

CAPÍTULO SÉPTIMO

VISIÓN ESTRATÉGICA DE LA UE DEL SISTEMA ENERGÉTICO EN ORIENTE MEDIO

VISIÓN ESTRATÉGICA DE LA UE DEL SISTEMA ENERGÉTICO EN ORIENTE MEDIO

Por ÁNGEL LOSSADA TORRES-QUEVEDO

ORIENTE MEDIO-GOLFO PÉRSICO: CONSIDERACIONES GENERALES

Oriente Medio como unidad estratégica comprende dos entidades con una cierta autonomía propia, pero estrechamente interdependientes: el llamado Oriente Próximo o Levante y la Región del Golfo Pérsico o Árabe.

Oriente Próximo

La primera de ellas, Oriente Próximo, incluye Egipto, Jordania, Siria, Líbano, los Territorios Palestinos Ocupados e Israel. Este conjunto de países es menos relevante para la UE desde el punto de vista energético que los países del Golfo. Sin embargo, han sido objeto de una atención política y estratégica por parte de Bruselas muy superior a la que han recibido estos últimos. Desde el punto de vista europeo, por tanto, las consideraciones relativas a la seguridad en el abastecimiento energético no constituyen el centro de su visión estratégica de Oriente Próximo, aunque tampoco son ajenas a ella. Esa visión hacia esta zona se refleja en dos instrumentos principales. Por un lado, la política euro-mediterránea que, a través del Proceso de Barcelona, analizado en el capítulo 9, busca crear una zona de seguridad, estabilidad y prosperidad compartidas y que prevé actuaciones en el marco de la cooperación energética. Por otro, la participación europea en el Proceso de Paz en Oriente Medio que, en

estos momentos (diciembre de 2002) atraviesa una gravísima crisis pero que sigue siendo clave para la estabilidad de toda la región y, en última instancia, para la seguridad del abastecimiento energético de la Unión. Como señala el *Libro Verde* de la Comisión Europea, “las dificultades en el Proceso de Paz en Oriente Medio e Iraq, las incertidumbres en relación con Irán influyen en el comportamiento de la OPEP, sin que sea posible predecir con exactitud su alcance”.

Las dificultades en el conflicto árabe-israelí actúan como un factor irritante y permanente en la estabilidad de la región del Golfo, contribuyendo a radicalizar el carácter de las oposiciones políticas en el interior de estos países y a generar tendencias profundamente antioccidentales en sus opiniones públicas, que ven con desasosiego e indignación cómo se aplica lo que se considera un escandaloso “doble rasero” de EEUU y de la UE al enjuiciar cuestiones como los derechos humanos, la estabilidad regional, la proliferación armamentística o el incumplimiento del derecho internacional por parte de Israel, por un lado, y de los Estados árabes, por otro.

Tampoco cabe olvidar, como se ha puesto de manifiesto en los capítulos anteriores, que Egipto y Siria son productores de energía (petróleo y gas), y que por esta zona transitan una gran parte de los crudos que se consumen en la UE. Aunque en los últimos 30 años, y sobre todo después de los Acuerdos de Paz de Camp David entre Egipto e Israel, el tránsito por el Canal de Suez se ha mantenido inmune a las evoluciones del conflicto árabe-israelí, incluso en los momentos más duros, lo cierto es que también existen precedentes en los que una agudización excesiva del conflicto, que no es totalmente descartable, han motivado incertidumbres en el abastecimiento europeo (crisis de 1973). En cualquier caso, el mantenimiento de la situación actual tiene un impacto negativo en la racionalización, optimización y diversificación de las redes de transporte energético. Baste señalar a este respecto, que el oleoducto transárabe, que desde Arabia Saudí pasaba por Jordania y los Altos del Golán para desembocar en el Líbano, está fuera de servicio debido precisamente al conflicto árabe-israelí.

Por último, la falta de avances (y los retrocesos) en el Proceso de Paz impide progresar en la articulación de un auténtico sistema de seguridad regional colectiva —en el seno del cual se puedan abordar cuestiones como el control de armamentos, la proliferación de armas, los equilibrios regionales ...—, que cubren tanto el ámbito mediterráneo (Proceso de

Barcelona) como el de Oriente Medio-Golfo. En este contexto, y aunque no sólo por razones de seguridad energética pero también por ellas, la UE debe continuar implicada en la solución del conflicto de Oriente Medio, con el objetivo de estabilizar la región, facilitar la cooperación regional en el ámbito energético y eliminar factores de riesgo.

El Golfo Pérsico

La región del Golfo (Arábigo, Pérsico o ambos), como entidad estratégica relativamente independiente y con dinamismo propio, comprende Iraq, Irán y la península arábiga. En la península, Arabia Saudí, Kuwait, Qatar, Bahrein, Omán y los Emiratos Arabes Unidos forman el Consejo de Cooperación del Golfo (CCG), con Yemen en su periferia. A pesar de su relativa independencia como región, es preciso subrayar que en los últimos años ha tenido lugar un proceso de creciente interconexión con las zonas adyacentes, proceso que no siempre ha sido suficientemente tenido en cuenta al evaluar su posible evolución. Cabe señalar, a título de ejemplo, su interacción con el conflicto árabe-israelí y el moribundo Proceso de Paz en Oriente Medio, ya mencionada, la mayor influencia de Irán en Asia Central y el Caspio como consecuencia del colapso de antigua Unión Soviética, o la influencia en la seguridad del Golfo (en Irán por ejemplo) de los desarrollos de armamento nuclear en Pakistán e India.

La importancia estratégica de esta región para los países comunitarios, en un grado que ya ha quedado reflejado suficientemente en los capítulos 2 y 3, se deriva básicamente de sus recursos energéticos, vitales no solo para la UE sino para la economía mundial en su conjunto. Desde el punto de vista comunitario el nivel de sus importaciones y su grado de dependencia, tal como se recoge en los capítulos precedentes y, especialmente, en la Tabla 4 del capítulo 6, lo atestiguan de manera indudable.

En definitiva, a pesar de las políticas de diversificación tanto por productos energéticos como por regiones geográficas —recursos del Caspio—, y de la promoción de otro tipo de fuentes energéticas —energías renovables—, los análisis de los consumos actuales y de las tendencias para los próximos años, incluidos los del *Libro Verde* de la Comisión, no apuntan a una disminución de la importancia del Golfo para la seguridad del abastecimiento energético de la UE, sino todo lo contrario.

LAS POSIBILIDADES DE LA ACTUACIÓN DE LA UE Y SUS LIMITACIONES

En estas circunstancias parecería lógico que la UE intentara traducir en una estrategia regional dirigida al Golfo Pérsico la definición de seguridad en el abastecimiento energético que ofrece la Comisión en el ya citado *Libro Verde*:

La estrategia de seguridad de abastecimiento en la UE debe tratar de asegurar [...] la disponibilidad física y continuada de productos energéticos en el mercado a un precio asequible para todos los consumidores (particulares e industriales) dentro del respecto de las exigencias ambientales y en la perspectiva de desarrollo sostenible que se ha fijado el Tratado de la UE (artículos 2 y 6).

En una primera lectura de esta definición, se desprenden distintas posibles actuaciones ordenadas y coherentes para desarrollar una estrategia regional (complementaria de las políticas horizontales como la creación y gestión de reservas, la diversificación, etc.) destinada a contribuir a la garantía de la seguridad de abastecimiento energético:

- “disponibilidad física y continuada de productos energéticos en el mercado”; lo que implica desarrollar políticas que ayuden tanto a evitar posibles interrupciones, por razones de uso político de los recursos o por inestabilidad en los países productores o en los de tránsito, como a garantizar que se realizan las inversiones necesarias que permitan aumentar la capacidad de producción para cubrir y adelantarse al previsto crecimiento de la demanda (lo cual está estrechamente relacionado con la evolución de los precios);
- “a un precio asequible”; a lo que se podría contribuir por medio del diálogo entre consumidores y productores que la propia Comisión propugna;
- “dentro del respeto de las exigencias ambientales y en la perspectiva del desarrollo sostenible...”, lo que supone introducir estas consideraciones en el marco de las relaciones con los países de la región.

Sin embargo, esto no ha sucedido así por varias razones, algunas de las cuales reflejan con cierta claridad los límites y carencias a las que la UE se enfrenta a la hora de dotarse de una visión estratégica propia de la región, en general, y de los aspectos vinculados al abastecimiento ener-

gético, en particular. Algunas de estas razones aparecen indicadas en el propio *Libro Verde*:

- Aunque sus miembros son interdependientes en materia energética y esta política sectorial ha adquirido una nueva dimensión comunitaria, ello no se ha traducido en nuevas competencias comunitarias. Estas políticas siguen siendo básicamente nacionales y la capacidad de negociación de la UE es reducida.
- Como la Comisión subraya, acertadamente, la UE dispone de un margen muy pequeño para actuar sobre la oferta exterior de la energía y también para disminuir su dependencia exterior, que previsiblemente seguirá aumentando. Teniendo en cuenta que el mercado petrolero mundial es global y deslocalizado, la seguridad del abastecimiento de este producto es básicamente también global y se plantean cuestiones como la de quién debe soportar sus costes. Existen multitud de actores concernidos: países productores, países importadores, empresas privadas y compañías nacionales de petróleo, entidades políticas regionales, etc. Las decisiones para adoptar medidas orientadas a la seguridad del abastecimiento y el reparto de sus costes entre beneficiarios directos e indirectos son extraordinariamente complejas, e incluyen temas como los costes relativos a la creación y mantenimiento de una capacidad de producción por encima de la demanda, los de creación de múltiples vías de tránsito e interconexiones de redes por razones de seguridad, los de almacenamiento, los medioambientales... (49). Todas estas cuestiones no pueden ser resueltas por las fuerzas del mercado exclusivamente, pero rebasan con creces la capacidad global de actuación de la UE, lo cual no quiere decir que haya una incapacidad absoluta de actuar, como el propio *Libro Verde* señala.

Esta situación lleva la UE a concentrar su estrategia en actuaciones sobre la demanda, destinadas a reducir los riesgos derivados de la dependencia por medio del equilibrio y de la diversificación de las fuentes de abastecimiento (por productos y por regiones geopolíticas) y buscando la adhesión de los países productores a la Organización Mundial del Comercio (OMC). A pesar de ello, la propia Comisión Europea señala que *“la política de diversificación del*

(49) CHATELUS, MICHEL: *Oil Security and Relations between the Gulf Countries and the EU*, Robert Schuman Center for Advanced Studies, Policy Paper 02/03, Italia, enero 2002.

abastecimiento europeo no ha librado a la UE de una dependencia de Oriente Medio, en petróleo, y de Rusia, en gas". No obstante lo anterior, y dentro del pequeño margen de maniobra disponible, la Comisión anima a garantizar el abastecimiento exterior por medio de un diálogo permanente con los países productores. En esa línea, y en estos últimos años, se han producido ciertos avances con los países del Golfo, aunque todavía son insuficientes y modestos para estructurar este tipo de diálogos con Irán y el CCG.

- Dado el carácter mundial y globalizado del mercado de hidrocarburos, una actuación centrada en el enfoque regional es extraordinariamente complicada.
- Por último, desde el punto de vista político y general, a diferencia de lo que ocurre en el Mediterráneo, donde la UE, a través del Proceso de Barcelona, ha diseñado una visión estratégica y global y se ha dotado de los instrumentos necesarios para ponerla en práctica, en Oriente Medio, el sistema de equilibrios regionales que impera desde la Guerra del Golfo (1991) y que ahora está en quiebra y sujeto a una profunda revisión, es de inspiración esencialmente estadounidense. La UE ha contribuido a ponerlo en práctica y ha aumentado su margen de actuación en los últimos años, pero, en lo fundamental, carece de una visión estratégica regional propia y, probablemente, de los medios para ponerla en práctica.

Convergencias y divergencias UE-EEUU

La Unión Europea y Estados Unidos comparten un interés estratégico a largo plazo en la estabilidad política de la región del Golfo y en la seguridad de los abastecimientos energéticos procedentes de ella. Fue ésta una de las razones que hizo que unieran sus fuerzas en la Guerra del Golfo, en 1991, para liberar Kuwait de la ocupación iraquí. Sin embargo, sus percepciones han ido divergiendo a lo largo de los años noventa hasta llegar a visiones diferentes, aunque no radicalmente opuestas, sobre la estabilidad regional y la solución de los conflictos.

La Guerra del Golfo llevó a una reformulación de la política estadounidense basada en tres pilares: la llamada "doble contención" de Irán e Iraq (durante la Guerra Irán-Iraq (1980-88) apoyaron a este último), la garantía de la seguridad y estabilidad de las monarquías del Golfo, a través de una importante presencia de sus tropas en la zona y de las ventas masivas de

armamento, y la desvinculación de la situación en el Golfo de los vaivenes del conflicto árabe-israelí, evitando que los acontecimientos en uno y otro ámbito se influyeran negativamente, a través del lanzamiento del ya mencionado Proceso de Paz. Este modelo, como se verá más adelante, está prácticamente en quiebra, agudizada tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Washington y Nueva York. La Unión Europea que, por un lado, como se ha señalado, carece de una visión propia realmente global que dé coherencia a su actuación, y que, por otro lado, tiene una mayor dependencia energética y da una gran importancia a sus intercambios comerciales con la zona, ha mantenido un enfoque más centrado en cuestiones como la cooperación económica, las inversiones y la integración regional, especialmente con el CCG, que en los instrumentos de carácter sancionador o de seguridad militar, que son centrales en la visión de Washington, especialmente en lo relativo a las armas de destrucción masiva. Por otra parte, en la UE se ha ido creando una incomodidad creciente, que gradualmente se ha traducido en los hechos, con la política estadounidense de aislamiento de Irán y, aunque en menor medida debido a la falta de consenso entre los Estados miembros, en relación con el embargo a Iraq, el mantenimiento de las sanciones y las zonas de exclusión aérea. La persistencia de estas discrepancias ha sido patente en la discusión de la Resolución 1441 del Consejo de Seguridad sobre Iraq.

De lo anterior no se desprende un panorama de Oriente Medio demasiado alentador. Existe un altísimo grado de inestabilidad con numerosos conflictos abiertos y otros potenciales. Los equilibrios regionales que existían hasta ahora y la visión de los Estados Unidos que los estructuraba están sujetos a una revisión profunda, cuyos resultados son inciertos, y sobre los que hay indicios de tentaciones unilaterales que pueden no coincidir necesariamente con los intereses comunitarios. La UE carece de una estrategia alternativa global, dispone de unos medios limitados, no sólo militares sino también económicos y políticos y, a pesar de las medidas de diversificación energética y de las actuaciones sobre la demanda, su dependencia del crudo de la zona se mantiene y tiene tendencia a aumentar en el futuro.

En estas circunstancias, no parece adecuado confiar excesivamente, o basar las políticas de la UE, en ideas que tienden a minimizar la importancia de la estabilidad regional en los abastecimientos energéticos procedentes de Oriente Medio con argumentos basados en la tesis de que “el petróleo no se come” y que, por tanto, cualquiera que sea su orientación políti-

ca, los países productores perderían más que los compradores si cortaran los suministros, o de que las fuerzas del mercado son capaces de dominar y minimizar los riesgos de una utilización política de los recursos por parte de los proveedores del Golfo. Es cierto que en el pasado reciente no ha habido ejemplos de interrupción de los flujos por estas razones, pero también lo es que una inestabilidad regional creciente, en ausencia de instrumentos comunitarios eficaces, hace más arriesgada su situación energética y su dependencia no sólo de la situación en el Golfo, sino de las políticas de EEUU en esta región, políticas que pueden no siempre coincidir con los intereses de la Unión. Por otra parte, aunque la probabilidad de un corte en los abastecimientos procedentes del Golfo, duradero y globalizado, como consecuencia de los conflictos o inestabilidades internos de los países de la zona sea más bien escasa, no cabe excluir que se produzcan alteraciones coyunturales (como el posible nuevo conflicto en Iraq).

El mantenimiento de una región con creciente inestabilidad, y con conflictos crónicos que se abren de nuevo, hace, además, que los riesgos para el transporte sean mayores (atacados terroristas) y que la frecuencia de crisis coyunturales que afecten al mercado sea cada vez mayor. Por todo ello, la UE debe tener todo el interés en maximizar su margen de maniobra regional para, además de las medidas relacionadas con la demanda que propone la Comisión, actuar en los ámbitos siguientes:

- Seguir desarrollando en Oriente Medio el enfoque que es característico de la UE, utilizando el ejemplo del Proceso de Barcelona y buscando una mayor seguridad cooperativa. En particular, asegurando su participación en el Proceso de Paz en Oriente Medio y, en especial en los aspectos de cooperación regional y multilaterales, que será necesario reanudar cuando se supere la crisis actual; profundizando en el diálogo establecido con Irán; dando mayor contenido al marco institucional de las relaciones con el CCG; y, por último, preparando una respuesta comunitaria al Iraq post-Sadam.
- Profundizar en una visión estratégica global de la zona que dé coherencia a todos estos elementos y permita su “triangulación” con el Proceso de Barcelona, tanto en los ámbitos económicos y políticos como de seguridad. Naturalmente, esta visión todavía está lejos de lo que los consensos intraeuropeos permiten y requeriría también, para ser eficaz, un intenso diálogo transatlántico.
- Desarrollar de forma más ambiciosa los diálogos en materia de energía con los productores, especialmente con Irán y con el CCG.

- En el caso del gas natural, se podrían aprovechar las reservas de Oriente Medio para contribuir a la necesaria diversificación de los suministros y hacer frente al previsto aumento de la demanda, en el marco de proyectos, incluida la posible construcción de gasoductos, que sirvan al mismo tiempo para integrar en las redes energéticas que distribuyen este producto a los países consumidores de energía de la orilla oriental del Mediterráneo, también miembros del Proceso de Barcelona (Siria, Jordania, Líbano, Turquía y cuando ello sea posible, Israel).

A continuación, se examinan con más detalle estos puntos.

INCERTIDUMBRES EN LA REGIÓN Y CAMBIOS EN LA ACTITUD DE EEUU

Cuando a principios de la Administración Clinton, poco después de la Guerra del Golfo, los responsables del Departamento de Estado hicieron pública su nueva política de “doble contención”, dejaron al mismo tiempo claro que no se trataba de una política exclusivamente destinada a Irán e Iraq, sino que formaba parte de una visión regional total que incluía la promoción de la paz entre árabes e israelíes, los esfuerzos para controlar la proliferación de armas de destrucción masiva en la región y la promoción de la democracia y el bienestar económico en la zona. Si se juzgan los resultados por este estándar, no resultan, en el mejor de los casos, demasiado satisfactorios. Dejando a un lado los esfuerzos, finalmente infructuosos, de la última Administración Clinton para sacar adelante un proceso de paz que ya estaba seriamente dañado, los Estados Unidos se han limitado en buena medida a seguir desarrollando una política centrada exclusivamente en dos objetivos: seguridad energética y estabilidad política, entendiendo esta última como el mantenimiento y apoyo de los regímenes leales a Washington, básicamente a través de ayuda económica y militar. Por ello, en términos globales, no se ha avanzado en el establecimiento de mayores niveles de cooperación regional, económica y de seguridad, para los cuales era necesario que se encauzara previamente el conflicto árabe-israelí.

Ahora bien, si a lo largo de la pasada década el abastecimiento energético era la prioridad, y la estabilidad en la zona un instrumento para alcanzar ese objetivo (con todas las matizaciones necesarias para frenar la proliferación y garantizar la seguridad de Israel), a partir del 11 de sep-

tiembre garantizar la seguridad misma de EEUU, de su territorio, y arrancar de cuajo la amenaza terrorista que hunde sus raíces en Oriente Medio se ha convertido en la primera de las prioridades de Washington. Una prioridad que va más allá de la pura guerra antiterrorista y que pasa, probablemente, por delante de consideraciones energéticas, al menos a corto plazo: EEUU es menos dependiente que la UE de los crudos del Golfo, y distintas señales apuntan a que lo está siendo aún menos. La actual actitud hacia Iraq es un ejemplo paradigmático de sus nuevas prioridades de seguridad.

IRAQ

Desde la Guerra del Golfo, Iraq ha estado sometido a uno de los embargos más largos y estrictos de la historia de la humanidad. Sin embargo, a pesar de los terroríficos costes que ha supuesto para la población, las sanciones están lejos de haber producido los resultados apetecidos. En el ámbito del desarme, es cierto que mientras pudieron llevar a cabo su labor, los inspectores de la ONU destruyeron más armas de destrucción masiva que las que se utilizaron durante la Guerra del Golfo, y que prácticamente estaban a punto de finalizar la fase de desarme que le había encargado el Consejo de Seguridad en el ámbito de los misiles, las armas químicas y los programas nucleares. Pero desde 1998, cuando los EEUU lanzaron la operación “Zorro del Desierto”, que llevó a Irak a provocar la salida de los inspectores, hasta ahora, existen fuertes sospechas de que las autoridades iraquíes podrían haber reanudado sus programas armamentísticos. Además, como señala Alain Gresh (50), el esfuerzo de desarme de Iraq se concebía como parte de un programa más amplio de desarme regional explicitado en la propia Resolución 687 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas que imponía sus obligaciones a Iraq.

En ninguno de los objetivos regionales de desarme de esta Resolución se han producido avances de importancia en los últimos diez años, entre otras razones debido al bloqueo del Proceso de Paz, en el que el grupo de trabajo multilateral sobre seguridad y control de armamentos quedó muy pronto paralizado por la falta de avances en la banda palestina. En definitiva, en el ámbito del desarme más de diez años de sanciones no

(50) GRESH, ALAIN: “Iraq beyond Sanctions”, en *Future perspectives for European Gulf Relations*, Christian-Peter Hanelt, Felix Neugart & Mathias Peitz (eds.), Munich/Guetersloh, 2000.

han logrado cumplir con sus objetivos. Hasta después del 11-S, tampoco Washington, a pesar de la dureza de sus posiciones, mostraba una urgencia excesiva para poner fin a esta situación.

Tampoco en relación con el cambio de régimen —otro objetivo explícitamente enunciado por la Administración de EEUU (Iraq Liberation Act)— las sanciones han producido los resultados apetecidos. El régimen iraquí ha sabido aprovechar en su beneficio las penurias de la población, actuando como distribuidor único de los escasos recursos y manipulando los sistemas de racionamiento. Asimismo, se han agudizado sus rasgos más represores. El resultado ha sido un aumento considerable de las violaciones de los derechos humanos, la aniquilación de cualquier oposición interna, la descomposición y el empobrecimiento de las clases medias y un sentimiento antiamericano y antioccidental generalizado que no facilitará en absoluto una eventual democratización del país cuando desaparezca Sadam Husein. Por último, las consecuencias económicas de las sanciones en los países vecinos, especialmente Jordania y Siria, que dependen en buena medida del petróleo subvencionado que les llega de Iraq, acabaron motivando una erosión gradual del embargo y la llegada ilegal de numerosas mercancías a Iraq.

En definitiva, la situación al final de la Administración Clinton hacía ya insostenible la política de contención de Iraq. Esto explica que Washington empezara a buscar alternativas que, aún sin renunciar a su propia agenda, le permitieran restablecer la unidad en el seno del Consejo de Seguridad. Para ello, lanzaron el debate sobre las “sanciones inteligentes”, con el objetivo de centrarlas más en los aspectos de control de armas, aligerando su peso sobre la población. Sin embargo, este debate y las resoluciones del Consejo de Seguridad a que dio lugar no han llegado a aplicarse por el cambio brutal que ha supuesto el 11 de septiembre.

Prácticamente todos los analistas estadounidenses conceden que no hay conexión alguna establecida entre Sadam Husein y Al Qaeda, y que un eventual ataque a Iraq no forma parte exactamente de la lucha contra el terrorismo. Pero es indicativa del estado de opinión en Washington la afirmación de M. Indyk y coautores en el sentido de que:

(...) no hay pruebas de que Sadam estuviera implicado en el 11-S. Probablemente no lo estaba. Pero lo que ocurrió el 11 de septiembre (y en los ataques con ántrax que siguieron) demuestra claramente, sin embargo, el tipo de destrucción que podría resultar si Sadam pro-

porcionara a terroristas armas biológicas o nucleares. Ésta es la razón por la que hay un consenso general en los EEUU sobre que el derrocamiento de Sadam Husein es una buena cosa (51).

Queda claro así que la cuestión no es sólo quién está detrás de Al Qaeda. La cuestión es que en Oriente Medio (y en otros lugares) hay numerosos actores (gobiernos, grupos, organizaciones) manifiestamente hostiles a los EEUU y dotados de medios que suponen una amenaza a la que es urgente hacer frente. Afganistán ha sido el primer paso. Por el momento, el debate interno en EEUU entre quienes favorecían una intervención militar unilateral inmediata en Iraq y quienes pensaban que era mejor forzar una resolución del Consejo de Seguridad para, llegado el caso, obtener una mayor legitimación y apoyo internacional, puede haberse saldado a favor de estos últimos. El mismo artículo citado, publicado antes de la aprobación de la Resolución 1441 del Consejo de Seguridad, resume bien la estrategia que parece haberse impuesto:

Con el fin de conseguir apoyo diplomático para una invasión en Iraq [...] es necesario justificar la acción militar no sólo en términos de prevención de futuras amenazas, sino también en términos de la negativa de Sadam de acatar la legislación internacional [...]. Por muy reacios que sean los líderes mundiales y europeos a una invasión de Iraq por parte de los EEUU, les resultará todavía más difícil oponerse a ella si éstos actúan en nombre de una resolución clara y existente del Consejo de Seguridad de las NNUU. Una buena parte de la administración Bush es muy reticente a la hora de adoptar esta vía, puesto que podría brindarle una "salida" a Sadam [...]. En este temido escenario, Sadam, intuyendo la determinación americana de derrocarlo, aceptaría a los inspectores para anticiparse a una invasión [...]. Estas preocupaciones son reales. Realmente, sería irónico que Washington utilizara las inspecciones como una forma de justificar la invasión para acabar descubriendo que la falsa cooperación de Iraq deja en realidad aislados a los Estados Unidos en vez de a este último. Para anticiparse a esta posibilidad, los Estados Unidos y sus aliados internacionales tendrán que elevar el listón de la cooperación utilizando cualquier retraso o parcialidad en el cumplimiento de los requisitos de las Naciones Unidas como un casus belli justificable. [...]

(51) GORDON, PHILIP; INDYK MARTIN (exsecretario de Estado Adjunto para Oriente Medio); y O'HANLON, MICHAEL E.: "Getting serious about Irak", Survival, Vol. 44, N. 3, pp. 9-22. (2002).

De lo anterior se desprende que lo mínimo que se espera de Iraq es un cambio radical y real de régimen y una transparencia relativa a las armas de destrucción masiva, equivalente a una *probatio diabolica*. Si esto no se produce, y es muy probable que así sea, el ataque a Iraq se convierte en una opción prácticamente inevitable, con unas consecuencias regionales altamente impredecibles. Estas dependerán en buena medida de la duración y número de víctimas de la campaña (sobre lo que existen numerosas especulaciones, aunque todo apunta a que será difícil y costosa), de la claridad con que se perciba en la zona la voluntad de EEUU de llegar hasta el final, del posible uso de armas de destrucción masiva, de la eventual participación de Israel, de la probable suspensión de los flujos de petróleo desde Iraq —lo que, al menos en el corto plazo, provocará una subida de precios hasta que la situación se estabilice—, etc.

En el ámbito interno, tendrá como consecuencia la caída del régimen y un periodo más o menos largo de incertidumbre, pero la estabilización del país requerirá una presencia externa y duradera. La Unión Europea, que en el marco de estos diez años de sanciones apenas ha desempeñado papel relevante alguno, salvo en relación con la ayuda humanitaria, debería encontrar más fácil consensuar entre sí, con los EEUU y con los países de la región un programa conjunto para contribuir a la reinserción de Iraq en la región y en la comunidad internacional, basado en la reconstrucción económica del país y en la optimización de sus instalaciones petrolíferas, el mantenimiento de la integridad territorial en el marco de un sistema descentralizado y con garantías en el Kurdistán, la cancelación condicional de la deuda y de las reparaciones de guerra, y el apoyo a la reconstrucción social, económica y político-institucional, siendo conscientes de que cualquier proceso democratizador será largo y costoso.

En cuanto al impacto en el mercado de la energía de una invasión y un cambio posterior de régimen, la mayoría de los analistas coinciden en señalar que si las operaciones militares son rápidas y el cambio de régimen relativamente ordenado, este escenario tendría un impacto limitado en los precios y abastecimientos del petróleo. Previsiblemente, el comienzo de las acciones militares supondría un aumento de los precios y la disminución o desaparición del petróleo iraquí en el mercado (que Arabia Saudí podría sustituir). Posteriormente, los precios volverían a bajar, como ocurrió en la guerra de 1991. Por otra parte, el cambio de régimen, el levantamiento de las sanciones y el previsible desembarco de las compañías petrolíferas norteamericanas y europeas (en una competencia que ya resulta fácil de adivinar) podrían hacer que Iraq aumentara su producción

de petróleo hasta los 6 millones de barriles/día, desde los cerca de 3 que produce, con sus maltrechas instalaciones, en la actualidad. Este aumento de la producción iraquí contribuiría a incrementar las presiones a la baja sobre los precios en los próximos años. Por el contrario, si la campaña se prolonga, o si a resultas de la misma quedan seriamente dañados los pozos iraquíes o, peor aún, los pozos kuwaitíes o saudíes, los resultados serían mucho más impredecibles y mucho menos alentadores.

Finalmente, la caída del régimen de Sadam Husein y la reinserción de Iraq en la comunidad internacional (suponiendo que sea posible controlar las consecuencias regionales inmediatas y evitar que Iraq se suma en el caos interno) podrían cambiar sustancialmente toda la región a medio y largo plazo. Como señala M. Indyk (et al.):

ello acabaría con la amenaza que suponen las armas de destrucción masiva iraquíes, o al menos la reduciría notablemente. Con toda probabilidad, también ayudaría a reducir la dependencia occidental de Arabia Saudí (así como la dependencia de Arabia Saudí de occidente), y eliminaría la necesidad de mantener tropas americanas en este país, cambiando radicalmente de este modo las dinámicas existentes en Oriente Medio (52).

La Unión Europea debería estar preparada para hacer una contribución coherente y acorde con sus intereses al nuevo sistema de equilibrios regionales que los posibles cambios que se avecinan apuntan en el horizonte.

IRÁN

Aunque EEUU y la UE comparten en mayor o menor grado un buen número de preocupaciones relacionadas con este país (armas de destrucción masiva, actitud negativa frente al proceso de paz árabe-israelí, apoyo al grupo libanés *Hezbollah*, hostilidad hacia Israel, derechos humanos, etc.), sus políticas hacia Irán han ido haciéndose cada vez más divergentes, sobre todo desde el proceso de reformas iniciado por el Presidente Jatami. La elección del actual presidente, en 1997, marcó un punto de inflexión fundamental en la evolución interna y en las relaciones exteriores del país.

(52) Este párrafo del artículo ya citado apunta con claridad meridiana que lo que está en juego es el diseño regional en su conjunto y no sólo la “cuestión iraquí”.

En el ámbito interno, el equipo presidencial lanzó un programa de reformas destinadas a propiciar una apertura del régimen, tanto política como económica, sin poner en cuestión, no obstante, las bases religiosas de su legitimidad. En lo político, estas reformas se tradujeron en un incremento gradual de la libertad de expresión y manifestación, un mayor y más libre asociacionismo político y civil, una mejoría de la situación de la mujer y de los derechos humanos y una relajación de los aspectos más represivos, en lo social, del régimen. En lo económico, la apertura está dirigida básicamente a mejorar la eficacia del sistema, que se enfrentaba a una crisis abierta. En la esfera exterior, el proceso de reformas se ha traducido en una voluntad de acercamiento hacia Occidente, en la mejoría de las relaciones con sus vecinos, especialmente Arabia Saudí y los países del Golfo, y en el abandono, al menos parcial, de las políticas destinadas a exportar la *revolución islámica*. Resumiendo, se han dado pasos hacia una política exterior más pragmática y menos ideologizada que, sin embargo, sigue siendo, y lo seguirá en un futuro, esencialmente nacionalista: Irán es un gran país de la región y tiene voluntad de pesar en ella (lo cual es una constante en la historia de este país, con independencia del tipo de gobierno que lo dirija). Es cierto, sin embargo, que persisten áreas de preocupación para Occidente, entre las que se encuentra la hostilidad de las autoridades iraníes hacia el Proceso de Paz en Oriente Medio (muy matizada en los últimos años), los posibles programas de armas de destrucción masiva y, en última instancia, la relación entre Irán y el terrorismo. En relación con este último punto, es importante subrayar que no hay constancia en los últimos años de implicación alguna de las autoridades iraníes en actividades de tipo terrorista.

Todo este conjunto de reformas graduales no está, sin embargo, exento de controversia interna. Los reformistas, encabezados por el propio Jatami, constituyen una constelación cuya amalgama es el deseo de cambio, pero que carece de un programa coherente y unitario y en el seno de la cual hay tendencias más radicales que otras. En sus orígenes, el proceso de reformas gozaba del apoyo mayoritario de la población (demostrado en las elecciones tanto legislativas como presidenciales que se han celebrado desde 1997), especialmente de mujeres y jóvenes. Sin embargo, este último colectivo se ha radicalizado progresivamente, frustrado por la falta de avances concretos y por los compromisos que el Presidente Jatami se ha visto obligado a hacer con los conservadores para garantizar la estabilidad del sistema. Los conservadores, sector más homogéneo y mucho más ideologizado —especialmente en la política exterior, que utilizan como instrumento de movilización interno—, siguen controlando

importantísimas esferas de poder (Consejo de Guardianes de la Revolución, Servicios de Seguridad y Fuerzas Armadas, Judicatura, medios de comunicación estatales). Con frecuencia han utilizado estos resortes para bloquear medidas liberalizadoras aprobadas por el Parlamento (de mayoría reformista) o para contrarrestar los avances de los reformistas, especialmente en el ámbito de la libertad de expresión, cerrando multitud de publicaciones surgidas al amparo de las reformas, o enjuiciando y encarcelando a intelectuales de esta corriente.

En estas circunstancias, el éxito de las reformas no está asegurado y no cabe excluir una involución. Sin embargo, de producirse ésta, la estabilidad del régimen y la “victoria de los conservadores” no estaría tampoco asegurada, dado el apoyo social mayoritario al cambio. Por ello, da la impresión de que ni los conservadores ni el propio Presidente Jatami quieren llevar la situación hasta el punto de ruptura, prefiriendo este último concentrarse, por el momento, en la reforma económica. En cualquier caso, la mejor apuesta que puede hacer Occidente en estos momentos es apoyar el proceso de reformas.

Frente a este estado de cosas, el gobierno de Washington ha seguido aplicando, de forma bastante inercial, una política de presión y aislamiento de Irán por distintos medios, como la prohibición generalizada de importaciones, exportaciones e inversiones en este país, la oposición en el seno del FMI a que se le concedan créditos y, finalmente, la “Iran Libya Sanctions Act” (ILSA), que prevé sanciones para las compañías, incluso extranjeras, que inviertan en estos países, y que ha sido una causa de fricción importante entre Estados Unidos y la UE. Sólo al final de la Administración Clinton dio el Departamento de Estado algunos pasos tímidos para indicar que empezaba a estar preparado para mejorar las relaciones con este país, sin duda motivado, entre otras razones, por las insistentes presiones de las compañías petrolíferas nacionales, que veían con preocupación una creciente presencia de empresas europeas en Irán. Entre estos gestos se pueden señalar el discurso del 17 de marzo de 2000 de la entonces Secretaria de Estado, Madeleine Albright, que mencionaba la posibilidad de una cooperación con Irán y el levantamiento de las prohibiciones para la importación de determinados productos como el caviar y las alfombras.

A pesar de que las recientes menciones del Presidente Bush colocando a Irán en el “eje del mal” suponen un claro paso atrás, es más que probable que, si el proceso de reformas políticas y económicas se va conso-

lidando (indudablemente con crisis y altibajos) y las tendencias negativas de su política exterior se amortiguan, a medio plazo las relaciones entre ambos países avancen hacia la normalización. Desde el punto de vista energético, esto resultará en una dura competencia entre las empresas europeas y estadounidenses, pero también en una racionalización de los flujos y vías de transporte del petróleo y gas regionales hacia Europa y el Mediterráneo.

A diferencia de EEUU, a partir de la elección del Presidente Jatami y del lanzamiento del proceso de reformas, la Unión Europea y sus Estados miembros han desarrollado gradualmente una política de fortalecimiento de las relaciones, mantenimiento de los vínculos económicos, apoyo a Irán en el FMI y a su ingreso en la OMC, y de fomento de la presencia de las empresas comunitarias en el mercado iraní, y en particular en el sector energético, apoyándolas por medio de créditos y garantías. El marco institucional de las relaciones entre la UE e Irán lo constituye el Diálogo Global que, en 1998, sustituyó al frío “diálogo crítico” que la UE había abierto con este país en 1995. Este diálogo se concreta en contactos semestrales de la “troika” y comprende los ámbitos siguientes: cuestiones globales (terrorismo, derechos humanos y proliferación); cuestiones regionales (Iraq, Golfo, Asia Central, Proceso de Paz en Oriente Medio); y áreas de cooperación (drogas, refugiados, energía, comercio e inversión). En ese marco se ha creado una serie de grupos de trabajo, integrados por expertos de la Comisión y de la administración iraní sobre varios temas, entre ellos uno sobre energía, para explorar posibles áreas de cooperación. Este grupo de expertos se ha reunido en 1999 y en 2001. Como resultado de la reunión de 1999, Irán ha sido admitido como observador en el Programa INOGATE, financiado por la Comisión, con posibilidad de convertirse en miembro de pleno derecho. Los trabajos de este grupo se enmarcan en el diálogo proveedores-productores que la Comisión propuso en el *Libro Verde*.

Aunque el Diálogo Global ha contribuido a mejorar la relación, sigue siendo muy limitado en su alcance y la falta de un marco contractual con Irán limita las posibilidades de cooperación. Así, al comenzar este siglo, la actividad y presencia creciente de algunos Estados Miembros de la UE, como España, Francia, Italia o Alemania en Irán, contrastaba con la pasividad de la UE como tal, frenada por otros miembros con menos prisa por normalizar relaciones, o más sensibles a las preocupaciones de EEUU y de Israel, lo que dio lugar a un intenso debate interno sobre la conveniencia o no de dar un paso cualitativo en las relaciones con Irán. Finalmente,

como conclusión de este debate, la UE aprobó, durante la última Presidencia española, un mandato para que la Comisión negocie un Acuerdo comercial y de cooperación con Irán.

Las conclusiones del Consejo de Asuntos Generales de 17 de junio de 2002, por las que se aprueba el mandato de negociación de este acuerdo, insisten con claridad en que las relaciones UE-Irán se basan en un enfoque global en el que todos los elementos son interdependientes e indisociables. Desde esta perspectiva, se establece un vínculo claro entre el Acuerdo de Comercio y Cooperación, y el diálogo político, la lucha contra el terrorismo y la continuación del proceso de reformas en Irán. Por ello, el Consejo menciona cuatro áreas en las que el diálogo debe avanzar en paralelo a las negociaciones del Acuerdo: derechos humanos, no proliferación, terrorismo y Proceso de Paz. Este enfoque, que puede ser interpretado por algunos sectores políticos iraníes como un intento comunitario de imponer sus puntos de vista a cambio de ventajas comerciales para Irán, tiene, sin embargo, la ventaja de proporcionar un marco relativamente claro de lo que Teherán puede esperar de la UE, de las claras diferencias entre los enfoques comunitario y estadounidense y, también, de las coincidencias sobre las áreas de preocupación. En cualquier caso, supone un paso adelante en la profundización y previsibilidad de las relaciones UE-Irán y en el apoyo europeo al proceso de reformas.

Por último, el mandato de negociación, aunque menos ambicioso que los Acuerdos de Asociación Euro-Mediterráneos del Proceso de Barcelona y que el nuevo mandato de negociación para un acuerdo con el CCG, apunta en una dirección similar, lo que constituye un loable elemento de coherencia en el enfoque comunitario de esta región. En relación con la energía se establecen dos objetivos: mejorar la seguridad de los abastecimientos energéticos de Irán a la UE y favorecer la emergencia de un diálogo permanente y efectivo. A pesar de que no son objetivos novedosos en la política comunitaria, y que pueden parecer modestos o imprecisos, tienen la ventaja de que se insertan en un marco mucho más amplio, estable y ambicioso, que estructura globalmente las relaciones y que tiene un gran potencial e interés para Irán, pues le permite mejorar sus relaciones con Occidente (indirectamente también con los EEUU) y romper con una parte de su aislamiento. Asimismo, y a medida que avancen las negociaciones, el acuerdo contribuirá a crear también un marco mucho más propicio para la presencia de las empresas comunitarias en el sector energético iraní.

CONSEJO DE COOPERACIÓN DEL GOLFO (CCG), LA ACTUACIÓN DE LOS EEUU (TENSIONES CON ARABIA SAUDÍ)

A lo largo de la última década, la política de Estados Unidos en esta zona se ha basado en mantener la seguridad de los regímenes de los países que la componen, desde una perspectiva esencialmente militar y con el objetivo de garantizar los abastecimientos energéticos. La invasión iraquí de Kuwait puso de manifiesto que las monarquías del Golfo no son capaces de defenderse por sí mismas por separado, ni están preparadas para hacerlo conjuntamente. Su seguridad depende y, previsiblemente seguirá dependiendo, de los Estados Unidos, donde han adquirido la mayor parte de sus equipos militares y con una importante presencia militar sobre el terreno. Las ventas de armamento contribuyen, por otra parte, a reforzar los lazos entre Washington y los países del CCG, especialmente Arabia Saudí y, en particular, las posiciones de las compañías petrolíferas estadounidenses. Sin embargo, los vientos de democratización y reforma política que se anunciaban tras la Guerra del Golfo nunca llegaron. Bajo la fachada de estabilidad sin parangón en la zona que estos regímenes ofrecían, se descuidaron otros aspectos de su evolución interna y de su política exterior que plantean interrogantes en cuanto a su futuro y que, tras el 11 de septiembre, han adquirido una relevancia cada vez mayor, especialmente en su posible impacto en la relación entre Estados Unidos y Arabia Saudí. Entre los aspectos que han sido descuidados se pueden señalar la evolución de las oposiciones políticas, la animadversión antiestadounidense y antioccidental entre la población, el creciente malestar por la presencia de las bases estadounidenses —uno de los argumentos que esgrime Bin Laden—, la opacidad de las redes de financiación saudíes en el exterior, la conexión entre la difusión del Islam wahabí y los movimientos extremistas de carácter violento en distintas partes del mundo, etc. Todo ello apunta a que, a medio plazo, las relaciones entre Arabia Saudí y Estados Unidos experimentarán una profunda transformación, aunque por el momento, no parece que Washington disponga de una alternativa mejor que seguir apostando por la estabilidad de estos regímenes, pero con unos controles y cautelas que hasta ahora no existían, en especial lo que concierne a las redes de financiación “caritativa”, pública y privada, saudí.

Al margen de la importancia evidente que, en términos cuantitativos, tiene Arabia Saudí en el abastecimiento y la evolución de los precios del petróleo a nivel mundial, ya reseñada en los capítulos anteriores, lo que le da una situación realmente única es su excedente de capacidad de pro-

ducción, calculado en torno a 3,3 millones de barriles día (mbd). Este volumen, que casi corresponde al total de las exportaciones de crudo ruso, le permite aumentar de un golpe su capacidad de producción en un 50%, controlar los precios y presionar a los productores no-OPEP. Esta capacidad constituye también la piedra angular de la relación Arabia Saudí-Estados Unidos: al menos en el corto plazo, Riad es inevitable en caso de una ruptura brusca del abastecimiento (lo que cobra especial importancia en el contexto de una nueva guerra con Iraq).

A partir de ese hecho hay que entender la preocupación que suscita la percepción de que se ha producido una relativa erosión de los pilares económicos, políticos y sociales sobre los que se asentaba la estabilidad de estos países. Aunque la mayoría de los analistas coinciden en señalar que, sin embargo, los riesgos de una desestabilización son, por el momento, relativamente remotos, también coinciden en que son necesarios cambios de toda índole para que estos regímenes sigan siendo, al mismo tiempo, viables en el interior e interlocutores fiables para los países occidentales en el exterior.

Las consideraciones que se hacen a continuación se centran, sobre todo, en Arabia Saudí, dado su papel hegemónico en el CCG, pero son básicamente válidas, con importantes matices que no pueden ser objeto de este trabajo, para el resto de los países de la península. La clave de la estabilidad de Arabia Saudí se asentaba (y aún se asienta) en la omnipresencia de la familia real, que incluye a más de 7.000 príncipes y princesas que se reparten los puestos de responsabilidad e influencia, tanto pública como privada, en la alianza estrecha con una interpretación rigorista de la religión (wahabismo), que constituye la base de legitimidad de todo el sistema político, y en la riqueza derivada del petróleo, que ha dado lugar a lo que se puede denominar el “contrato social” saudí de los setenta (53), por el cual las autoridades proveían puestos de trabajo y servicios (sanidad, educación, etc.) a los ciudadanos, a cambio de que éstos se abstuvieran de cuestionar la legitimidad del régimen o los mecanismos de distribución de la riqueza. Además, el dinero del petróleo les proporcionaba los medios necesarios para financiar poderosos aparatos de seguridad para controlar a esos mismos ciudadanos.

En el ámbito exterior, el régimen saudí ha buscado garantizar su seguridad a través de una política prudente, manteniendo abiertos los puentes

(53) GAUSE III, F. GREGORY: “Saudi Arabia over a barrel”, en *Foreign Affairs*, May/June, 2000.

con todo el mundo, por medio de generosas subvenciones a las causas islámicas y regionales afines a su ideología, por la adquisición masiva de armamento y gracias a la protección de EEUU (sobre todo desde la Guerra del Golfo).

Existen diversas razones que han hecho posible, a pesar de las bazas de los regímenes del Golfo, la aparición de movimientos de oposición en estos países, unos violentos y otros más reformistas, a lo largo de la década de los noventa. Algunas de ellas están conectadas con las consecuencias de la Guerra del Golfo, como la presencia de tropas extranjeras, y otras son más bien producto de tendencias de fondo que se han ido desarrollando desde comienzos de los años ochenta (54). En primer lugar, cabe señalar una serie de tendencias sociales que, en su conjunto, han contribuido a romper los lazos tradicionales que articulaban la sociedad saudí (familia, clan, tribu) y que restringían la acción de los individuos a su entorno más inmediato. Procesos como la urbanización y sedentarización generalizada, la expansión de las televisiones por satélite (dóciles y controladas por los gobiernos, con la posible excepción de Al-Jazira), el acceso a nuevas tecnologías y, muy especialmente, un acceso generalizado a la educación, han hecho factible la exposición de los ciudadanos del Golfo a influencias del exterior y les ha permitido ver sus países (y el conjunto de la región) con una perspectiva mucho más amplia que la que ofrecían las estructuras tradicionales. Sin embargo, esta “modernización” no se ha traducido en democratización y, como se verá más adelante, los movimientos de oposición son en la práctica totalidad de corte islamista. El caso de la educación es paradigmático: como señala F.G. Gause, “la educación superior no empuja a la gente en una sola dirección política, lo que constituye uno de los defectos de las ‘teorías de la modernización’ de los cincuenta y los sesenta, que creían que el desarrollo económico y social en las poblaciones ‘occidentalizarían’ su comportamiento político” (55). De hecho, los grupos islamistas reclutan a buena parte de sus élites en sectores educados de la población y sacan plenamente partido de las formas de organización modernas, de las nuevas formas de comunicación y acción política y de las nuevas tecnologías.

Por otra parte, desde el punto de vista económico, el “contrato social” en el que se basaba el “Estado de bienestar”, construido en los setenta

(54) GAUSE, GREGORY: *“Political Opposition in the Gulf Monarchies”*, European University Institute Working Papers RSC, N° 2000/61. (2000).

(55) *Ibidem*.

cuando las poblaciones eran reducidas y el dinero parecía ilimitado, está ahora sometido a enormes tensiones, bajo el peso de poblaciones con tasas de crecimiento demográfico que figuran entre las más altas del mundo (el 42% de la población saudí tiene 15 años o menos) y de una volatilidad excesiva de los ingresos del petróleo. El crecimiento real de la economía ha estado muy por debajo del demográfico, los servicios públicos no pueden absorber las necesidades crecientes de la población, el desempleo ha comenzado a ser un serio problema y las inversiones en infraestructuras se han ralentizado. Los regímenes del Golfo son ahora víctimas de su éxito: al asentar su legitimidad en la capacidad de proporcionar bienestar en ausencia de impuestos, han hecho que un fallo en esta dirección permita a las oposiciones cuestionar esa misma legitimidad.

Desde este punto de vista, una de las claves de la estabilidad futura del régimen saudí será su capacidad para superar un modelo económico basado en la redistribución parcial de los beneficios del petróleo que prima la importación sobre el desarrollo económico y hace depender la satisfacción de las necesidades de la población de la evolución de los precios del petróleo (56). Al mismo tiempo, una economía menos dependiente de la evolución de los precios del petróleo permitiría a Arabia Saudí utilizar sus excedentes de capacidad de producción, más para velar por sus intereses a largo plazo que para cubrir sus necesidades presupuestarias a corto plazo (57). En esto radica la importancia de la voluntad declarada de Arabia Saudí de ingresar en la OMC, de la que ya forman parte el resto de los miembros del CCG. Sin embargo, la adhesión exigiría numerosas medidas liberalizadoras que encuentran numerosas resistencias internas; los tímidos pasos adoptados hasta ahora no han logrado cambiar las bases del modelo, a pesar de la creación, en 1999, del Consejo Económico Supremo para promover la inversión y las privatizaciones.

Por último, el carácter islamista de los grupos de oposición se explica también por la propia naturaleza de estos regímenes: gracias a los recursos del petróleo, las monarquías del Golfo han sido capaces de controlar la totalidad del espacio público (medios de comunicación, establecimientos educativos, “sindicatos”, clubes deportivos, empresas...). El único ámbito que ha mantenido una cierta autonomía, potenciada desde el poder para contrarrestar el posible crecimiento de otros tipos de oposi-

(56) Los ingresos del petróleo representan el 90-95% del total de los ingresos por exportaciones, el 70% de los ingresos públicos y el 35-45% del PIB.

(57) GAUSE, GREGORY, *op.cit.*

ción, como la nacionalista árabe, especialmente en Arabia Saudí, ha sido la mezquita y las instituciones religiosas asociadas, hasta el punto de que es aquí donde han surgido los grupos de oposición (violentos y no violentos) que critican al régimen saudí por haber abandonado la recta defensa de la fe y por su demasiada cercanía a los EEUU, argumentos coincidentes en buena medida con los de Bin Laden.

Aunque a finales de los años noventa la mayoría de los regímenes del Golfo parecían haber controlado en mayor o menor grado los grupos estructurados de oposición, por una combinación de medidas represivas y de cooptación, caben pocas dudas de que las ideas que defienden y el antioccidentalismo que respiran estos grupos están bastante más extendidos de lo que el discurso oficial saudí reconoce. La nacionalidad saudí de 15 de los 19 terroristas implicados en los atentados del 11 de septiembre no ha hecho sino poner sobre el tapete una situación que hace tiempo que preocupaba en Europa y en EEUU, aunque se prefiriera desviar la atención debido a la importancia estratégica de Arabia Saudí. Después del 11 de septiembre esa tolerancia está desapareciendo, y cada vez son más en Washington los que piensan que la política interna saudí y la financiación de organizaciones caritativas en el extranjero están en el origen de las fuerzas que golpearon Nueva York y Washington y que siguen constituyendo una amenaza vital para EEUU.

En los meses que han seguido al 11 de septiembre, se han multiplicado los puntos de fricción entre Arabia Saudí y los EEUU: denuncias de poca colaboración en las investigaciones, falta de compromiso con una actuación militar en Iraq, visados a estudiantes saudíes, demandas de familiares de víctimas del 11-S contra ciudadanos saudíes, acusaciones y vínculos eventuales entre la esposa del Embajador de Arabia Saudí en Washington y los autores de los atentados... Las autoridades saudíes, o una parte de ellas, parecen haber comprendido, hace ya tiempo, que el entramado de institutos y fundaciones religiosas que operan en su territorio y en el extranjero pueden constituir un serio problema para sus intereses e incluso para su estabilidad. Sin embargo, su margen de maniobra es limitado pues, como se ha dicho, es en la promoción y "custodia" de la religión donde asientan buena parte de su legitimidad, por lo que tampoco pueden suprimir de un plumazo este conjunto de actividades y vínculos, tanto internos como externos, sin poner en peligro las bases políticas sobre las que se sustenta el régimen.

Hasta qué punto los EEUU empujarán las reformas internas en Arabia Saudí y hasta qué punto estas reformas son posibles sin poner en peligro

al propio régimen no está todavía claro. En cualquier caso, la falta de alternativas y la importancia estratégica de Arabia Saudí en el mercado del petróleo juegan a favor de su estabilidad. Sin embargo, las consideraciones de política interna en EEUU y la indudable influencia que tendrán las familias de las víctimas del 11-S, unido a un contexto de precios del petróleo volátiles y, a medio plazo, la apertura de la cuestión sucesoria, no permiten dar por descontado que el régimen saudí y sus relaciones con EEUU atraviesen una crisis pasajera. La conjunción de una bajada de los precios del petróleo sostenida, que impidiera al régimen hacer frente a sus compromisos con la población, de un alejamiento de los EEUU y de la agudización de la cuestión sucesoria podría, en última instancia, colocar al régimen al borde de su desestabilización.

Las relaciones UE-CCG

La UE, por su parte, no dispone por el momento de una estrategia alternativa, carencia que es urgente solucionar para rebasar el marco actual de relaciones. Al margen de las políticas desarrolladas por los dos países comunitarios más activos en la región (Reino Unido y Francia), las relaciones UE-CCG se enmarcan en el Acuerdo de Cooperación de 1988, entre cuyos objetivos se cita explícitamente la cooperación para mejorar la situación económica y energética mundial, lo que implica una mayor libertad de comercio y unos precios del petróleo estables. Este acuerdo prevé, además, un Consejo Ministerial Conjunto, que se reúne anualmente y en el que se pasa revista a las materias objeto del Acuerdo (energía, industria, comercio, servicios, agricultura, pesca, tecnología y medio ambiente) y se intercambian puntos de vista sobre temas internacionales y regionales de interés común (Proceso de Paz, Irán, Iraq, derechos humanos, no proliferación, etc.).

A pesar de la existencia de este marco, los resultados hasta el momento han sido más bien modestos y en la actualidad el Acuerdo está obsoleto. Los proyectos de cooperación concretos han sido escasos, el diálogo político ha sido más bien formal y los intercambios energéticos y comerciales han dependido más bien de consideraciones bilaterales. Por esta razón, está en negociación un nuevo Acuerdo de Libre Comercio UE-CCG, cuyo mandato, actualizado conforme a las normas de la OMC, se concluyó en julio de 2001 y que ya está teniendo un impacto en la propia organización interna del CCG como Zona de Libre Comercio. En diciembre de 2001, los Jefes de Estado del CCG decidieron adelantar la entrada en vigor de la Unión Aduanera al 2003, en lugar de en 2005. Esta decisión se debe, al menos parcialmente, a

la exigencia comunitaria de negociar con el CCG como un todo, por lo que la entrada en vigor del Acuerdo de Libre Comercio requerirá la existencia previa de una zona de libre comercio en el CCG. Por otra parte, en la última reunión del Consejo Ministerial Conjunto (Granada, febrero de 2002) bajo presidencia española, el CCG y la UE acordaron que, además de la negociación del Acuerdo de Libre Comercio “*que está en el centro de las relaciones UE-CCG*”, concentrarían su cooperación en el ámbito de la energía y en los negocios. En el primero de estos dos campos, se decidió que la Comisión y el CCG organizaran una serie de acciones concretas en el corto plazo (reunión de expertos en energía en 2002, un taller sobre gas, la tercera conferencia UE-CCG sobre tecnología avanzada de petróleo y gas).

Por último, y aunque el Acuerdo de Libre Comercio —cuya negociación puede ser larga teniendo en cuenta que Arabia Saudí todavía no es miembro de la OMC— supondrá un importante paso adelante, existe una incipiente reflexión comunitaria sobre la necesidad de crear un marco más amplio para las relaciones UE-CCG, que rebase lo puramente comercial y permita dar más contenido a las reuniones ministeriales, bastante rutinarias y formales, y que no reflejan la importancia del CCG para la seguridad energética de la UE, la estabilidad regional y el desarrollo económico general. Un reflejo de esta reflexión lo constituye el documento titulado “*The EU and the GCC. A New Partnership*” (58), que aboga por la elaboración de una estrategia comunitaria global, similar a la que existe para el Mediterráneo, que dé cuenta de la importancia del Golfo y que se sume a la actuación bilateral de los Estados Miembros. Con ello se busca dar coherencia a una serie de áreas de actuación como el diálogo político y la seguridad (incluyendo cuestiones como la articulación de Irán, Iraq y Yemen en el conjunto regional), buen gobierno y derechos humanos, recursos humanos y educación, comercio e inversiones, petróleo y gas y mercados financieros. Todo ello proporcionaría la ventaja de colocar las cuestiones energéticas en un contexto más amplio de cooperación para el desarrollo y la estabilidad regionales, lo que tiene una importancia considerable y presenta un alto valor añadido para los países del Golfo, que siempre han buscado evitar, en la

(58) “*The EU and the GCC. A New Partnership*”, Bertelsmann Foundation, Center for Applied Policy Research (eds.). Este documento es el resultado de una iniciativa conjunta del Robert Schuman Center for Advanced Studies en la European University y la Fundación Bertelsmann, que organizaron una serie de reuniones de un grupo de expertos y diplomáticos (entre los que se encontraba el autor del artículo) europeos en Florencia y Munich de marzo a noviembre de 2001. La redacción final del documento correspondió a Giacomo Luciani y a Felix Neugart.

medida de lo posible, una dependencia excesiva de los EEUU, tendencia que presumiblemente se agudizará de confirmarse los vientos de crisis que corren en la relación EEUU-Arabia Saudí.

En relación con la energía, el objetivo de la UE debería ser, como recoge el mencionado documento:

asegurar un abastecimiento estable de petróleo y gas a precios razonables a través de un diálogo centrado en reducir la volatilidad del mercado y mejorar la estabilidad de los precios, del fomento de las inversiones en los sectores del petróleo y del gas en el CCG y el desarrollo de rutas de gas natural hacia Europa. La UE comparte con los países del CCG una gran preocupación por mantener los precios en un abanico que propicie simultáneamente la conservación de la energía, la utilización racional de las energías fósiles tradicionales y el desarrollo de combustibles no tradicionales y de otras fuentes de energía.

Este objetivo debe animar a la Unión Europea a entablar un diálogo con los países del CCG que podría centrarse, recogiendo las propuestas presentadas en el texto anteriormente mencionado, en:

- Estudiar iniciativas conjuntas para promover una mayor transparencia del mercado, teniendo en cuenta que la mayoría de las exportaciones del Golfo se intercambian fuera del mercado sobre la base de un sistema de precios de referencia que contribuye a la inseguridad del mercado.
- Iniciar un diálogo significativo sobre precios para estrechar diferencias y mejorar la comprensión mutua; sobre la base de que sería posible encontrar un consenso en que los precios no deben ser demasiado bajos —lo que tiene un impacto negativo en el desarrollo de fuentes de energía alternativas—, ni demasiado altos —pues descende el crecimiento económico y, a medio plazo, puede provocar que queden reservas sin explotar.
- Promover acuerdos sobre la forma de mejorar la seguridad de la oferta a nivel regional, incluyendo el establecimiento de directrices para la acumulación y liquidación de reservas, así como el apoyo a las inversiones en instalaciones y medios de transporte para evitar cuellos de botella y emergencias.
- Negociar instrumentos para regular y proteger las inversiones cruzadas en energía, mejorando la integración vertical en ambas direcciones (“downstream” y “upstream”, recíprocamente).

- Impulsar un diálogo para colaborar en los aspectos de la seguridad relativos a medio ambiente, especialmente a través de la puesta en práctica del Protocolo de Kioto.

PERSPECTIVAS PARA EL GAS DE ORIENTE MEDIO EN EL MERCADO EUROPEO

Como se señala en el capítulo 3 de este mismo texto, la demanda de gas en la Unión Europea está aumentando y es previsible que continúe haciéndolo. Por otra parte, los suministros exteriores actuales están muy concentrados en unos pocos productores (Rusia, Argelia y Noruega, principalmente), lo que plantea la necesidad de diversificar las fuentes de suministro (poniendo límites a la alternativa, más barata, de optar por el abastecimiento únicamente desde los países más próximos o con infraestructuras de transporte más desarrolladas). En este contexto, la región del Golfo puede contribuir a cubrir una parte sustancial del incremento de la demanda comunitaria de gas natural, diversificando, al mismo tiempo, las fuentes de aprovisionamiento. De hecho, una pequeña parte del GNL que se consume actualmente en la UE proviene ya de países del Golfo (un total de 840 millones de metros cúbicos en 2000, procedentes de Omán, Qatar y Emiratos Árabes Unidos).

Los países del Golfo, incluyendo Irán, Iraq y Yemen, concentran el 33% de las reservas mundiales probadas de gas en cifras de 2001, y prácticamente la totalidad de los analistas coinciden en señalar que, por diversas razones e indicadores, el volumen de reservas reales puede ser muy superior. Sin embargo, aunque el mercado interior de gas está en clara expansión en los países del Golfo, estos últimos juegan un papel en el mercado internacional del gas mucho más reducido de lo que sus reservas podrían permitirles. Esta situación se debe a distintos factores, entre los que destacan el papel inhibitorio que ha tenido el sector petrolífero y la elevada cuantía de los capitales necesarios para construir las infraestructuras que requiere la explotación del gas. Pero de todas formas, existen buenas perspectivas para el gas de Oriente Medio, con Turquía como punto de paso de vital importancia para hacer llegar esas materias primas a los mercados comunitarios. Si se superan los obstáculos económicos y políticos existentes, especialmente en relación con los gasoductos (alto coste e inestabilidad regional), los países del Golfo podrán, además de abastecer un mercado interno con necesidades crecientes de gas, exportar a tres mercados principales: el subcontinente indio, Asia-Pacífico y Europa y el Mediterráneo. Sólo así podrán utilizar con provecho sus grandes reservas.

CONCLUSIONES

A pesar de los esfuerzos que la UE realiza, todos los indicadores apuntan a que a medio plazo no sólo se mantendrá sino que incluso aumentará su dependencia de los recursos energéticos de Oriente Medio. La capacidad actual de la UE para elaborar una estrategia de carácter regional puramente energética es limitada, tanto por la falta de las competencias adecuadas para ello como por el carácter global de estos mercados, que exigen por tanto estrategias también globales. No obstante, existen ámbitos en los que la Unión Europea puede y debe actuar.

En estos momentos, Oriente Medio se encuentra en una encrucijada. Los equilibrios regionales que han prevalecido a lo largo de los diez últimos años, y que en buena medida eran de inspiración estadounidense, están sujetos a una profunda revisión en la que los atentados del 11 de septiembre tienen una influencia directa. La conflictividad regional ha aumentado considerablemente en los últimos dos años y en el debate interno norteamericano existen tendencias que apuntan a un alto grado de unilateralismo.

La Unión Europea debe ser capaz de contribuir a los esfuerzos para estabilizar la región y disminuir la conflictividad en una zona vital para sus intereses no sólo energéticos, sino económicos y de seguridad. Para que esta contribución llegue a ser eficaz, la UE debe dotarse de una visión coherente y global de la zona acorde con los principios de seguridad, estabilidad y prosperidad compartidas, que van más allá de los equilibrios militares y de poder. El Proceso de Barcelona, e incluso la OSCE, con todas sus carencias, proporcionan ejemplos que se pueden utilizar en el futuro. Todo ello requerirá, sin duda, un intenso diálogo con los distintos actores regionales y con los Estados Unidos.

Por último, y en el marco de un fortalecimiento general del diálogo y de los mecanismos institucionales de relación con los países de la zona, en especial Irán y el CCG, la Unión Europea puede desarrollar con provecho un diálogo productores-consumidores de energía, encaminado a mejorar la transparencia del mercado y a estabilizar los precios en un abanico que permita una utilización regional de los recursos energéticos.