aranceles se suman los obstáculos físicos del sector del transporte. El medio aéreo, el más utilizado para el transporte de mercancías y personas, está concentrado en unos pocos aeropuertos clave, la mayor parte de los cuales son de propiedad estatal.¹⁸ Es imprescindible, por tanto, de cara a una mayor integración económica, el desarrollo de una red de transportes que reduzca los costes y tiempos y que aumente su calidad y fiabilidad.¹⁹ Existen, sin embargo, algunos signos positivos que demuestran que esa transición ya está en curso. Uno de esos signos es la rápida proliferación de vuelos intrarregionales en los últimos cinco años, desde que los gobiernos suavizaron las restricciones para fomentar la competencia en el sector del transporte aéreo.

Las inversiones del CCG en la región MENA

Los Estados del CCG son los que más esfuerzos están destinando a buscar nuevas perspectivas de inversión e innovación en la región MENA. El liderazgo que ostenta Kuwait en el ámbito de las telecomunicaciones es un buen ejemplo de ello: en menos de diez años se ha convertido en el centro neurálgico de las telecomunicaciones, conectando a través del teléfono móvil a más de 27 millones de abonados de la región MENA y del África subsahariana. El origen de ese éxito es la provechosa privatización de dicha industria, antes controlada por el Estado, que tuvo lugar tras las continuas llamadas de atención dirigidas al CCG por su escaso compromiso con la normativa del sector de las comunicaciones. El CCG tiene también una influencia desproporcionada en relación con las noticias y los canales de entretenimiento de la región. Arabsat ofrece más de 350 canales de televisión, entre los que se encuentra uno de los mayores generadores de opinión de todo el mundo árabe, al-Yazira, y cuenta con más de 164 millones de espectadores. Una importante medida recientemente establecida por el CCG ha sido la creación de la Red Árabe de Reguladores (ARNET, por sus siglas en inglés), cuyo objetivo es armonizar las disposiciones reglamentarias, como la tecnología de la información y la comunicación nacional (TIC).²⁰

Desde 2006, las inversiones del CCG en la región MENA han aumentado considerablemente debido a la subida de los precios del petróleo y al aumento de confianza de los inversores tras la introducción de reformas en el mercado, proceso que ha sido imitado en algunos países vecinos. Los datos aportados por el Instituto de Finanzas Internacionales corroboran el aumento de las participaciones en la inversión extranjera directa (IED) del CCG en otros países de la región MENA, y lo sitúan en un 10-15%.²¹ El tipo de inversiones realizadas por el CCG

18 Alessandro Romagnoli y Luisa Mengoni (2009). «The Challenge of Economic Integration in the MENA Region: from GAFTA and EU-MFTA to Small Scale Arab Unions». *Economic Change and Restructuring*, 42 (1-2), pp. 69-83.

19 Daniel Muller-Jentsch (2002). *Transport Sector Reform and Deeper Economic Integration in the Euro-Mediterranean Region*. Bruselas: ERF Working Paper 0308.

20 Banco Mundial (2008). *2008 MENA Economic Developments and Prospects: Regional Integration for Global Competitiveness*. Op. Cit.

21 *Ibidem*, p. 4.

también ha cambiado: mientras que en las décadas de los setenta y los ochenta las inversiones en la región MENA se centraban principalmente en los hidrocarburos y en los bienes inmuebles, hoy en día la evolución de las economías del CCG se ve reflejada en sus participaciones en nuevos campos como los servicios financieros y manufactureros. Estos dos sectores suponen el 70% de las inversiones del CCG en Egipto en 2007 y 2008. Éstas, a su vez, constituyen un tercio de la participación extranjera en Egipto y casi la mitad en Jordania, un importante incremento que ha tenido lugar en la última década.²² Existe, sin embargo, un abismo creciente entre los países –como Egipto, Jordania y Marruecos– que han simplificado la normativa en los últimos años con el objetivo de estimular la IED y el estancamiento de Argelia en el extremo opuesto, situación que, unida a la complejidad de sus normativas y al comportamiento errático del gobierno de Argel, le ha valido quedar fuera de la agenda del CCG.

El valor de las inversiones del Golfo, en comparación con las procedentes de Europa, es evidente si recurrimos a las cifras. La inversión media del Golfo en la región MENA es de 268 millones de dólares, mientras que la procedente de Europa es de 70 millones de dólares.²³ Las inversiones procedentes del Golfo, por tanto, se han convertido en una fuente esencial de creación de empleo en la región. A pesar de que la diversificación de mercados va en aumento, más del 50% de las inversiones de la región se destinan al sector inmobiliario, al turismo y a los centros comerciales de estilo estadounidense. En 2007, de los once proyectos inmobiliarios en la región MENA cuyo coste total superaba los 500 millones de euros, nueve fueron inversiones procedentes del CCG, de los cuales cinco fueron a parar a Egipto.²⁴ Kuwait y los EAU tienen sus respectivas inversiones en Egipto –con un valor aproximado de 3000 millones de dólares. La empresa Bukhater, con sede en los EAU, ha invertido 5000 millones de dólares en la Ciudad del Deporte de Túnez, mientras que Qussor Marina ha invertido 1900 millones de dólares en proyectos de turismo tunecinos. Por otro lado, la Gulf Finance House anunció en 2008 la inversión de 3800 millones de dólares en proyectos de energía en Libia. El turismo procedente de los países del CCG en la región MENA también ha experimentado un fuerte despegue en los últimos años –en Egipto, el número de visitantes procedentes del Golfo se ha multiplicado por tres desde 2002.²⁵ Sin embargo, a pesar de la gran cantidad de propuestas de proyectos de inversión del Golfo en el Mashreq y en el Magreb, en muchos casos los inversores del CCG deciden no llevarlas a cabo o reducirlas considerablemente. En términos de proyectos anunciados, el CCG supera al resto de inversores regionales, pero en términos de IED, normalmente la UE está por encima del CCG.²⁶

22 Mahmoud Mohieldin (2008). «Neighbourly Investments». *Finance and Development*, 45 (4), pp. 40-41.

23 Pierre Henry, Samir Abdelkarim y Benedict de Saint-Laurent (2008). *Foreign Direct Investment into MEDA in 2007: the Switch*. ANIMA Investment Network. Para más detalles cfr. <http://www.animaweb.org/>

24 *Ibidem*.

25 Mahmoud Mohieldin (2008). «Neighbourly Investments». *Op. Cit.*

26 Benedict de Saint-Laurent (2009). «The Mediterranean: Opportunities to Develop EU-GCC Relations». Documento distribuido por ANIMA en un seminario organizado por el Istituto Affari Internazionali, Roma, 11 de diciembre.

El caso particular de Irán

La desconfianza que generan las motivaciones políticas de Irán en una región predominantemente árabe es la razón fundamental por la cual su situación en este entorno es particularmente incómoda. Irán no ha sido invitado a formar parte de ninguno de los acuerdos comerciales más importantes de la región –ni tampoco su gobierno lo ha buscado. Sin embargo, en los últimos años las relaciones comerciales entre el CCG e Irán se han incrementado considerablemente, sobre todo por motivo de las sanciones impuestas por la UE. Entre 2000 y 2007 el comercio entre el CCG e Irán pasó de 1710 a 8710 millones de dólares, multiplicándose por cinco.²⁷ A pesar de las múltiples desavenencias entre los países del Golfo y la república islámica –últimas tensiones surgidas a raíz de su programa nuclear, la financiación iraní de los grupos militantes chiíes en la región, la disputa territorial con los EAU por las islas Abu Musa y Tunbs y el cuestionamiento de la soberanía de Bahréin–, el CCG ha contado en 2007 con un superávit en sus relaciones comerciales con Irán de 5700 millones de dólares, de los cuales el 72% ha ido a parar a los EAU, asumiendo la separación entre los intereses políticos y los comerciales. Actualmente, 450.000 iraníes viven en los EAU y aproximadamente 10.000 marcas comerciales iraníes operan fuera del país.²⁸ Omán, Kuwait y Bahréin han firmado igualmente con Irán acuerdos de gran alcance relativos al gas natural, con la intención de contrarrestar el inminente déficit de sus mercados internos.

Los emiratos del Golfo son plenamente conscientes de los beneficios económicos que supone mantener una relación pragmática con Irán y es evidente que esos cinco Estados, los más pequeños del CCG, están satisfechos de dicha situación. Arabia Saudí, por su parte, percibe a Irán como un enemigo estratégico en el Golfo Pérsico, y el rencor político ha afectado ostensiblemente a la relación comercial mutua. Uno de los Estados miembros del CCG, Qatar, parece haber ido más allá del mero pragmatismo con el fomento de una fuerte alianza política con Irán en la región. Los lazos que mantiene Qatar con Hizbullah en el Líbano y con los rebeldes chiíes zaydíes en Yemen no han sido bien vistos por muchos de los países árabes de la región, en particular en Arabia Saudí y Egipto.²⁹

Emigración laboral/remesas de dinero

La economía del CCG depende en gran medida de los casi 15 millones de migrantes que suponen la mayor parte de su fuerza de trabajo. Mientras que en 1975 los árabes constituían el 72% de los trabajadores extranjeros en la región, en 2004 esta cifra había descendido en picado hasta el 32% a causa de la contratación de mano de obra más barata procedente del sur y el este de Asia.³⁰ Por otro lado, las ventajas que tenía en principio la contratación de mano de obra extranjera árabe –los lazos lingüísticos y culturales–, se transformaron en una sensación de

27 Nader Habibi (2008). «Can Iran-GCC Economic Ties Survive US Pressure?», *Middle East Times*, 23 de julio.

28 Cfr. «Iran, UAE Ink Accord Despite Islands Dispute», *Agence France Presse*, 30 de octubre de 2008.

29 Marina Ottaway y Mohammed Herzallah (2008). *The New Arab Diplomacy: Not with the US and Not Against the US*. Washington D. C.: Carnegie Papers.

30 Andrzej Kapiszewski (2006). *Arab Versus Asian Migrant Workers in the GCC Countries*. Nueva York: United Nations Expert Group Meeting on International Migration and Development in the Arab Region, pp. 6-8.

amenaza política en potencia para la estabilidad de las monarquías del CCG, que tenían el influjo de las tendencias revolucionarias marxistas e islamistas procedentes de otros países. La postura adoptada por los líderes palestinos y yemeníes tras la invasión de Kuwait en 1990, percibida como ambigua y poco solidaria, ocasionó en los Estados del Golfo la deportación masiva de los inmigrantes procedentes de dichos países. Tan sólo Arabia Saudí deportó a 800.000 yemeníes, lo que supuso un duro golpe para la economía del país, del que se podría decir que no ha llegado a recuperarse.

Aunque la proporción de trabajadores árabes que han emigrado al Golfo ha descendido considerablemente desde las décadas de los setenta y los ochenta, las remesas que éstos envían al resto de países árabes siguen siendo una fuente fundamental de ingresos –31.000 millones de dólares en 2008. La región MENA depende principalmente de dos regiones, el CCG y la UE, como fuente de remesas.

Los países del Magreb dependen más de las remesas de la UE que del CCG.³¹ Sin embargo, Egipto y otros países del Mashreq siguen manteniendo una gran dependencia de las remesas procedentes del CCG. Hasta 400.000 libaneses residen actualmente en la región del Golfo, desempeñando un papel crucial dentro del sector privado y como consejeros de los líderes locales. Más de la mitad de las remesas procedentes del Golfo van dirigidas a un solo país, el Líbano, y se estima que entre un 60% y un 70% de las remesas recibidas en Jordania proceden del CCG.

En los últimos cinco años, las remesas del CCG con destino a países de la región MENA han vivido un incremento considerable, llegando a alcanzar los 24.700 millones de dólares en 2006. Gran parte de la demanda laboral de la región MENA no perteneciente a la CCG ha virado hacia profesiones más técnicas, razón por la cual la mano de obra libanesa más cualificada lidera el envío de remesas. La fuerte crisis de empleo a la que se enfrentan los licenciados universitarios del Líbano, Jordania y Egipto en sus respectivos países ha provocado que la búsqueda de oportunidades profesionales se desplace hacia los proyectos de diversificación económica del CCG. Sin embargo, teniendo en cuenta, por un lado, la depresión económica global y, por el otro, la intensificación de campañas para reducir el desempleo entre sus propios ciudadanos por parte de los Estados del Golfo, se prevé que la tendencia creciente de la contratación de trabajadores árabes cualificados procedentes de países que no pertenezcan al CCG sufra un relativo estancamiento.

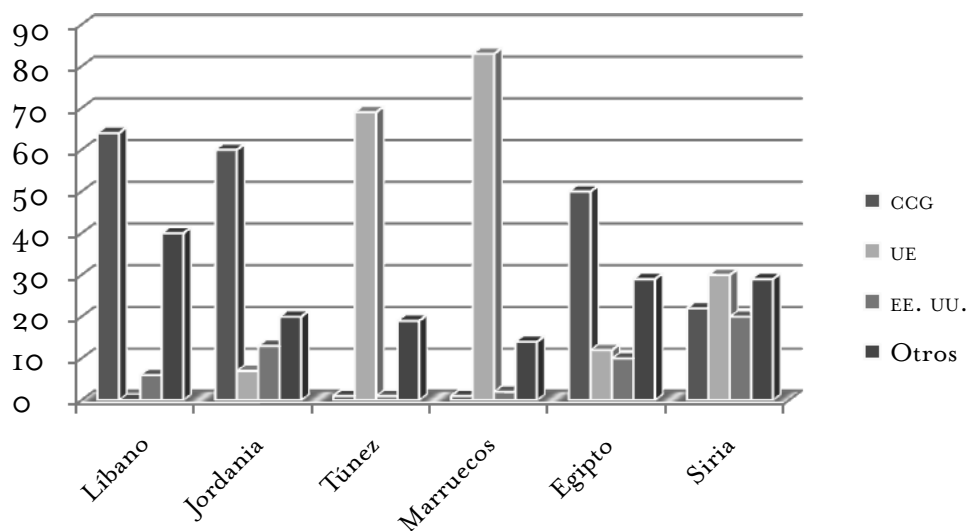
Egipto y Marruecos reciben la mayor cantidad de remesas de la región MENA. Sin embargo, los mayores porcentajes del PIB de la región son para el Líbano en primer lugar (20%), seguido por Jordania (14%) y Marruecos (8%).³² La tendencia a la baja de la migración siria hacia el Golfo y la correspondiente reducción de remesas sugieren que la relación existente entre los fuertes lazos políticos entre algunos países, como los que mantienen Jordania y el CCG, ha dado resultados positivos en términos de contratación de mano de obra procedente de esos países. La experiencia de Yemen sirve como aviso al resto de los países árabes para evitar

31 Fondo Monetario Internacional (2009). *World Economic and Financial Surveys, Regional Economic Outlook: Middle East and Central Asia*, mayo 2009. *Op. Cit.*

32 *Ibidem.*

posibles conflictos con los países del Golfo en los momentos críticos que puedan darse en el futuro.

Gráfico 1: Distribución regional de las remesas (en porcentaje del total, 2007)



Fuente: Fondo Monetario Internacional (2009). *World Economic and Finance Survey, Regional Economic Outlook: Middle East and Central Asia*, mayo de 2009. Washington D. C.: Fondo Monetario Internacional.

La ayuda al desarrollo del CCG en la región MENA

La mayoría de los países de la región MENA depende en gran medida de las ayudas recibidas del exterior como consecuencia de la mala gestión pública, el alto crecimiento de la población y las frecuentes guerras en la región, sobre todo en Iraq, los Territorios Palestinos Ocupados, el Líbano y Yemen. Los Estados miembros del CCG llevan mucho tiempo siendo donantes, aunque sus aportaciones han sido discretas. Según un estudio, entre 1974 y 1994, el CCG aportó el 13,5% de las ayudas a nivel mundial, y Arabia Saudí es actualmente uno de los mayores donantes bilaterales.³³ En 1994, esta ayuda descendió aproximadamente hasta el 1,5% –aun así superaba con creces el 0,3% aportado por los países pertenecientes al Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)–,³⁴ para volver a crecer coincidiendo con la subida de los precios del petróleo.³⁵ Arabia Saudí reivindica el segundo puesto –sólo superado por los Estados Unidos– a nivel mundial en ayuda al desarrollo, y destaca los 76.000 millones de dólares aportados por su país entre 1972 y 2002 en concepto de ayuda al desarrollo, cifra que supone alrededor del 4% de su PIB

33 Espen Villanger (2007). *Arab Foreign Aid: Disbursement Patterns, Aid Policies and Motives*. Oslo: CMI, p. 1.

34 El CAD se refiere a los países donantes que forman parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

35 Espen Villanger (2007). *Arab Foreign Aid: Disbursement Patterns, Aid Policies and Motives*. Op. Cit., p. 3.

total.³⁶ Estas cifras son discutibles pues dependen del criterio que se esté aplicando a la hora de definir ayuda al desarrollo –el CCG, por ejemplo, a menudo canaliza esta ayuda a través de las agencias de inversión.

La ayuda destinada por Arabia Saudí a países como el Líbano, Palestina y Yemen, con el objetivo de reducir la influencia de Irán en la región, sigue el mismo patrón que llevó en 1990 al CCG a cuadruplicar su ayuda para asegurar el apoyo contra Iraq tras la invasión de Kuwait. Sin embargo, teniendo en cuenta el importante papel que desempeñan los gobiernos del Golfo en el terreno de la IED, es difícil distinguir entre los intereses políticos, los humanitarios y los económicos, aunque en el caso de los Territorios Palestinos Ocupados y Yemen es evidente que las perspectivas de beneficio económico son mucho más limitadas que en el caso del Líbano, por ejemplo. Es más, la frontera entre ayuda e inversión es difusa, cosa que complica la tarea de cuantificar con precisión hasta dónde llega la verdadera ayuda y dónde empiezan los intereses comerciales.

Existe una obvia y creciente dependencia en la región MENA de la ayuda procedente del Golfo. La escasez de datos sobre esa ayuda, junto con la pronunciada falta de coordinación y seguimiento de los donantes, dificulta la posibilidad de extraer conclusiones. El grueso de la ayuda al desarrollo que recibe Yemen, por ejemplo, procede de los países del CCG, pero no pasa por la Unidad de Armonización de Donantes del Ministerio de Planificación y Cooperación Internacional (MOPIC, por sus siglas en inglés), sino que va directamente a la oficina del presidente o a otro ministerio. Por tanto, ni los donantes ni los países receptores llevan a cabo una coordinación ni un seguimiento efectivos de las ayudas procedentes del Golfo, dando lugar a sospechas de negligencia y/o corrupción alrededor de estos fondos.³⁷

La ayuda aportada por los Estados pertenecientes al CCG se distribuye principalmente a través de acuerdos bilaterales, en detrimento de los canales multilaterales. Las principales instituciones multilaterales son el Fondo Árabe para el Desarrollo Económico y Social (Fondo Árabe), el Fondo de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) para el Desarrollo Internacional (Fondo OPEP), el Fondo Monetario Árabe (FMA) y el Banco Islámico de Desarrollo (BisD). De todos ellos, es este último el que distribuye la mayor cantidad de ayuda árabe multilateral en la región, con un 38%, seguido por el Fondo Árabe con un 30%, el FMA con un 17% y el Fondo OPEP con un 10%. El Fondo Saudí para el Desarrollo funciona casi exclusivamente bajo el formato de créditos bilaterales con una base de capital de 8200 millones de dólares.³⁸ El Fondo de Kuwait para el Desarrollo Económico Árabe, bajo un modelo similar de créditos concedidos a gobiernos receptores, ha aportado, durante los últimos treinta años, el 17% de la ayuda financiera árabe, que contrasta con el 4% aportado por el Fondo de Abu Dabi para el Desarrollo Árabe.³⁹ El Fondo Saudí y el Fondo de Kuwait asignan cerca de la mitad

36 Declaración de HE Osama bin Ja'afar Faqeeh [en línea], ministro de Comercio, en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, Johannesburgo, 3 de septiembre de 2002, disponible en <http://www.un.org/events/wssd/statements/saudiaE.htm/>

37 Entrevistas, Sana'a, agosto de 2008 y septiembre de 2009.

38 Véase la página web del Fondo Saudí para el Desarrollo: <http://www.sfd.gov.sa/>

39 Espen Villanger (2007). *Arab Foreign Aid: Disbursement Patterns, Aid Policies and Motives*. Op. Cit., p. 9.

de su presupuesto a los países árabes, mientras que el Fondo de Abu Dabi destina un 79%. El Fondo OPEP, por el contrario, concentra la mayor parte de su capital –3500 millones de dólares– en proyectos en el África subsahariana, asignando tan sólo el 17% del presupuesto anual a la región MENA.⁴⁰ Los fondos para el desarrollo de cada país del CCG, que proporcionan créditos y otras formas de ayuda, no suelen contar con un equipo de seguimiento del uso de esos fondos y los Estados receptores reciben muy pocas exigencias a la hora de informar sobre el uso de los mismos. Sin embargo, están surgiendo algunas excepciones: organizaciones innovadoras de desarrollo como Dubai Cares se están ganando una buena reputación por la utilidad de su trabajo de campo y por el estrecho seguimiento de los proyectos. Estas nuevas iniciativas pueden convertirse en un interesante modelo para agencias de desarrollo emergentes en el Golfo y, al mismo tiempo, pueden postularse como socios donantes potenciales para los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) pertenecientes al CAD.⁴¹

Las deficiencias existentes en el sector educativo son un factor que afecta de manera crucial al desarrollo político y económico de la región MENA. La inversión masiva que los Estados del Golfo han destinado a la reforma educativa supone el reconocimiento de un déficit que necesita de una intervención urgente: ninguna de las universidades de la región MENA figura en la lista de las 200 mejores universidades según *The Times* de Londres. Existen, sin embargo, signos alentadores como la creación en 2007 del Centro de Formación Ejecutiva e Investigación en Abu Dabi, cuyo objetivo es el desarrollo de estrategias educativas en la región MENA. Ese mismo año, la Fundación shej Mohammed bin Rashid al-Maktoum donó 10.000 millones de dólares para financiar la educación de los jóvenes árabes de la región. En una declaración sorprendentemente sincera, el shej Mohammed reconoció la magnitud del problema al que se enfrenta la región cuando hizo referencia a la «amplia brecha de conocimiento que existe entre nosotros y el mundo desarrollado occidental y asiático».⁴² Elevar las tasas de acceso a las universidades del Golfo y prestar especial atención a la innovación técnica y a la excelencia son factores esenciales para el desarrollo de toda la región MENA. No obstante, habrá que esperar para comprobar si la fundación habilita la estructura y el personal necesarios para lograr los ambiciosos objetivos del shej Mohammed. Entretanto, cada vez resulta más imprescindible una reforma integral de la educación secundaria, así como la dotación de fondos para formación del profesorado, una asignatura pendiente para el CCG.⁴³

El liderazgo de Arabia Saudí en el mundo árabe

El largo declive y la traumática implosión de Iraq, el aislamiento de Egipto tras el reconocimiento de Israel como actor internacional y las presuntas relaciones de Siria con Irán e Hizbullah, unido a la mala gestión económica que los tres países

40 Véase la página web del Fondo OPEP: <http://www.ofid.org/>

41 Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.

42 Narayanappa Janardhan (2008). *Economic Diversification and Knowledge Economy in the Gulf*. Paper presented at the Gulf Studies Conference, The University of Exeter, 1-4 de julio de 2008.

43 Cfr. «Restive Young a Matter of National Security», *The Financial Times*, 2 de junio de 2008.

han llevado a cabo hasta hace poco, han motivado que Arabia Saudí haya llegado a convertirse en el país más influyente del mundo árabe. El creciente peso económico de Riad tiene repercusiones importantes y evidentes en las relaciones exteriores de todos los países de la región. En 2009, Marruecos se fijó en un supuesto desaire a Bahreín por parte de un alto funcionario iraní, cosa que condujo a la ruptura de relaciones diplomáticas entre Rabat y Teherán; esto le vino muy bien a Riad en un momento en que sus inversiones en el país se encontraban en tela de juicio tras la crisis económica global.⁴⁴

En 2002, el creciente prestigio diplomático de Arabia Saudí quedó corroborado mediante la Iniciativa Árabe de Paz, que ofrecía el reconocimiento árabe universal del Estado de Israel y la normalización de las relaciones con el mismo a cambio de su retirada de los Territorios Palestinos Ocupados en 1967 y de la creación de un Estado palestino dentro de esos límites. El acuerdo fue rechazado en última instancia por Israel, pero tanto en la región como fuera de la misma esta oferta fue interpretada como la mejor propuesta posible que podían hacer los Estados árabes. A éste le siguió, en 2007, el Acuerdo de la Meca entre Fatah y Hamás. Arabia Saudí demostró su habilidad como mediador tanto por reunir a ambas partes precisamente en la ciudad santa de la Meca para negociar un gobierno de coalición, como por la oferta de un aumento en la ayuda al desarrollo para los Territorios Palestinos Ocupados.⁴⁵ A pesar de todo, finalmente el acuerdo fracasó bajo la presión de los Estados Unidos y por los conflictos internos palestinos.

El fracaso del Acuerdo de la Meca es probablemente la razón por la cual el príncipe Saud al-Faisal, ministro de Asuntos Exteriores, ha difundido reiteradamente por el mundo árabe un mensaje de desconfianza frente al papel negociador de los Estados Unidos en Oriente Medio. Esta muestra de fuerza e independencia del mundo árabe a nivel mundial va pareja con la aprobación del rey Abdullah, pero es probable que no dure mucho tras su muerte. Sin embargo, Arabia Saudí se ha tomado su tiempo a la hora de retomar el acuerdo de mediación de la Meca y ha hecho un gran esfuerzo para reanudar el diálogo con los partidos políticos palestinos y para reducir la influencia iraní en Gaza, ahora que la Administración estadounidense, tras el triunfo de Obama, es más favorable a una «Meca II». La razón por la cual Riad, en más de una ocasión, ha reaccionado lentamente a los acontecimientos regionales radica en el escaso margen de maniobra del Ministerio de Asuntos Exteriores, bloqueado por los compromisos adquiridos, más por favores reales que por méritos acumulados. Arabia Saudí también se ha mostrado especialmente severa a la hora de hacer frente a la creciente insurgencia y a la amenaza terrorista procedente de Yemen. La intransigencia ideológica también ha desempeñado un papel fundamental en la reducción del impacto regional de Arabia Saudí: su negativa a mantener contactos activos con los partidos islamistas chiíes de Iraq y su demora en el nombramiento de un embajador en Bagdad se tradujeron finalmente en la decisión de Arabia Saudí de abandonar el gobierno de Iraq a la influencia iraní, con la consecuente frustración de los políticos naciona-

44 Cfr. «Iran Says Morocco's Move to Cut Ties Harms Islamic Unity», *Reuters*, 7 de marzo de 2009.

45 Cfr. «Analysis: What Was Achieved in Mecca?», *BBC News*, 9 de febrero de 2007.

listas chiíes de Iraq.⁴⁶ En la mayoría de los casos, Irán, que ahora cuenta con una gran influencia en los Territorios Palestinos Ocupados a través de sus acuerdos con Hamás, se ha mostrado más hábil en el plano estratégico que Arabia Saudí. Aunque Arabia Saudí muestre una gran desconfianza ante el papel mediador de Qatar en la región, los Acuerdos de Doha de 2008 entre las principales facciones del Líbano han permitido a Riad apartar a Siria de su alianza con Irán. Esta maniobra supone un intento, algo tardío, por recobrar el terreno perdido a nivel regional con respecto a Teherán.

El curioso caso de Qatar

Aunque la población de Qatar sea tan sólo de 350.000 habitantes (de la región MENA), el país presume de uno de los PIB per cápita más altos del mundo. Su pequeño tamaño, junto con su enorme riqueza, cuyo origen se encuentra en la tercera reserva de gas natural más grande del mundo, son la clave de la particularidad de su política exterior. El primer ministro qatarí, el sheyj Hamad bin Yasim bin Yabr al-Thani, se recrea claramente con el estatus internacional de su país, de la misma manera que sus dirigentes reivindican el hecho de haber «elegido el modelo de Estado no alineado o el de desempeñar un activo papel humanitario, como Noruega o Dinamarca».⁴⁷ La política exterior qatarí es sorprendentemente abierta. Hasta que, durante la crisis de Gaza de diciembre de 2008, Qatar e Israel rompieron las relaciones, Israel mantenía una misión comercial cerca de una villa propiedad del líder de Hamás, Jaled Mashal.⁴⁸

Aunque Qatar haya sido alabado por algunos activistas políticos por ser un refugio para medios de comunicación francos y directos como al-Yazira, algunos Estados árabes, como Arabia Saudí, han protestado por la cobertura mediática de la cadena de noticias, considerada un reflejo de la actitud entrometida del gobierno qatarí. Durante los momentos bajos de las relaciones entre Doha y Riad, el gobierno saudí expulsó a los corresponsales de al-Yazira y llamó a consultas a su embajador en la capital de Qatar. Pero Arabia Saudí no ha sido el único país que ha comparado a la cadena con el gobierno qatarí: Iraq, Jordania y Túnez también han retirado a sus embajadores como consecuencia de una cobertura mediática negativa de sus respectivos gobiernos. Egipto denunció públicamente a Qatar por emplear su supremacía económica como herramienta de presión política, y lo hizo por medio de un periódico de propiedad estatal que acusó sin miramientos al gobierno qatarí de ser «un caballo de Troya a través del cual Israel se está infiltrando en el mundo árabe».⁴⁹

El mayor éxito de Qatar en la diplomacia regional han sido, sin lugar a dudas, los Acuerdos de Doha de 2008, que pusieron fin al punto muerto en el que se encontraba el Líbano desde que la coalición opositora del 8 de marzo se retirara del gobierno en 2006. Qatar utilizó abiertamente su riqueza como herramienta de

46 *Al-Sharq al-Awsat*, 26 de abril de 2009.

47 Cfr. «Energetic Country Exerts Its Influence», *The Financial Times*, 9 de diciembre de 2008.

48 *Ibidem*.

49 Cfr. «Qatar is a Trojan Horse that Harms Arab Interests», *al-Gumhouriya*, 15 de junio de 2008.

presión al ofrecer más de 1000 millones de dólares en ayuda al Líbano. El acuerdo concluido con Hizbullah para ayudar a la reconstrucción del país fue el hecho decisivo que convenció finalmente a la oposición libanesa. Las buenas relaciones políticas y comerciales entre Qatar y Teherán también facilitaron su papel como mediador en el conflicto del Líbano, aunque al primer ministro, el sheyj Hamad, no le agradase tener que ejercer de anfitrión para el presidente Ahmadinejad en la reunión del CCG en diciembre de 2007, y también tuviera que pedir a los Estados Unidos que no dieran lecciones al CCG por su relación con Irán.⁵⁰ Por último, otros factores que acabaron de convencer a Damasco de que tenía que respaldar el acuerdo fueron las inversiones de Qatar en Siria –entre las que se encuentra un complejo turístico de 2007 de 350 millones de dólares– y su rechazo a unirse a Arabia Saudí, los EAU y Kuwait para la financiación del Tribunal Hariri de las Naciones Unidas.

Tras el fracaso del Acuerdo de la Meca, Qatar ha enfurecido a los dirigentes estadounidenses por el apoyo económico proporcionado a Hamás. Egipto y Arabia Saudí frustraron los planes del sheyj Hamad cuando éste convocó una reunión en Qatar para debatir sobre la crisis de Gaza de enero de 2009 y, en una calculada maniobra dirigida a la línea de flotación de las relaciones entre Qatar e Irán, el ministro egipcio de Asuntos Exteriores, Ahmed Aboul Gheit, declaró que esa reunión serviría para socavar «los intereses árabes».⁵¹ En Yemen, Qatar forzó al gobierno del presidente Ali Abd Allah Saleh con el envío de doce dirigentes militares qataríes a la zona en 2007 y 2008 para firmar una tregua con los rebeldes chiíes zaydíes al norte del país.⁵² El proceso fracasó en varias ocasiones hasta que, finalmente, en el verano de 2008, las negociaciones del alto el fuego llegaron a buen puerto. Sin embargo, el enfado saudí por la presencia de grupos insurgentes chiíes al sur de su frontera, así como las sospechas por las presuntas conexiones entre la insurgencia e Irán, contribuyeron al cese del alto el fuego en julio de 2009. Aunque las inversiones que Qatar mantuvo en Yemen durante los años 2007 y 2008 fueron cruciales de cara a asegurar el papel mediador qatarí ante el posible alto el fuego, las crecientes reticencias mostradas por Arabia Saudí y Yemen durante los esfuerzos de mediación de Doha auguran un futuro cercano en el que es difícil imaginar que Qatar goce del protagonismo del que ha disfrutado hasta el momento.

La mediación qatarí en Darfur, a pesar del relativo éxito en la reducción de la tensión y de los efusivos elogios de las Naciones Unidas y los dirigentes europeos, también ha generado desconfianza entre las partes y en los países vecinos.⁵³ Los grupos rebeldes se han mostrado recelosos ante el papel desempeñado por Qatar con motivo de las estrechas relaciones que mantiene Doha y el régimen sudanés, que incluye la cooperación militar y una inversión multimillonaria en un complejo

50 Cfr. «Ahmadinejad to Attend GCC Summit», *The Daily Star*, 3 de diciembre de 2007.

51 Cfr. «Egypt Attacks Iran and Allies in Arab World», *Reuters*, 28 de enero de 2009.

52 Entrevistas, Sana'a, agosto de 2008.

53 UK Foreign and Commonwealth Office (FCO) (2009). *Qatari Foreign Minister al-Mahmoud*. Londres: FCO, 28 de enero de 2009; y «UN Hails Qatar's Bid for Peace in Darfur», *The Peninsula*, 14 de octubre de 2008.

residencial cerca de Jartum.⁵⁴ Etiopía ha llegado al punto de acusar a Qatar de estar «entre los principales promotores del terrorismo y el extremismo en la zona» por su presunta financiación de grupos islamistas violentos en la región de Ogaden, al noreste de Etiopía y en Somalia, y por la tendenciosa influencia ejercida en Sudán. Por esta razón, Addis Abeba suspendió sus relaciones diplomáticas con Qatar a principios de 2008.⁵⁵ La predisposición constante de Qatar a desempeñar un papel diplomático importante en la región genera en el resto de los países árabes una duda acerca de si se encuentran ante la aparición de una emergente Suiza árabe o ante un incómodo disidente que mantiene sospechosas relaciones con Teherán.

Conclusión: cómo evitar la catástrofe

Aunque el tremendo superávit acumulado durante los últimos años por la subida del precio del petróleo ha podido amortiguar el golpe de la crisis financiera mundial en los países del Golfo, las pérdidas acumuladas durante la última parte de 2008 han sido asombrosas. El gobierno kuwaití estimó en enero de 2009 que las pérdidas de los países árabes durante los últimos cuatro meses de 2008 ascendían a 2,5 billones de dólares.⁵⁶ Las economías más diversificadas han sido las que han sufrido un impacto mayor: en 2009, entre escenas de pánico y confusión global, Dubái tuvo que recurrir al gobierno federal de Abu Dabi para conseguir un depósito de fondos que le permitiera salir del bache, y en Kuwait la caída en picado de las acciones del Gulf Bank obligó al gobierno a cerrar temporalmente su mercado bursátil. Omán es especialmente vulnerable a la crisis como consecuencia de sus altos niveles de desempleo y de una deuda creciente; según dirigentes omaníes, es probable que en el futuro tengan que recurrir a los países vecinos para que les saquen de apuros.⁵⁷ Qatar ha eludido la crisis mejor que la mayoría de los países de su entorno gracias a la resistencia que han mostrado las exportaciones de gas natural ante la crisis global. La recuperación de los precios del petróleo en 2010 está siendo de gran ayuda para remontar la peor parte del choque inicial de la crisis financiera.

En el ámbito político, los Estados del CCG han hecho muchas promesas pero han aportado pocas soluciones para mitigar las diferentes tensiones en la región. En el asunto de Iraq e Irán, el CCG no ha sido capaz de ir más allá de la retórica y de formar un frente común con el objetivo de reducir las tensiones en las relaciones entre ambos países. Por lo general, Arabia Saudí ha obstaculizado los intentos de Qatar por mantener relaciones bilaterales con Irán, de la misma manera que ha contemplado con gran escepticismo sus esfuerzos de mediación, especialmente en los conflictos del Líbano y Yemen. El CCG no ha sido capaz de lidiar con la creciente amenaza terrorista procedente de Yemen, ni con la insurgencia zaydí (chií) al norte del país, y Arabia Saudí ha pagado las consecuencias con

54 Cfr. «Qatar, Sudan Review Co-operation Ties in Military Areas», *Qatar News Agency*, 20 de octubre de 2008; y «Qatar, Playing All Sides, Is a Non-Stop Mediator», *The New York Times*, 9 de julio de 2008.

55 Cfr. «Ethiopia Accuses Qatar of Terrorist Funding and Severs Ties», *Panapress*, 21 de abril de 2008.

56 Simon Webb y Daliah Merzaban (2009). «Gulf Producers Loath to Dig Deep into Reserves», *Reuters*, 19 de enero de 2009.

57 Cfr. «Oman to Record Budget Deficit of \$2.1 Billion on Oil Price Fall», *Khaleej Times*, 2 de enero de 2009.

casi 100 soldados saudíes muertos a finales de 2009.⁵⁸ La rivalidad regional, junto con el enfoque pragmático de algunos de los países más pequeños del Golfo en sus relaciones con Irán, han sido determinantes en la falta de una postura común en el CCG. La hostilidad hacia el gobierno de mayoría chií de Iraq ha supuesto el desaprovechamiento de las oportunidades que ofrecía este país, al mismo tiempo que ha cedido la iniciativa a Irán. La incapacidad de desvincular a Hamás del apoyo iraní demuestra, por otro lado, las limitaciones con las que se encuentra Arabia Saudí a la hora de frustrar los intereses iraníes en una región predominantemente sunní. Algunas de estas limitaciones tienen que ver con su estrecha relación con los Estados Unidos, así como con sus ocasionalmente torpes reacciones a los acontecimientos, fruto del bizantino funcionamiento de su propio gobierno. Los países del CCG se han quejado amargamente a la UE al no haber sido consultados acerca de la Unión del Mediterráneo, pero tampoco han ofrecido a los países del Magreb o Mashreq ninguna estructura equiparable en la que enmarcar sus relaciones con el Golfo.⁵⁹ Los Estados miembros del CCG tienden a rechazar los encuentros regionales e internacionales al carecer de la capacidad y coherencia política para ofrecer nuevos modelos de integración en la región.

En el ámbito interno, el CCG debe fortalecer su capacidad para ofrecer soluciones políticas y económicas en la región. Esto requiere una reforma sistemática de los Ministerios de Asuntos Exteriores y el fortalecimiento de los instrumentos nacionales y multilaterales de cara a ofrecer una ayuda al desarrollo eficiente dentro de la región MENA. Una tarea imprescindible que se debía haber llevado a cabo hace tiempo es la de potenciar el Secretariado del CCG encargado de dirigir los programas de ayuda. El fracaso en la preparación de las instituciones de Yemen de cara a su acceso como miembro del CCG muestra la necesidad de aumentar la capacidad organizativa de la institución.

El CCG debería reconocer lo importante que es para sus propios intereses compartir las ventajas experimentadas en el Golfo en la estimulación del crecimiento del sector privado. Esto requiere ir más allá de la simple concesión de créditos y subvenciones, y centrar la atención en la implementación de los programas internos de ayuda al desarrollo que los países del CCG han rechazado en el pasado por ser muy intrusivos. Los amplios recursos financieros, las recientes experiencias de diversificación, así como los lazos lingüísticos y culturales, dejan al CCG en una posición singularmente fuerte, en comparación con la de los donantes occidentales, para liderar la reforma económica de la región.

En lo referente a la contratación de ciudadanos que no poseen la nacionalidad del país en el que residen, el CCG se enfrenta a una difícil situación si tenemos en cuenta las presiones y quejas de sus propios habitantes. Los gobiernos de la región MENA tendrán que crear, como mínimo, unos 80 millones de nuevos puestos de trabajo para 2020 si quieren evitar una importante agitación política y

58 Cfr. «Saudi: 82 Soldiers Killed Fighting Yemeni Rebels», *Associated Press*, 12 de enero de 2010.

59 Comentarios del príncipe Turki bin Faisal al-Saud en la Conferencia Eurogolfe, Venecia, 17 de octubre de 2008.

social en un entorno regional ya de por sí bastante convulso.⁶⁰ Al CCG no le interesa refugiarse en la endogamia, de la misma manera que, en el escenario económico actual, no puede permitirse seguir rescatando regímenes deficitarios en el mundo árabe indefinidamente, pues no existen suficientes recursos financieros. La única alternativa que le queda es la de establecer un compromiso estratégico más inteligente con la región MENA, que promueva el crecimiento del sector privado, apueste por la formación de la juventud y reduzca la dependencia de las ayudas y de las remesas.

BIOGRAFÍA DE LOS AUTORES

Edward Burke es investigador en la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE). Anteriormente trabajó en el Club de Madrid. Tiene un máster en estudios de guerra del King's College de Londres. Sus áreas de especialización incluyen las tendencias políticas en la región del Golfo Pérsico, incluyendo los Estados del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG), Iraq y Yemen. Asimismo, estudia las relaciones cívico-militares y la estabilidad de las operaciones en Afganistán e Iraq. Entre sus publicaciones más recientes podemos destacar: *El liderazgo del Golfo en la región MENA* (2010), *Iraq 2010: los peligros de la autocomplacencia europea* (2010) y *El complejo escenario yemení* (2010).

Sara Bazoobandi es investigadora en macroeconomía global especializada en mercados emergentes. Actualmente está terminando su tesis doctoral sobre *La economía política de los Fondos Soberanos Árabes de Inversión*. Sara ha colaborado en varios proyectos de investigación dirigidos por diversos y reputados grupos de expertos: Gulf Research Centre, FRIDE y Centre for International Governance Innovation. Presidenta de la Graduate Section for British Society for Middle Eastern Studies (BRISMES) desde 2009, es además directora del grupo de trabajo del Fondo de Cohesión Social en el West Asia North Africa Forum (WANA), organización dirigida por la Organización Príncipe Hasan bin Talal de Jordania. Actualmente, es analista en Nomura International, en Londres.

TRADUCCIÓN

AEIOU Traductores (inglés).

RESUMEN

El mundo árabe tiene un nuevo líder para el siglo XXI: los Estados del Golfo. Sin embargo, la crisis ha supuesto un duro revés para la economía y las perspectivas de integración de la región. El Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) es el único actor con recursos suficientes para mitigar las crecientes presiones políticas y económicas que afectan a la región, ya sea aumentando o distribuyendo mejor la ayuda al desarrollo y las inversiones para fomentar la creación de empleo. Los

60 Lionel Barber (2008). «Restive Young a Matter of National Security», *The Financial Times*, 2 de junio de 2008.

donantes del Golfo deberían revisar sus políticas de cooperación y, más allá de otorgar préstamos y subvenciones, comenzar a implementar programas nacionales de asistencia al desarrollo.

PALABRAS CLAVE

Influencia estratégica, MENA, Golfo, CCG.

ABSTRACT

The Gulf has emerged as the new leading player in the Arab world in the 21st century. However, the crisis has dealt a serious blow to the region's economy and the prospects of integration. The Gulf Cooperation Council (GCC) is undoubtedly the only part of the Middle East with the resources to mitigate rising political and economic pressures that afflict the region through increased and more efficient allocation of development funds and investments to foster job creation. To succeed, Gulf donors need completely to rethink their engagement in the region, moving away from merely facilitating loans and grants towards in country development assistance programmes.

KEYWORDS

Strategic influence, MENA, Gulf, GCC.

الملخص

تحتلّ دول الخليج في القرن الواحد والعشرين دور الزعامة الجديدة في العالم العربي. لكن، مع ذلك، فقد شكّلت الأزمة الحالية ضربة قوية لإقتصاد و آفاق الإندماج في منطقة الخليج. إلا أن مجلس التعاون الخليجي هو الفاعل الوحيد الذي يتوقّر على الموارد الكافية القادرة على تخفيف الضغط السياسي و الإقتصادي المتصاعد الذي تتعرّض له المنطقة، و ذلك سواء من خلال رفع قيمة المساعدات الموجهة للتنمية و الإستثمارات لتشجيع خلق مناصب شغل جديدة أو من خلال توزيع أفضل لها. و يتعيّن على المانحين الخليجين مراجعة سياساتهم في مجال التعاون بالشروع في تنفيذ برامج وطنية لدعم التنمية بدل الإقتصار على منح القروض و الإعانات.

الكلمات المفتاحية

النفوذ الإستراتيجي، مجموعة الشرق الأوسط و شمال إفريقيا، الخليج، مجلس التعاون الخليجي.