

## EL TEMA: LOS PAÍSES DEL GOLFO ¿UNA NUEVA VANGUARDIA ÁRABE?

### DE LA INDIFERENCIA A LA MADUREZ: BALANCE Y PERSPECTIVAS DE LAS RELACIONES UE-CCG<sup>1</sup>

Alberto Ucelay Urech

La Unión Europea (UE) y el Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) son dos conjuntos políticos y económicos que, a juzgar por las estadísticas, han de tener un extraordinario protagonismo este siglo XXI. Con más de 400 millones de habitantes y un PIB per cápita de 23.000 €, la UE es ya hoy el mayor mercado del mundo. Por su parte, los miembros del CCG disponen de más de la mitad de las reservas conocidas de hidrocarburos. Sobre estas bases, no es sorprendente que el comercio entre ambos conjuntos alcance los 80.000 millones de euros en 2009. Además, ambos se han embarcado en procesos de integración que comparten, aunque con ritmos diferentes, los objetivos de la unidad de mercado y de la unidad monetaria, lo que confiere a las instituciones del CCG y de la UE –de nuevo, sobre el papel– una responsabilidad de primer orden en el gobierno de la economía mundial.

En un examen más detenido, sin embargo, se impone una evaluación algo más sobria. Las relaciones políticas están mucho menos desarrolladas que las económicas: nunca se ha celebrado una cumbre UE-CCG, y los países miembros de cada grupo parecen seguir prefiriendo que predomine el bilateralismo en las relaciones entre ambos espacios. Incluso en el capítulo económico parece haber dificultades. Algunos no parecen querer renunciar a mantener las relaciones de Estado a Estado que han consolidado al margen de la UE y del CCG. Y las dos partes no logran alcanzar el acuerdo de libre comercio que llevan negociando desde hace casi dos décadas. Se diría que los beneficios económicos que se esperan del acuerdo comercial no pesan más que los obstáculos que han impedido hasta ahora la conclusión de las negociaciones. El CCG está lejos de ser el primer socio comercial para la UE y Europa representa hoy sólo el 10% de las ventas de hidrocarburos de los árabes; y, dicho sea de paso, contrariamente a lo que se suele pensar, Norteamérica tampoco tiene un peso mucho mayor: el principal cliente del petróleo del Golfo es hoy Asia, que casi triplica las compras de los occidentales. Finalmente, las relaciones culturales y sociales entre los europeos y los árabes del Golfo aparecen hoy lastradas por lo que muchas veces se percibe, erróneamente, como obstáculos insalvables y diferencias irreconciliables. El desencadenamiento de la «guerra contra el terror» en la década que ahora termina no ha contribuido precisamente a mitigar estos errores de percepción. En suma, puede que resulte exagerado hablar de «dejadez estratégica», como se hacía hace pocos años, pero es evidente que la relación entre

1 El autor quiere agradecer a los expertos que han revisado el texto y, en particular, a D. Cándido Creis Estrada, por su valiosa ayuda y comentarios, que han contribuido a mejorar sustancialmente el trabajo. El autor asume en exclusiva la responsabilidad por cualquier error que se hubiera podido deslizar.

dos conjuntos de esta magnitud, que comparten intereses estratégicos, debería ser más estrecha y más profunda.

Este estudio pretende hacer una contribución para identificar, desde una perspectiva española, algunas de las áreas en las que la UE y el CCG pueden hacer mayores esfuerzos en los próximos años. Como se va a ver, la buena noticia es que en los últimos meses ya se ha puesto en marcha una reflexión conjunta entre ambas partes para dinamizar las relaciones y prepararlas para una nueva etapa. Sin embargo, las dos partes habrán de tener en cuenta a partir de ahora que el éxito de esta empresa dependerá en buena medida de algo que ambas ambicionan, cada una a su manera: que, en el complejo panorama de las relaciones internacionales de la nueva centuria, su importancia sea debidamente reconocida y que sus intereses se vean razonablemente salvaguardados.

### **La larga búsqueda de un marco de referencia: del Acuerdo de Cooperación al Programa de Acción Conjunto**

Ciertamente, el establecimiento del CCG en 1981 no fue reflejo de una experiencia de integración europea que, aunque ya tenía más de dos décadas de historia, estaba aún lejos de traspasar el umbral crítico de la unión política y monetaria. Su creación fue más bien producto de los acontecimientos políticos y de seguridad en una zona geográfica que, entonces como ahora, es clave para la estabilidad mundial. A principios de la década de los ochenta la revolución iraní, la invasión soviética de Afganistán y la guerra entre Irán e Iraq amenazaban con echar por tierra el equilibrio de poder en la región, en perjuicio de estos países árabes del Golfo. Como proceso de integración regional, el CCG buscaba enraizar firmemente los intereses de estos países lejos de la órbita soviética y de los vientos de revolución que soplaban en el Golfo.

Este cierre de filas de los países árabes del Golfo queda bien recogido en la propia carta fundacional de la organización, más preocupada de la definición de este objetivo político genérico («coordinación, integración y cohesión», *tansiq, takamul wa tarabut*) que de definir precisamente en términos económicos cuál era el objetivo del proceso integrador –justamente al contrario de lo que había ocurrido en el proceso europeo. La pregunta de si lo que se buscaba para el Golfo era una zona de libre cambio, una unión aduanera o un mercado común sólo empezó a ser respondida en la primera década del nuevo siglo: en 2003 se declaró la unión aduanera que se había acordado en 1999 y, en 2010, se anunciaba el objetivo de la unión monetaria, que queda por ahora más como proyecto que como realización.

Europa identificó desde muy pronto este proceso de integración regional como un socio potencial. Ya en 1988 se concluyó un Acuerdo de Cooperación entre la CEE y el CCG, que se estructura en torno al objetivo central de reforzar las relaciones económicas en todos los campos y que proporciona el marco contractual en el que se desarrollan las relaciones hasta hoy. A su amparo, se han desarrollado, desde 1990, hasta veinte reuniones ministeriales y del Consejo Conjunto, que es el órgano rector establecido por el acuerdo y que cada año adopta una declaración conjunta.

A lo largo de este proceso, las relaciones entre la UE y el CCG se fueron progresivamente orientando hacia uno de los objetivos que ya había singularizado el acuerdo de 1988: la consecución de un acuerdo de libre comercio (ALC) entre ambas partes. Los motivos de esta tendencia a centrar la relación entre ambos conjuntos en la cuestión comercial han sido muy discutidos. Aparte de las propias ventajas económicas que tendría un acuerdo así, cabe recordar que durante muchos años se pensó que éste sería el primer acuerdo comercial entre la UE y el CCG, lo que habría servido para poner de manifiesto, por parte europea, una determinada visión política del comercio internacional, marcada por el interregionalismo.

Las negociaciones para un ALC sufrieron un periodo de estancamiento en la segunda mitad de los noventa. El CCG no era todavía una unión aduanera –y, por tanto, los productos del Golfo se habrían beneficiado en la UE de una libre circulación que los europeos no podrían haber tenido en el Golfo. La asunción por parte del CCG del objetivo de la unión aduanera permitió el relanzamiento de las negociaciones en 2002, con un nuevo mandato, y avanzaron considerablemente hasta 2008, cuando se suspendieron. Sin embargo, sigue habiendo contactos y, de hecho, las diferencias entre ambas partes se han reducido considerablemente. El principal escollo –y, posiblemente, el último– es el tratamiento de las tasas a la exportación. El CCG prefiere someterlas a las reglas generales de la Organización Mundial del Comercio, mientras que la UE insiste en que se debe mantener en este asunto una inspiración preferencial que esté en consonancia con la idea misma de establecer una zona de libre comercio.

Sea como fuere, lo cierto es que las negociaciones sobre el ALC han dominado las relaciones UE-CCG durante casi una década. La falta de conclusión del acuerdo ha producido no poca frustración en ambas partes, obligadas durante casi dos décadas a repetir cada año en las declaraciones ministeriales el objetivo de concluir las negociaciones. En este camino se interpuso también, a mediados de esta década, la idea de establecer un Partenariado Estratégico entre la UE y Oriente Medio, que habría tratado de combinar la política mediterránea de la UE con la medio-oriental, en paralelo con las ideas de la Administración Bush sobre un «Gran Oriente Medio». Esta idea ha quedado ahora «hueca y sin contenido político».<sup>2</sup> Parece, por lo tanto, que tras más de dos décadas de relaciones, la UE y el CCG han quedado sin una brújula que oriente su rumbo. Últimamente, sin embargo, la UE y el CCG han comenzado a aplicar un enfoque distinto.

Durante la Presidencia española de la UE en el primer semestre de 2010, se ha celebrado un encuentro de altos funcionarios UE-CCG en Riad que ha preparado un Programa de Acción Conjunto (PAC) para los próximos tres años. Este documento obedece a una iniciativa de la Comisión Europea y ha sido acordado con el CCG gracias a una respuesta entusiasta y eficaz de la Presidencia rotatoria kuwaití y de los demás socios del Golfo. Contiene un listado muy ambicioso de áreas de cooperación, que enumeran acciones concretas a realizar en cada una de ellas. Quizá lo más llamativo es que, junto con los campos tradicionales de

2 Cfr. Richard Youngs (2009). *Impasse in Euro-Gulf Relations*. Documento de Trabajo n.º 80. Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), abril de 2009.

las relaciones UE-CCG (cooperación económica, inversiones, comercio, energía y medioambiente, industria, telecomunicaciones y tecnología de la información e investigación científica), que ya figuraban en el acuerdo de 1988, se incluyen ahora nuevos temas. Cabe destacar en primer lugar la cooperación monetaria, que como veremos es algo que puede tener hondas repercusiones, o el transporte y la industria. Pero, además, es muy importante el énfasis que se da en el PAC a cuestiones como la educación o la «cultura y el entendimiento mutuo». Esto último puede ser una señal de que la UE y el CCG empiecen a encontrar fórmulas para superar los obstáculos que han lastrado durante años sus relaciones en un área tan importante y, al mismo tiempo, tan compleja para ambas partes como los derechos humanos, donde la falta de sintonía había quedado claramente constatada un año antes, en 2009, cuando la declaración ministerial de Mascate señalaba que ambas partes «han intercambiado puntos de vista sobre derechos humanos y han reiterado sus posiciones anteriores».

### **El contenido político de las relaciones UE-CCG**

El hecho de que el PAC, que ha sido plenamente respaldado en la última reunión ministerial, procure identificar áreas de cooperación de contenido no puramente económico y técnico puede ser un síntoma de madurez en las relaciones UE-CCG. Hay que tener presente el cuidado con el que el Acuerdo de Cooperación de 1988 había sentado el principio de que la cooperación económica entre ambas partes no está sujeta a limitación alguna, con lo que quedaba claro, a contrario sensu, que la cooperación en otras áreas de naturaleza más política debería ser sometida a una decisión caso por caso. Ello no ha sido obstáculo, es cierto, para que en las reuniones ministeriales se aborden cuestiones políticas, pero es indudable que el diálogo de esta naturaleza podría ser más intenso, tratándose de dos conjuntos como la UE y el CCG. Y ello es así tanto en la forma como en el fondo.

En el aspecto formal, como ya se ha dicho, resulta llamativo que no se haya celebrado ningún encuentro a nivel de jefes de Estado y de gobierno entre ambos conjuntos. Puede parecer lógico que un encuentro de esta naturaleza se reserve para después de que se haya alcanzado el ALC, el asunto que, como se ha dicho, ha absorbido hasta ahora casi toda la atención de la UE y del CCG. Pero, a la inversa, también se puede razonar que el sentido profundo del PAC es precisamente el acuerdo entre ambas partes, tácito o expreso, para que el conjunto de las relaciones no se vea subordinado al éxito de las negociaciones de libre comercio. Además, es obvio que un encuentro al máximo nivel podría ser una plataforma propicia para alcanzar, quizá, el tan esperado acuerdo.

En cuanto al fondo, el diálogo político UE-CCG podría beneficiarse mucho de un nuevo impulso. Un examen de las declaraciones ministeriales de los últimos años arroja como conclusión que las principales cuestiones políticas que han merecido la atención de los dos socios son, por orden de importancia: la situación en Oriente Medio y el conflicto árabe-israelí, el programa nuclear iraní, así como la situación en Iraq y en Yemen y el problema de la piratería.

El conflicto árabe-israelí ocupa ciertamente mucho espacio en las declaraciones ministeriales, lo que exige tiempo y dedicación de los negociadores de ambas partes. Sin embargo, se puede argumentar que UE y CCG comparten hoy ya un mismo punto de vista sobre los parámetros básicos para la solución del conflicto: la UE ha ido reconociendo progresivamente la importancia de la Iniciativa Árabe de Paz formulada en 2002 por el rey Abdullah bin Abdulaziz, llegando ya, en diciembre de 2009, a incluirla en el marco de referencia para la solución del conflicto, al mismo nivel que las resoluciones del Consejo de Seguridad. Lo que es más importante, en los últimos tiempos la UE y el CCG se han decidido ya a hablar no solamente de las cuestiones procedimentales del proceso de paz, sino también a afirmar los principios sustantivos que han de inspirar la solución, con una rotundidad y un grado de acuerdo que habría sido impensable en las declaraciones euro-árabes de hace siquiera un lustro. En la declaración de 2010, por ejemplo, se afirma por vez primera que la UE y el CCG «reafirman su posición compartida de no reconocer ningún cambio en las fronteras de 1967 más que las acordadas por [israelíes y palestinos], incluyendo en lo que respecta a Jerusalén, como la futura capital de los dos Estados».

Sobre estas bases, es más fácil esbozar alguna indicación, sin ánimo de ser exhaustiva, sobre cuál puede ser el programa de trabajo euro-árabe para los próximos años en relación con el conflicto árabe-israelí: en primer lugar, los europeos y los árabes pueden procurar que el Cuarteto (en el que está la UE) y el Comité de Seguimiento de la Liga Árabe (en el que están Arabia Saudí y otros tres miembros del CCG) tengan una relación de trabajo más fluida, para desarrollar verdaderamente la Iniciativa Árabe de Paz como uno de los parámetros fundamentales para las negociaciones árabe-israelíes. Ello requerirá que los países del Golfo den pasos hacia Israel en aplicación de la iniciativa, si Israel se muestra dispuesto a facilitar el establecimiento del Estado palestino sobre la base de las fronteras de 1967. En segundo lugar, la UE y el CCG comparten un papel protagonista en la financiación de la Autoridad Nacional Palestina (ANP). Aunque en las circunstancias actuales la suma de las contribuciones euro-árabes no son suficientes para garantizar la viabilidad de la ANP, sí es cierto que la UE y el CCG, conjuntamente, contribuyen mucho más que los restantes miembros del Cuarteto, y pueden tomar conciencia, por lo tanto, de la capacidad de decisión que les corresponde sobre las condiciones en las que se ha de facilitar esta ayuda. Finalmente, la UE y el CCG pueden intensificar su diálogo y coordinación para garantizar, junto con los Estados Unidos, el sentido de finalidad de las negociaciones que ahora se reanudan, para evitar caer una vez más en un proceso de negociación sin fin.

El otro tema predominante en el diálogo político UE-CCG es sin duda el programa nuclear iraní. Las declaraciones muestran con claridad la gran preocupación que ambas partes comparten por el desarrollo de este programa y cifran la solución, de acuerdo con el consenso internacional, en la necesidad de que Irán se esfuerce para que la comunidad internacional pueda recuperar la confianza en su carácter exclusivamente pacífico. Recientemente, la UE ha adoptado un nuevo paquete de medidas restrictivas contra Irán, complementando las establecidas en la

Resolución 1929 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Ahora los países del Golfo deberán decidir si pueden alinearse, como han hecho otros países, con medidas como éstas, siempre en el entendido de que el objetivo político, una vez más reafirmado por ambas partes, es buscar la vuelta a la mesa de negociaciones para procurar una solución diplomática. A la inversa, la UE y el CCG también pueden seguir reflexionando sobre cómo pueden ofrecer incentivos de manera conjunta a Irán para resolver por la vía diplomática el contencioso. Se ha mencionado, por ejemplo, la posibilidad de que el CCG se incorporara a la oferta europea a Irán de 2004, que ha sido posteriormente actualizada y mejorada.

Ello nos sitúa ante otra cuestión política más general, que la UE y el CCG pueden tratar de abordar a corto y medio plazo: ¿qué contribución puede hacer la UE –además de la que ya hacen algunos de sus Estados miembros bilateralmente– a la seguridad del Golfo? Un examen de las más recientes aportaciones a este debate permite extraer varias conclusiones: en primer lugar, parece que la UE debería desempeñar, en este aspecto concreto de la seguridad, un papel subsidiario del que tienen bilateralmente países como Francia o Reino Unido, por no mencionar a los propios Estados Unidos. La seguridad sería así uno de los terrenos en los que parece que tendría que seguir predominando el bilateralismo. Ahora bien, a renglón seguido, no parece haber obstáculo para afirmar que la UE puede y debe llevar a cabo una política activa para promover medidas de confianza en esta región. Para ello se han propuesto varios modelos, como el Acta Final de Helsinki de 1975 o el diálogo en Extremo Oriente entre la Asociación de Países del Sudeste Asiático (Association of Southeast Asian Nations, ASEAN), Japón, China y Corea del Sur. Se trataría, en definitiva, de que la UE contribuyera junto con los Estados Unidos a una reflexión estructurada, que han de liderar los propios países de la región, y que tendría como objetivo el que esta parte del mundo efectuara la transición desde el equilibrio de poder hacia un régimen más estable de seguridad colectiva. En un marco así, se ha dicho que la UE podría aportar valor añadido en áreas como la lucha contra el terrorismo –profundizando el diálogo que anualmente se lleva a cabo sobre este tema–, la piratería o el tráfico de drogas, entre otras. Pero quizá sea más importante aún explicar y dar a conocer a los líderes del CCG la propia experiencia de integración europea después de la Segunda Guerra Mundial, y cómo ha repercutido en la situación de seguridad de nuestro continente. A corto plazo, también se va a hacer necesario aclarar a los socios del Golfo cómo funciona la UE después del Tratado de Lisboa, en particular, en este aspecto de la política exterior y de la seguridad.

En cuanto a la identificación de las cuestiones de fondo que son importantes para la seguridad del Golfo, en las diferentes propuestas que se han hecho recientemente, tanto desde dentro del CCG como por parte de otros actores internacionales, se hace referencia invariablemente, además de al programa nuclear iraní, a otros problemas como el de la estabilización de Iraq –especialmente en el horizonte de la salida de todas las tropas norteamericanas– o la de Yemen, que es de importancia vital para los países del Golfo. Con la simple enumeración de estas cuestiones aparece claro que el CCG podría beneficiarse de la experiencia europea

para poner en marcha una política estructurada de relacionamiento con sus vecinos: piénsese, por ejemplo, en cómo podría el CCG formular una política común hacia Yemen que integrara consideraciones políticas, económicas y de seguridad, a imagen y semejanza de la Política de Vecindad de la UE. En un plano más profundo, de ello se desprende también que el diálogo político UE-CCG en esta cuestión deberá hacer frente a cuestiones que hoy por hoy parecen tan urgentes como difíciles de responder: ¿se puede contar con Irán para una nueva arquitectura de seguridad colectiva en la zona? ¿Qué papel podría corresponder a actores como Iraq, Turquía o Israel? Parece claro que estas preguntas no se pueden responder sin resolver algunos problemas políticos subyacentes –el conflicto árabe-israelí, la controversia sobre el programa nuclear iraní–, pero no han faltado tampoco los intentos de invertir esta lógica: por ejemplo, el jeque Jaled al-Jalifa, ministro de Asuntos Exteriores de Bahreín, propuso en 2008 ante la Asamblea General de Naciones Unidas una «organización de seguridad» que incluyera a todos los países de Oriente Medio «sin excepción».

### **Del libre comercio a la cooperación para la gobernabilidad económica global**

A pesar de que, como hemos visto, los temas económicos y comerciales son los que han centrado el interés de ambas partes desde hace años, las posibilidades de trabajo conjunto en este terreno están lejos de agotarse. Dejando aparte por un momento las cuestiones suscitadas por el ALC, que ya hemos repasado, se pueden identificar varios aspectos en los que una mayor concertación entre europeos y árabes podría tener consecuencias muy positivas para ambos.

El primero de ellos es sin duda alguna la energía. Se ha criticado la ausencia de un diálogo más estructurado en esta materia. La UE y el CCG se reúnen a nivel de expertos, con periodicidad bienal, para discutir sobre temas energéticos. Hasta muy recientemente este diálogo se ha centrado casi exclusivamente en los hidrocarburos. En el PAC, en cambio, se identifican acciones concretas a desarrollar en otras áreas en los próximos años. Cabe destacar iniciativas como la Red de Energía Limpia –destinada al intercambio de información acerca de mejores prácticas o políticas sobre energías limpias y renovables– o el establecimiento de grupos de trabajo dedicados específicamente al estudio de cuestiones relacionadas con la generación de electricidad o la seguridad nuclear. Y, naturalmente, la UE y el CCG no pueden dejar de lado el diálogo sobre los hidrocarburos. Para ello disponen, además de las reuniones bienales de expertos, del Foro Internacional de la Energía, con sede en Riad, que agrupa a los países productores y consumidores.

Estos diálogos, de naturaleza técnica, podrían acompañarse de un intercambio de puntos de vista a nivel político sobre cuestiones energéticas que tienen importancia estratégica para ambas partes. Se ha dicho que el marco de la UE no es suficiente para tratar de la importancia verdaderamente global que sigue teniendo Arabia Saudí como suministrador de hidrocarburos.<sup>3</sup> Sin embargo, es posible que en los próximos años ambas partes comprueben que la extensión de su coope-

3 Cfr. Richard Youngs (2009). *Impasse in Euro-Gulf Relations*. *Op. Cit.*

ración energética a otras áreas como las energías renovables, el uso racional de la energía o la seguridad nuclear puede llegar a ofrecer una base suficiente para elevar el diálogo energético a un nivel superior. Otro campo prometedor es el trabajo conjunto que ambas pueden hacer en otras áreas geográficas en materia, por ejemplo, de energía solar. Las posibilidades de cooperación con los países del Magreb parecen particularmente interesantes, dado que, sobre el papel, allí hay condiciones óptimas para aunar las capacidades financieras de los países del Golfo con la tecnología europea.

Además de las cuestiones energéticas, la UE y el CCG pueden profundizar su diálogo sobre cuestiones monetarias y financieras, que como ya hemos destacado es una de las novedades más interesantes que se apuntan en el PAC. Es bien sabido que la UE ha compartido con el CCG su experiencia de unificación monetaria, de la misma manera que intercambia información regularmente con el Secretariado del CCG y con sus Estados miembros sobre el proceso de integración política y económica en Europa. Al adoptar el CCG explícitamente el objetivo de la unión monetaria, esta cooperación ha cobrado un nuevo sentido.

Es cierto que el proyecto de unión monetaria del CCG, que se había anunciado para 2010, no se ha llevado a cabo hasta ahora, retrasado por dificultades que son de orden más político que económico, y que fueron surgiendo desde el inicio mismo de las tareas preparatorias. En primer lugar, Omán se distanció muy pronto del proyecto, señalando en 2006 que no participaría en el mismo. En segundo lugar, Kuwait abandonó en 2007 el sistema tipo de cambio fijo con el dólar que había mantenido desde los años ochenta, optando en su lugar por una cesta de monedas. Esto supone que este país tiene ahora un régimen de tipo de cambio diferente a los demás miembros del CCG, aunque no supone en sí un abandono del proyecto, con el que Kuwait sigue comprometido. Pero, por otro lado, ha habido diferencias entre los socios sobre diferentes aspectos técnicos del proceso y, en último término, una falta de acuerdo sobre la sede del futuro banco central, que tanto Arabia Saudí como los Emiratos Árabes Unidos deseaban acoger y que se ha saldado por ahora con la salida emiratí del proyecto y con la elección del gobernador de la Agencia Monetaria saudí para dirigir el consejo monetario que habrá de pilotar la transición a la moneda única.

Últimamente, se ha especulado sobre los efectos que la crisis económica en Europa ha podido tener sobre la determinación de los países del Golfo. La lógica subyacente a esta pregunta es: ¿van a reconsiderar estos países sus planes de unificación monetaria a la luz de las dificultades experimentadas por la zona euro en el primer semestre de 2010? Dicho de otra manera, ¿la experiencia del euro en estos últimos meses constituye un argumento en contra del proyecto de unión monetaria en el Golfo?

Es muy dudoso que los países del Golfo se planteen la cuestión en estos términos. La unidad monetaria en el Golfo lleva aparejada importantes ventajas económicas, como ya ocurrió en el caso europeo, por más que se trate de argumentar que no comercian mucho entre sí, que ya tienen un elevado grado de convergencia macroeconómica o que no alcanzan el tamaño crítico para hacer que la

unión tenga sentido económico. Es muy probable que el proyecto de unificación, pese a todas las dificultades y retrasos antes mencionados, siga adelante. Hay una fuerte apuesta política en este sentido por parte de Arabia Saudí, y el acuerdo para seguir adelante fue también suscrito en diciembre de 2009 por Qatar, Bahrein y Kuwait. No se puede descartar que los países que han quedado por ahora al margen puedan reincorporarse en el futuro.

Por otro lado, al igual que ocurrió en los años ochenta en el caso europeo, las discusiones sobre el proyecto de unificación monetaria en el CCG han estado asociadas a debates sobre los regímenes de tipos de cambio –el actual, de transición, y el que existiría con una moneda única, incluyendo la composición de la cesta de monedas a la que podría vincularse la nueva moneda, entre otras posibilidades. De nuevo, la elección que hagan los países del Golfo en este aspecto estará en función no sólo de sus percepciones sobre la emergencia del euro como moneda de reserva y de las perspectivas sobre la evolución a medio y largo plazo de la política monetaria de los Estados Unidos, sino también, entre otros factores, del grado que haya alcanzado el proceso de diversificación de sus economías fuera del sector de los hidrocarburos. Así, por ejemplo, se ha hablado de mantener por ahora el sistema de tipo de cambio fijo con el dólar, pero dejando abierta la posibilidad de pasar más adelante a fijarlo respecto de una cesta de monedas, que podría estar sencillamente compuesta por el dólar y el euro, o incluir otras monedas.<sup>4</sup> Una ventaja de este enfoque sería la reducción de la volatilidad de los ingresos que perciben estos países por la venta de sus hidrocarburos –y no se puede olvidar que esta reducción es un objetivo estratégico para países como Arabia Saudí. Si esto fuera así, y los países del Golfo completaran en unos años la transición a una moneda única que tuviera como referencia básicamente al dólar y al euro, la experiencia europea habría contribuido a reducir las incertidumbres de la salida de una crisis económica internacional que, en parte, vino asociada con los vaivenes en el precio del petróleo y los debates sobre el *peak oil*. De ahí que la UE tenga un interés evidente en compartir los conocimientos adquiridos en esta materia con el CCG, como ya está haciendo, y en coordinar lo más estrechamente posible con países como Arabia Saudí sus respectivas posiciones en grupos como el G-20, que tienen una responsabilidad primordial en la gestión y reforma de la gobernabilidad económica global. Esta misma preocupación por la estabilidad de las finanzas internacionales y del régimen que las rige se observa en la actitud de los países del Golfo ante la regulación de las actividades en Europa de los fondos soberanos, en los que estos países han depositado los ingresos extraordinarios que les han deparado los años de alza de los precios del petróleo, o del fenómeno de las finanzas islámicas.

En suma, en estas y otras materias de naturaleza más técnica, el nuevo PAC traza un programa de trabajo muy ambicioso para los temas económicos, que ha de permitir trascender la lógica de la subordinación de las relaciones UE-CCG a las negociaciones sobre el libre comercio. En otras palabras, no se trata de abandonar las negociaciones sobre el ALC: antes al contrario, ambas partes están decididas a

4 Cfr. Mohsin S. Khan (2009). *The GCC Monetary Union: Choice of Exchange Rate Regime*. Washington D. C.: Peterson Institute for International Economics; Working Paper Series 09-1, abril de 2009.

continuar las conversaciones para poder concluir las con éxito. Pero sí hay una conciencia, en Bruselas y en Riad, de que hay muchos otros intereses económicos compartidos en los que se ha de trabajar sin necesidad de esperar más.

### **Un diálogo complejo pero necesario: derechos humanos, cultura, religión y sociedad civil**

Un repaso de las relaciones entre la UE y el CCG no puede estar completo sin detenernos brevemente en un aspecto que, como hemos dicho, reclama cada vez mayor espacio en esta relación bilateral. Bajo la rúbrica genérica de «cultura y entendimiento mutuo», en efecto, el PAC va a permitir desarrollar nuevas iniciativas para promover intercambios culturales o compartir experiencias para el desarrollo del potencial turístico de los países del Golfo. Junto con estas nuevas áreas, hay que tener en cuenta que la UE y el CCG ya han intercambiado puntos de vista en los últimos años sobre cuestiones como el diálogo interreligioso o la Alianza de Civilizaciones, que afectan a algunos de los valores que estas sociedades consideran esenciales para el mantenimiento de sus respectivos órdenes sociales. En todos estos intercambios, aparece cada vez con mayor frecuencia el concepto de *respeto mutuo* como base ineludible para lograr cualquier tipo de avance en este trabajo conjunto. De hecho, frente a lo que se pudiera pensar, ha habido muy recientemente importantes novedades en este campo de las relaciones euro-árabes que merecen nuestra atención.

En primer lugar, es importante destacar que Europa ha tenido una reacción favorable a la Iniciativa, del rey Abdullah de Arabia Saudí, sobre Diálogo Interreligioso en 2008, como se puede comprobar en las declaraciones ministeriales y en el hecho de que una de las reuniones en las que se lanzó esta iniciativa tuviera lugar precisamente en Madrid, en julio de 2008.

En segundo lugar, el CCG ha dado también una respuesta positiva a la Alianza de Civilizaciones, una iniciativa de Naciones Unidas copatrocinada por un miembro de la UE –España– y por un país de mayoría musulmana –Turquía. En un primer momento, hubo temores de que la Alianza de Civilizaciones no sería entendida en países como los del Golfo. El tiempo ha demostrado que estos temores eran infundados y que se basaban en una lectura demasiado rígida y simplista de las realidades sociales, políticas y religiosas de estos países: hoy, todos los países del CCG, incluyendo a Arabia Saudí, se han incorporado al Grupo de Amigos de la Alianza de Civilizaciones. Es más, uno de sus miembros, Qatar, ha hecho una de las contribuciones económicas más significativas a la Alianza de Civilizaciones y se ha ofrecido para acoger el foro del año que viene, después de los celebrados en Madrid, Estambul y Río de Janeiro. La UE no ha dejado de constatar estos hechos, reconociendo que la Alianza de Civilizaciones se abre camino en un terreno que era uno de sus objetivos estratégicos, y con el pleno compromiso de estos países.

La buena acogida recíproca de estas dos iniciativas, una de raíces europeas y otra de origen árabe, constituye en sí un hecho trascendental. La UE ha sentado el principio de que ambas iniciativas, la Alianza de Civilizaciones y la Iniciativa de Diálogo Interreligioso, han de ser complementarias. Evidentemente, no se pueden

subestimar las dificultades con las que se va a encontrar cualquier intento de buscar en ellas un terreno común para abordar sobre esa base cuestiones aún más complejas, como los derechos humanos. Ambas partes, europeos y árabes, mantienen en gran medida intactos los valores –y los prejuicios– con los que se embarcaron en este diálogo. Pero el mero hecho de que cada parte haya pensado cuál es el núcleo esencial de sus preocupaciones en una cuestión tan espinosa como ésta, haya articulado una iniciativa internacional en torno a ellas y haya hecho suyos algunos de los postulados de la propuesta de la otra parte constituye en sí un logro significativo.

En estrecha relación con todo ello, la UE y el CCG vienen insistiendo en la conveniencia de reforzar la cooperación en materia de educación, y específicamente en la educación superior. Se han hecho interesantes propuestas en este sentido, por ejemplo, para tratar de esclarecer las razones por las que el programa ERASMUS MUNDUS no tiene el éxito que debería tener en estos países, o para que el CCG establezca por su parte un programa similar. En este capítulo es particularmente importante facilitar el contacto personal entre investigadores, docentes y estudiantes que permitirá, a medio y largo plazo, establecer las redes sociales que han de sustentar la cooperación en este ámbito. Este año se está lanzando un programa ERASMUS MUNDUS específico para el Golfo, que incluirá intercambios entre universidades en ambos sentidos.

Otro campo en el que se observan esfuerzos cada vez más intensos, y más fructíferos, para que la UE y el CCG encuentren terreno común sobre la base del respeto mutuo es el del diálogo de la sociedad civil. La UE y el CCG han procurado fomentar desde hace años proyectos, como *al-Jisr*, que tienen por objeto profundizar en el conocimiento mutuo entre académicos de ambas partes, a través de publicaciones, conferencias y seminarios, y de difundir en el Golfo informaciones sobre el proceso de integración europeo. Otro ejemplo es la fundación Bridging the Gulf, con sede en los Países Bajos, que se ocupa de promover encuentros entre representantes de la sociedad civil de la UE y del Golfo para dialogar específicamente sobre temas de derechos humanos. En encuentros de esta naturaleza, los interlocutores europeos comprueban que existe un movimiento asociativo en estos países en torno a la causa de los derechos humanos, que se enfrenta a numerosas dificultades estructurales –como los retrasos para inscribirse en los registros preceptivos para poder funcionar legalmente o las restricciones en materia de libertad de prensa– pero que reclama a Europa un espacio propio, sin injerencias extranjeras, que le permita trabajar, como señalaba uno de sus representantes recientemente «para convertir la brisa de esperanza que sopla actualmente en la región en un impulso para una transformación genuina y progresiva». Los asistentes a estos diálogos están de acuerdo en señalar que el mejor apoyo que la sociedad civil y el movimiento pro derechos humanos puede esperar de la UE es la formulación de un enfoque coherente y unificado.

Aunque se trata de una cuestión extraordinariamente sensible para ambas partes, no es imposible esbozar algunas prioridades para entablar un diálogo fructífero sobre derechos humanos con los países del CCG. En primer lugar, se impone

centrar adecuadamente la cuestión, evaluando correctamente el peso que ha de tener en el conjunto de nuestra relación y evitando ante todo mensajes catastrofistas que no se corresponden con la realidad. Cabe citar como ejemplo de ello la creencia, muy extendida en medios de comunicación e incluso en círculos especializados, de que la cláusula de derechos humanos es el mayor obstáculo que impide la conclusión de las negociaciones sobre libre comercio. Como hemos visto, esto no es así, pero la reiteración de este mensaje de manera irreflexiva contribuye a crear erróneamente la percepción de que los problemas de derechos humanos en esta parte del mundo serían tan profundos que se impondrían incluso a la lógica de la integración económica.

En segundo lugar, la UE puede reflexionar sobre el peso relativo que ha de tener en esta región cada uno de los instrumentos con los que aplica su política de derechos humanos, para cumplir el mandato del Tratado de Lisboa con el fin de contribuir «a la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y libertades fundamentales» —un principio que, hay que recordarlo, también está presente en la Carta Árabe de los Derechos Humanos, que ha entrado en vigor en 2008 y de la que son parte Arabia Saudí y otros miembros del CCG. En efecto, en el entorno profundamente conservador de las sociedades de estos países, conviene valorar cuidadosamente si una política de denuncias y comunicados no puede en algún caso tener efectos contraproducentes.

En tercer lugar, desde un punto de vista sustantivo, el enfoque europeo podría beneficiarse de una aproximación más selectiva a las cuestiones de los derechos humanos en el Golfo, sin perjuicio del principio de indivisibilidad de los derechos humanos. Así, por ejemplo, se podría priorizar el trabajo para lograr que estos países apliquen una moratoria de ejecución de la pena capital, tanto a través de gestiones diplomáticas discretas, influyendo sobre casos específicos, como a través de seminarios y diálogos entre representantes de la sociedad civil, huyendo, claro está, de descalificaciones globales.

Finalmente, hay que resaltar que el CCG ha anunciado recientemente la decisión de establecer una Comisión de Derechos Humanos dentro de su organigrama. Se trata de un acontecimiento de la mayor importancia, que la UE debe saludar porque, además, el CCG ha señalado expresamente que para su creación se ha seguido entre otros el modelo europeo. Sería muy oportuno que la UE estableciera desde un primer momento lazos de comunicación y cooperación con este nuevo órgano del CCG, al nivel apropiado, para intercambiar experiencias y métodos de trabajo.

La UE ha de ser receptiva, por fin, a demandas que emergen muy claramente del seno de las sociedades del Golfo, en plena transformación política, económica y social, y que esperan que la UE sea capaz de atender. Un ejemplo claro de ello es la cuestión de los visados. Recientemente los medios de comunicación, en especial de Arabia Saudí, y las propias autoridades de estos países han puesto de manifiesto la contradicción que, a su modo de ver, existe en el hecho de que la UE pretenda estrechar sus relaciones con el Golfo pero que luego resulte muy difícil para un ciudadano de estos países viajar a Europa. Independientemente de que los propios países del Golfo también podrían aplicar esta lógica a sus propias normas al respecto, que con

frecuencia no son menos restrictivas que las europeas, es cierto que se impone una reflexión sobre el hecho de que la UE haya sido capaz de liberalizar en muy poco tiempo el régimen de circulación para los países al este de la UE, pero que subsistan muchos problemas para los de la *vecindad sur* y, en general, para los países árabes. Los países árabes del Golfo serían buenos candidatos para una extensión de mayores facilidades de viaje por parte de la UE y ello sería visto sin duda como una señal más de la seriedad con la que en Europa se toman sus preocupaciones.

### Conclusión

Este breve repaso de las relaciones UE-CCG permite arrojar varias conclusiones importantes. En primer lugar, queda claro que, después de más de veinte años de relaciones, ambas partes han sentado a través del diálogo buenas bases para el entendimiento mutuo, y ello tanto en cuestiones políticas como económicas o sociales y culturales, incluso en las más complejas, desde el conflicto árabe-israelí o el programa nuclear iraní hasta los derechos humanos o el diálogo interreligioso e intercultural.

No hay, desde luego, base alguna para la autocomplacencia. En muchos de estos campos las posiciones están alejadas y es previsible que así siga siendo durante algún tiempo. Además, el gran reto para ambas partes, como hemos dicho desde el principio, es pasar del diálogo a la acción conjunta, para ejercer una influencia efectiva en las relaciones internacionales. Los países del CCG esperan que la UE entienda mejor la importancia que para ellos tiene una cuestión como la de los visados, y éste es ciertamente un terreno en el que un esfuerzo de la UE contribuiría a afianzar ese mejor entendimiento mutuo por el que hay que seguir trabajando. Por parte europea se sigue viendo el ALC como una asignatura pendiente, aunque quizá el G-20 va a ser el foro en el que se va a poner a prueba con mayor premura el verdadero calado político de la relación UE-CCG —o, al menos, mientras se completa la unión monetaria, el de la relación UE-Arabia Saudí.

Sin caer en un triunfalismo que estaría fuera de lugar, se puede decir sin exagerar que las relaciones UE-CCG entran ahora en una fase de madurez. Parecen quedar atrás los debates de los noventa, en gran medida artificiales, sobre si debía prevalecer en esta relación la lógica política o la económica y comercial. Los países del Golfo comprenden ahora que si la política de diversificación de sus economías ha de tener éxito, Europa será un socio cada vez más importante, y que en cualquier caso comparten con la UE responsabilidades en el manejo de la economía mundial. El PAC, si efectivamente se lleva a cabo como está previsto, puede ser la prueba definitiva de que en Bruselas se entienden ahora las cuestiones relativas al Golfo con una perspectiva verdaderamente integral y estratégica.

---

### BIBLIOGRAFÍA

- ABED, George T.; ERBAS, S. Nuri y GUERAMI, Behrouz (2003). *The GCC Monetary Union: Some Considerations for the Exchange Rate Regime*. Washington D. C.: IMF Working Paper, abril de 2003.

- ANTKIEWICZ, Agata y MOMANI, Bessma (2007). *Pursuing Geopolitical Stability through Interregional Trade: The EU's Motives for Negotiating with the Gulf Cooperation Council (GCC)*. CIGI Working Paper n.º 31. Waterloo: Centre for International Governance Innovation (CIGI), septiembre de 2007.
- BAABOOD, Abdullah (2010). Europa y el Golfo: balance y perspectivas de futuro, en *Gema Martín Muñoz y J. Vaquer i Fanés (dirs.). La Unión Europea y el mundo árabe. ¿Cómo ven y qué esperan los árabes de Europa?* Madrid: Casa Árabe-IEAM/CIDOB, pp. 42-51 [también publicado en inglés y árabe].
- BAUER, Michael y KOCH, Christian (2009). *Promoting EU-GCC Cooperation in Higher Education* [Policy Brief]. Dubái (los Emiratos Árabes Unidos): Gulf Research Center; EU-GCC al-Jisr Project, mayo 2009.
- BAUER, Michael; DANNHEIM, Christopher y KOCH, Christian (2010). *Gulf Security: Between Balance of Power and Collective Security*. Berlín: Center for Applied Policy Research; Gulf Research Center, marzo de 2010.
- BAUER, Michael; HANELT, Christian-Peter y KOCH, Christian (2010). *The EU-GCC Partnership: Security and Policy Challenges* [Policy Brief]. Dubái: al-Jisr Project on EU-GCC Public Diplomacy and Outreach, mayo de 2010.
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2000). «EU-GCC Ministerial Meeting and 10th Joint Council». Bruselas, 22 de mayo de 2000.
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2009). «19th EU-GCC Joint Council and Ministerial Meeting». Mascate, 29 de abril de 2009.
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2009). «Council conclusions on the Middle East Peace Process». Bruselas, 8 de diciembre de 2009.
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2010). «20th EU-GCC Joint Council and Ministerial Meeting». Luxemburgo, 14 de junio de 2010.
- ESCRIBANO-FRANCÉS, Gonzalo (2005). *An International Political Economy View of EU-GCC Partnership*. Presentado en la «International Conference on Challenges of Economic Development for the GCC Countries», Kuwait, 29-31 de enero de 2005. Kuwait: KISR; The World Bank.
- HESSELING, Bart (2010). *The Prospects for Security Cooperation in the Persian Gulf*. París: ISS Analysis; European Institute for Security Studies, mayo de 2010.
- KOCH, Christian (2009). *Exploring Opportunities in the EU-GCC Relationship* [Policy Brief]. Dubái (los Emiratos Árabes Unidos): Gulf Research Center; EU-GCC al-Jisr Project, octubre de 2009.
- MARTÍN MUÑOZ, Gema y VAQUER I FANÉS, Jordi (dirs.) (2010). *La Unión Europea y el mundo árabe. ¿Cómo ven y qué esperan los árabes de Europa?* Madrid: Casa Árabe-IEAM/CIDOB [también publicado en inglés y árabe].
- PSARRAS, John; FLAMOS, Alexandros y PATLITZIANAS, Kostas (2009). *Enhancing the EU-GCC Relations within a New Climate Regime: Prospects and Opportunities for Cooperation* [Background Paper]. Bruselas: al-Jisr Project febrero de 2009.
- STURM, Michael y SIEGFRIED, Nikolaus (2005). *Regional Monetary Integration in the Member States of the Gulf Cooperation Council*. Occasional Paper Series n.º 31. Fráncfort: European Central Bank.

## BIOGRAFÍA DEL AUTOR

Alberto Ucelay Urech, actual ministro consejero en la Embajada de España en Rabat, ha sido jefe de servicio en la Dirección General de Naciones Unidas, Seguridad y Desarme, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (1996); segunda jefatura de la Embajada de España en Libreville (1997); secretario en la Embajada de España en Asunción (2000); cónsul general adjunto en el Consulado de España en Jerusalén (2003); asesor representante especial de la UE para el proceso de paz en Oriente Próximo (2006-2007); y subdirector general de Oriente Próximo (2007-2010). Entre sus publicaciones podemos destacar: *Hamás en la encrucijada* (2010); *Oriente Próximo: ¿una próxima negociación?* (2010).

## RESUMEN

La relación entre la Unión Europea (UE) y el Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) ha estado muy centrada en la negociación de un acuerdo de libre comercio, que hasta ahora no se ha logrado concluir. Recientemente, sin embargo, ambas partes parecen haber comenzado a darse cuenta de que comparten también intereses estratégicos en aspectos políticos y de seguridad, de que hay grandes oportunidades para la cooperación en materias como la enseñanza superior o la investigación y de que no hay por qué rehuir tampoco el diálogo en los aspectos más sensibles que tienen que ver con la cultura o la religión. La economía ha de seguir teniendo un papel central en esta relación, incluyendo los aspectos comerciales, pero abordando también las responsabilidades compartidas de ambos conjuntos en la gobernabilidad económica global. La relación UE-CCG entra así en una etapa de madurez.

## PALABRAS CLAVE

Relaciones internacionales, libre comercio, Unión Europea, Consejo de Cooperación del Golfo.

## ABSTRACT

The relationship between the European Union (EU) and the Gulf Cooperation Council (GCC) has been particularly focussed on negotiating for a free trade agreement, still yet to be reached. Recently, however, both parties appear to have become aware that they share the same strategic interests in certain aspects of politics and security, and of the big opportunities for cooperation in issues such as higher education and research. They have also become aware that there is no reason to disregard dialogue on the most sensitive issues concerning culture and religion. The economy must continue to play a central role in this relationship, including commercial aspects and addressing both parties' shared responsibilities of global economic governance. The EU-GCC is, therefore, entering a stage of maturity.

## KEYWORDS

International relations, free trade, European Union, Gulf Cooperation Council.

## المخلص

لقد ظلّت العلاقة بين الإتحاد الأوروبي و مجلس التعاون الخليجي متمحورة حول التفاوض بشأن معاهدة التجارة الحرة من دون أن تتوصل إلى أي إتفاق. لكن يبدو أن الطرفين أدركا مؤخرا بأنهما يتقاسمان كذلك مصالح إستراتيجية ذات جوانب سياسية و أمنية، وبأن هناك فرصا كبيرة للتعاون بينهما في مجالات مثل التعليم العالي و البحث العلمي، و بأنه لا يجب التهرّب من الحوار في الجوانب البالغة الحساسية و المتصلة بالثقافة أو بالدين. و الإقتصاد بدوره يجب أن يستمرّ في لعب دور محوريّ في هذه العلاقة، ليضيف إلى الجوانب التجارية مسألة تقاسم المسؤوليات بين المنطقتين في موضوع الحكامة الإقتصادية الكونية، و هو ما سينقل العلاقة بين الإتحاد الأوروبي و مجلس التعاون الخليجي إلى مرحلة النضج.

## الكلمات المفتاحية

العلاقات الدولية، التجارة الحرّة، الإتحاد الأوروبي، مجلس التعاون الخليجي.