

Tendencias en la península arábica desde comienzos de la Primavera Árabe

Gabriel Alou Forner

Capítulo primero

Resumen

Los países de la península arábica no han permanecido al margen de la Primavera Árabe, pero las ricas monarquías del Golfo se han mantenido en el poder. En Yemen y Bahrein se produjeron movimientos revolucionarios como en otros países árabes y el proceso de cambio político sigue abierto. Los acontecimientos en Egipto, Siria y Libia han tenido repercusiones profundas en el conjunto de países del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG). Bajo la aparente uniformidad de las monarquías del Golfo existen procesos diferentes a nivel interno, regional e internacional: el activismo de la política exterior qatarí, la apertura del sistema político kuwaití, la visión estratégica del desarrollo en los Emiratos Árabes Unidos o las tensiones entre reforma e inmovilismo en Arabia Saudí.

Palabras clave

Monarquía árabe, Consejo de Cooperación del Golfo (CCG), petróleo, fondo soberano, diversificación económica, sectarismo, salafismo, Hermanos Musulmanes, elecciones, consejo consultivo, diálogo nacional, iniciativa del CCG, informe Bassioni, península Shield, Al Jazira, plaza de la Perla.

Abstract

The Arabian Peninsula has not been away from the Arab Spring but the rich Gulf monarchies have managed to keep in power. Yemen and Bahrain have undergone revolutions in the wake of the changes in other Arab countries and their political processes are still unclosed. The events in Egypt, Syria and Libya have had deep impact in the Gulf Cooperation Council (GCC) member states. Under the apparent uniformity of the monarchies in the Gulf, the GCC countries are experimenting different changes at national, regional and international levels: the foreign activism of Qatar, the political openness of Kuwait, the strategic development of the UAE or the tension between reform and resistance to change in Saudi Arabia.

Key Words

Arab monarchy, Gulf Cooperation Council (GCC), oil, sovereign funds, economic diversification, sectarianism, salafism, Muslim Brotherhood, elections, consultative council, national dialogue, GCC Initiative, informe Bassiouni, Peninsula Shield, Al Jazira, Pearl roundabout.

Introducción

Desde finales de 2010 el mundo árabe ha experimentado cambios profundos y rápidos a través de los procesos revolucionarios abiertos en varios países en lo que se ha dado en llamar la Primavera Árabe. El impacto de este proceso se ha sentido también en el conjunto de la península arábiga: en el caso de los sistemas monárquicos del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) ha habido una mayor presión a favor de la apertura política, sobre todo en Bahréin, pero no se ha producido la caída de ningún régimen; en el caso de Yemen, la salida del presidente Saleh marcó un cambio, pero el proceso de transición sigue inconcluso bajo el peso de unas circunstancias graves. La dinámica de cada país ha respondido principalmente a condicionantes internos, lo que explica también la incidencia particular que en cada uno de ellos ha tenido lo ocurrido en Túnez, Egipto, Libia o Siria.

La Primavera Árabe ha supuesto una oportunidad para que los países miembros del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG), es decir, Arabia Saudí, Bahréin, Emiratos Árabes Unidos (EAU), Kuwait y Qatar, asuman un papel más activo en la política internacional y más acorde con el peso que ya habían ganado en las relaciones económicas gracias al control de importantes recursos petroleros y financieros. También ha sido la ocasión para avanzar hacia una mayor coordinación en asuntos internos y externos. Frente a la visión predominante tanto en los Estados Unidos como en la Unión Europea de que los cambios en curso en los países árabes son procesos internos en los que es preferible no interferir, algunos países del CCG (en especial Arabia Saudí y Qatar) han decidido intervenir en el nuevo entorno regional no solo con medios financieros y la concertación diplomática (Yemen) sino que han llegado a utilizar medios militares (Libia) para determinar el curso de los acontecimientos.

Los países de la península también han experimentado tensiones internas que en algún supuesto han derivado en una revuelta abierta todavía inacabada. Dejando aparte el caso de la República del Yemen, Bahréin es el único Estado de la región que puede incluirse en el grupo de países que en 2011 iniciaron una Primavera Árabe: en febrero de ese año comenzó una rebelión que a día de hoy continúa a pesar del intento del CCG de sofocarla mediante una intervención militar y del precario diálogo nacional que existe entre el Gobierno y el sector mayoritario de la oposición. Las manifestaciones en Manama, con más de 100.000 participantes, fueron comparativamente las más importantes del mundo árabe si se toma en consideración el número de personas que tomó parte en ellas sobre un censo de 568.000 nacionales. En Omán, país que durante décadas había gozado de una estabilidad proverbial, se produjeron manifestaciones y actos violentos sin precedentes, dando lugar a rápidas reformas y cambios en el Gobierno del sultán Qabús. En Kuwait, el país que desde su

independencia en 1961 goza del sistema político más abierto de la región y donde han sido frecuentes los enfrentamientos entre el Parlamento y el Gobierno, hubo grandes manifestaciones antigubernamentales y la Asamblea Nacional discutió mociones contra el primer ministro, que finalmente presentó su renuncia. Incluso en Arabia Saudí, donde el rey Abdulá ha introducido reformas desde 2005, se puso de relieve el descontento de la importante minoría chií en la provincia oriental y de sectores de la población que el Gobierno ha intentado amortiguar mediante el aumento del gasto público en políticas sociales. Por su parte, Qatar ha sido el país del CCG que más ha aprovechado el nuevo contexto para actuar de manera más significativa y asumir un mayor liderazgo utilizando sus recursos financieros, influencia televisiva e incluso medios militares.

A comienzos de 2014, la fase de la Primavera Árabe en la que los países del CCG hicieron frente de manera simultánea a sus propios problemas internos y a los nuevos retos externos parece dar paso a un nuevo período de redefinición de las políticas. La retirada conjunta de los embajadores de tres países del CCG en Doha (5 de marzo) evidencia la existencia de desacuerdos profundos entre los países de la organización respecto a la política a desarrollar tanto en materia de seguridad interna como en relación con los cambios en Egipto. El desarrollo de la última cumbre de la Liga Árabe (Kuwait, 24-25 de marzo) ha puesto de manifiesto la división de pareceres respecto al conflicto en Siria, así como la dificultad para limar las asperezas entre Qatar y Arabia Saudí, a pesar de los buenos oficios que ha querido prestar el emir de Kuwait. Por último, el reciente viaje del presidente Obama a Riad (28-29 de marzo) ha servido para identificar los retos regionales a que deben hacer frente tanto los países del CCG como los EE. UU. para mantener su alianza estratégica.

La adaptación al cambio

En general, las ocho monarquías árabes (seis de ellas en la región del golfo Pérsico) han resistido la presión política adicional que han supuesto las revoluciones en otros países árabes sin experimentar cambios sustanciales en sus regímenes políticos salvo en Marruecos, donde las reformas introducidas por el rey Mohammed VI han tenido una mayor profundidad. El hecho de que estos sistemas, normalmente percibidos como Estados autoritarios, anacrónicos y reacios a la apertura política, hayan resistido el embate revolucionario mejor que muchas repúblicas árabes surgidas de movimientos modernizadores ha llamado la atención desde el comienzo de la Primavera Árabe, frente a la corriente —que ya acumula bastante antigüedad— que sigue augurando el colapso inminente de dichos regímenes.¹

¹ Kayyem, J.: «In Mideast, the kings are all right», *The Boston Globe*, March 7, 2011.

Para explicarlo, se recurre a argumentos culturales e institucionales: estos sistemas están sólidamente enraizados desde hace siglos en estructuras tradicionales y tribales, lo que les proporcionaría una legitimidad superior a otras organizaciones políticas que se han implantado sin conexiones profundas en su base social. También se acude a razones de tipo funcional: en las sociedades prósperas del Golfo, los ciudadanos perciben que ese tipo de gobierno resulta más beneficioso para sus intereses y, al mismo tiempo, más flexible ante la oposición política. Para autores como Michael Herb y Gregory Gause, el estudio de las monarquías árabes implica la distinción entre las «monarquías individuales» (Marruecos y Jordania) y las «monarquías dinásticas».² Según esta clasificación, en las primeras el rey está investido de unos poderes y funciones que le habilitan para introducir con rapidez las reformas democráticas necesarias para ceder mayor poder al Parlamento y, al mismo tiempo, garantizar su permanencia como eje central del sistema político. Este sería el caso de la hábil maniobra del rey Mohammed VI de Marruecos al promover, al poco de estallar la Primavera Árabe, la redacción de una nueva Constitución (adoptada tras un referéndum en julio de 2011) y nombrar como primer ministro al líder islamista Abdelilá Benkirane, tras las elecciones de noviembre de ese año. En el caso de Jordania, el rey Abdulá II hizo frente a sucesivas crisis de gobierno y en junio de 2011 anunció el reforzamiento de las funciones del Parlamento para el nombramiento del primer ministro y modificó la ley electoral. En ambos casos, las movilizaciones callejeras se desactivaron y las tensiones políticas se trasladaron al Parlamento sin que las reformas hayan resultado en una merma del poder monárquico.

En las «monarquías dinásticas» del Golfo la estrategia ha sido distinta. Herb caracterizó este tipo de monarquías árabes, años antes de la Primavera Árabe, con el fin de explicar su capacidad de adaptación durante la segunda mitad del siglo xx, cuando varios países vieron la caída de sus reyes: Egipto (1952), Túnez (1957), Iraq (1958), Yemen (1962), Libia (1969), Irán (1979) y Afganistán.³ Según Herb, en Arabia Saudí, Bahréin, EAU, Kuwait y Qatar, la posición del gobernante es diferente pues se sitúa a la cabeza de una familia extensa que funciona como una peculiar institución de Gobierno y desempeña funciones similares a las de un partido de Gobierno y un servicio de información interno, gracias a una tupida red de relaciones sociales que permite a los gobernantes sondear el estado de la opinión pública. La familia gobernante (Al Saud, Al Khalifa, Al

² Gause, F. G.: *Kings for all seasons: how the Middle East's monarchies survived the Arab Spring*, Brookings Doha Center, Analysis Paper, n.º 8, September 2013. Recuperado de <<http://www.brookings.edu/research/papers/2013/09/24-resilience-arab-monarchies-gause>>.

³ Herb, M.: *All in the family: revolution, absolutism and democracy in Middle East monarchies*, Albany: State University of New York Press, 1999.

Sabah, Al Thani) dispone de sistemas de equilibrio interno para solventar la cuestión sucesoria y para el reparto de los principales cargos del Gobierno. En el caso de Omán, el sultán monopoliza el poder en nombre de la familia Al Said, menos visible en el gabinete y la administración.

La familia gobernante también se encuentra imbricada en el aparato burocrático. Cuando se produjo la transformación del aparato estatal y de las estructuras sociales y económicas gracias al petróleo, estas familias, que contaban con una larga experiencia de gobierno tradicional desde el siglo XVIII, se encontraron en una posición privilegiada para pasar a controlar los nuevos «petro-Estados», y extendieron su presencia en el Gobierno y en el conjunto de la administración. De esta manera pudieron salvar la incipiente oposición interna que estaba surgiendo entre los comerciantes ricos o en sectores urbanos más populares y susceptibles de ser movilizados por las nuevas corrientes políticas. En este tipo de Gobiernos, las principales carteras del gabinete (normalmente hasta un tercio) están en manos de miembros de la familia gobernante, comenzando por el primer ministro, así como otros puestos claves de la administración y las estructuras ministeriales. Según Gause, en los sistemas dinásticos no se producen fácilmente ni reformas políticas profundas ni cambios significativos en la composición de los Gobiernos pues el relevo de un primer ministro (nombrado en todos los casos por el gobernante) como consecuencia de la presión de un Parlamento o de la opinión pública socavaría una de las bases del poder, esto es, la propia familia. En Kuwait la lucha entre Gobierno y Parlamento se había intensificado en los últimos años y culminó en noviembre de 2011 con la caída del primer ministro, el jeque Nasser, sobrino del emir que había encabezado seis Gobiernos, pero inmediatamente se nombró a otro Al Sabah, el jeque Jaber. En Qatar, tras la abdicación del emir Hamed a favor de su hijo Tamim (junio de 2013), el mismo miembro de los Al Thani se mantiene como primer ministro. En Bahreín, el primer ministro Khalifa bin Salman Al Khalifa, tío del rey, desempeña el cargo desde 1971. En Omán, el sultán Qabús es, además de primer ministro, el ministro de Asuntos Exteriores, Defensa y Hacienda y dirige el Banco Central. Por ello, en el programa de los grupos de oposición de los países con los Parlamentos más evolucionados (Kuwait, Bahreín) figura el establecimiento de un sistema parlamentario para el nombramiento del primer ministro.

Una de las primeras medidas adoptadas por los Gobiernos de los países del Golfo al comienzo de las revueltas fue el anuncio de generosas ayudas sociales, nuevos puestos de trabajo y alzas salariales en el sector público y subsidios para los nacionales, lo que fue interpretado como un intento de compra de voluntades para desactivar el malestar interno. Kuwait fue el primer país en anunciar, a finales de 2010 (con ocasión de las celebraciones de febrero del año siguiente por el cincuentenario de su independencia, el vigésimo aniversario de su liberación tras la invasión

iraquí y el quinto aniversario de la proclamación del emir jeque Sabah) un paquete de subsidios para la población consistente en 1.000 dinares (unos 2.800 euros) para cada nacional y una cartilla gratuita de alimentos básicos durante 14 meses. Otros países tomaron decisiones similares a principios de 2011: Arabia Saudí anunció un alza salarial de un 15% en el sector público, subsidios de desempleo y ayudas de vivienda; Omán prometió un alza del salario mínimo de 364 a 520 dólares, 50.000 nuevos empleos en el sector público y un subsidio de desempleo de 390 dólares; Bahrein también dispuso más ayudas para las familias y la adquisición de vivienda.⁴

Desde 2011, los presupuestos de estos países han tenido que hacer frente a un mayor gasto público y al riesgo de incurrir en déficits fiscales en los próximos ejercicios. El mantenimiento de los precios del petróleo ha ayudado de momento a mantener esta política expansiva, pero algunos países como Bahrein ya registran déficits.

Nuevos actores

A pesar de esta capacidad de resistencia y de adaptación al cambio, autores como Shafeeq Ghabra opinan que la Primavera Árabe ha puesto de manifiesto que las sociedades de los países del Golfo viven con las mismas carencias democráticas que los habitantes de otros países árabes. Para este profesor de la Universidad de Kuwait, la legitimidad monárquica en los países del Golfo proviene de viejas estructuras tribales del Estado y de un uso más moderado de la coerción en comparación con otros regímenes autoritarios árabes.⁵ En los pequeños y prósperos Estados del Golfo, con poblaciones nacionales reducidas, donde las familias se conocen entre sí y los ciudadanos disponen de canales tradicionales de acceso a los gobernantes, no ha existido una necesidad urgente de cambiar las estructuras políticas. Sin embargo, las transformaciones en curso en toda la región desde finales de 2010 han sobrepasado la capacidad de los viejos sistemas y han puesto de relieve la necesidad de acometer reformas más profundas. Como se verá, la revuelta en marcha en Bahrein y los complejos procesos internos en Omán, Qatar, EAU y Arabia Saudí ponen de manifiesto las contradicciones e insuficiencias de los viejos sistemas. Incluso en Kuwait, el sistema diseñado en la Constitución de 1962 parece desbordado por fuerzas políticas y sociales que hacen difícil el equilibrio entre la estabilidad institucional, el desarrollo económico y la introducción de reformas democráticas.

⁴ *The Economist*, «Throwing money at the street», march 12th, 2011, pág. 28.

⁵ Ghabra, S.: *The Arab Revolutions: a second independence*, en *The GCC in the Mediterranean in light of the Arab Spring*, Mediterranean Paper Series 2012, The German Marshall Fund of the United States, págs. 1-8. Recuperado de <<http://www.gmfus.org/archives/the-gcc-in-the-mediterranean-in-light-of-the-arab-spring/>>.

También en estos países, como fue evidente en otros afectados por la Primavera Árabe, los movimientos juveniles han emergido como una nueva fuerza social que ha cobrado mayor protagonismo, frente a formas más tradicionales de oposición política hasta entonces encarnadas por partidos o agrupaciones políticas, tribus y movimientos islamistas. Hacia 2005-2006 ya se pudieron ver algunos antecedentes en el activismo virtual de los «blogueros» en Bahréin y Omán y en el «movimiento naranja» de Kuwait. Los dos primeros años de la Primavera Árabe aceleraron esta tendencia hacia el activismo de los jóvenes de los países del Golfo y Yemen, inspirados por las revueltas iniciadas en Túnez y Egipto. El papel de las mujeres ha sido destacado en estos movimientos, tanto en países donde existe una tradición reivindicativa y participativa de la mujer (Kuwait o Bahréin) como en aquellos (Arabia Saudí) en donde las restricciones de tipo político, religioso, social y cultural hacen más difícil la movilización femenina. En Bahréin, Omán, Kuwait y Yemen hubo grandes manifestaciones gracias al poder de convocatoria de las nuevas redes sociales, como Facebook, YouTube o Twitter, herramientas usadas intensivamente por los jóvenes de estos países. El lenguaje usado en estos medios ha traspasado los límites hasta entonces respetados y las críticas han llegado a figuras antaño sacralizadas, como el sultán de Omán, lo que ha aumentado el número de detenciones de los infractores. Los nuevos medios de comunicación han permitido difundir convocatorias y se han convertido en foros de debate y agitación en tiempo real.⁶

Al comienzo de la revuelta en Bahréin, la plaza de la Perla se convirtió en el espacio de acampada y centro de reivindicaciones de los jóvenes, como lo era Tahrir en El Cairo, y entre los acampados y manifestantes había muchas mujeres. El monumento central que daba nombre a este espacio fue demolido y la rotonda se convirtió en un cruce de carreteras donde todavía no está permitido el tránsito y sigue custodiado por la policía. En los grafitis callejeros de Bahréin es posible ver llamadas a la caída de la monarquía. En Kuwait, algunos líderes de la oposición tradicional, acostumbrados al ámbito privado de sus salones de reuniones (conocidos como *diwanias*), se sumaron a las primeras convocatorias públicas de los jóvenes. Posteriormente, aunque se llegó a limitar el espacio para estas congregaciones al existente frente al Parlamento kuwaití (la plaza Irada) y hubo otras limitaciones al derecho de reunión fijadas por el Ministerio de Interior, los manifestantes desafiaron estas restricciones mediante convocatorias sorpresivas, a través de Twitter, de «manifestaciones relámpago» en otros lugares de la capital lo que, por otra parte, causó el estupor del vecindario de esas áreas residenciales. En Yemen, la población joven, y de manera muy significativa las mujeres

⁶ Vázquez Martí, R. «El papel de los jóvenes en las primaveras árabes», en *El Islam y los musulmanes hoy. Dimensión internacional y relaciones con España*. Cuadernos de la Escuela Diplomática, n.º 48, Madrid, MAEC, 2013, págs. 133-143.

(una de las principales activistas sería distinguida con el Premio Nobel de la Paz), fueron protagonistas de las enormes manifestaciones en Saana y otras ciudades en febrero y marzo de 2011, donde afloró, al igual que en otros países, una iconografía de arte callejero propia del movimiento revolucionario.

La respuesta de los Gobiernos ha sido endurecer la legislación para marcar «líneas rojas» en el uso del lenguaje público con el fin de preservar el buen nombre de los gobernantes (propios y de los demás países del CCG) y evitar la difusión de mensajes que inciten a la «división y el odio intersectorio», en clara alusión a la existencia de posibles tensiones entre la población suní (mayoritaria en todos los países, salvo en Bahrén y en extensas zonas del este de Arabia Saudí) y chií. Al mismo tiempo, los Gobiernos han establecido iniciativas dirigidas a la juventud. En los gabinetes de varios Gobiernos (Kuwait, EAU) se ha creado o reforzado un departamento de asuntos de la juventud y se han llevado a cabo iniciativas nacionales sobre la juventud, movilizando a cuadros dirigentes de la sociedad civil.

La irrupción de estos movimientos ha puesto en cuestión el papel de otras fuerzas tradicionales de la oposición: en Kuwait, los jóvenes denunciaron las elecciones primarias que las tribus celebran en su seno para llegar a acuerdos y con el fin de aumentar la representación tribal en el Parlamento y los jóvenes islamistas reclamaron un papel más abierto y menos secretista del Movimiento Islámico Constitucional. Está por ver si pasado el tiempo de las grandes movilizaciones se instalará en el conjunto de la sociedad una tendencia más acomodaticia. En cualquier caso, las recientes medidas que condenan (en Arabia Saudí) unirse a la yihad en Siria, donde se ha detectado la presencia de jóvenes procedentes de los países del CCG, reflejan la posibilidad de que ese tipo de llamamientos extremos tenga audiencia en un sector de jóvenes descontentos con la actual situación.⁷

Sectarismo e identidad

A pesar de que las monarquías del Golfo hunden sus raíces en el siglo XVIII, los Estados modernos son creaciones recientes con apenas 50 años de existencia. La caracterización nacional se ha realizado sobre unos clichés determinados: la familia gobernante como representante de la nación, las viejas identidades tribales, el sunismo, los procedimientos consultivos como forma protodemocrática árabe, las estructuras patriarcales, etc. Este tipo de representación nacional resulta insuficiente en

⁷ Smith Diwan, K.: «The contest for “youth” in the GCC», en Project on Middle East Political Science (POMEPS), *Visions of Gulf Security workshop*, march 21, 2014. Recuperado de <<http://pomeps.org/2014/03/21/the-contest-for-youth-in-the-gcc/>>.

las sociedades modernas que se han transformado tras el surgimiento de los petro-Estados: la mayoría de la población es joven, las mujeres se han incorporado a los sistemas educativos, al mercado laboral y a la vida política (con las matizaciones propias de cada caso) y en cada país existe un sustrato histórico lleno de matices étnicos, sociales y religiosos.

La presencia de chiíes en los países árabes del Golfo es muy antigua y su intensidad es distinta en cada caso. La población chií es parte del complejo tejido social de las ciudades portuarias árabes del Golfo desde hace muchos siglos, donde pueden encontrarse distintas filiaciones, identidades y dicotomías: el clan gobernante y el conjunto de la ciudadanía, los nacionales y la extensa población extranjera, las tribus de origen beduino y los habitantes de las ciudades o, incluso, distintas etnias fruto de las relaciones con África, Persia e India.⁸ En Bahréin son más de un 60% de la población, en Kuwait un 25%, en Qatar, EAU y Omán (país de mayoría ibadí) son minorías mucho más reducidas y en Arabia Saudí constituyen una parte importante de la población tanto en la provincia oriental (conquistada por Ibn Saud en 1913) como en Najran, junto a la frontera con Yemen.

Las diferencias religiosas, presentes en el mundo musulmán desde los primeros años del islam, siguen siendo evidentes en las sociedades actuales. En tiempos recientes se han manifestado en forma de tensiones tanto entre suníes y chiíes, como de las comunidades chiíes contra los Gobiernos que tienen más que ver con cuestiones de identidad y de inclusión-exclusión de los chiíes en el conjunto de la sociedad. Los medios de comunicación, tanto Internet como la televisión, han servido para amplificar e intensificar los debates. Las soflamas del islamista Al Qaradawi desde Al Jazira contra los chiíes, a propósito de la «rebelión chií» de Bahréin y la intervención de Hezbolá en Siria, acabaron por generar el malestar de la pequeña y bien integrada comunidad chií de Qatar. Varios Gobiernos, como el kuwaití, tuvieron que adoptar medidas para frenar el uso de lenguaje incendiario intersectorio que se utilizaba en algunas mezquitas y medios de comunicación.⁹

Desde la revolución iraní de 1979, el argumento más sencillo para explicar la existencia de tensiones sectarias entre suníes y chiíes, sobre todo en Arabia Saudí, país formado sobre la ortodoxia suní más estricta, ha sido recurrir a la influencia externa de Irán. Posteriormente, la formación de un Gobierno chií en Iraq tras la ocupación de los Estados Unidos y el protagonismo de Hezbolá en Líbano y Siria han exacerbado esta percep-

⁸ Kuwait Study Group: *Identity, citizenship and sectarianism in the GCC*, Chatham House, february 2012. Recuperado de <<http://www.chathamhouse.org/publications/papers/view/183415>>.

⁹ Hammond, A.: *Saudi Arabia: cultivating sectarian spaces*; y Hassan Hassan: «Qatar: blowback for brinkmanship», en *The Gulf and sectarianism*, European Council on Foreign Relations (ECFR), november 2013. Recuperado de <www.ecfr.eu>.

ción, hasta tal punto que se ha pasado de hablar de un *revival* chií a una «guerra fría» entre Arabia Saudí e Irán que estaría dando origen tanto a tensiones internas (mediante la movilización de una «quinta columna» chií), como internacionales en todo Oriente Medio. Esa retórica, alimentada por el wahabismo, considera que los chiíes, por su condición herética, ni forman parte de la identidad nacional árabe (por ser descendientes de persas) ni son auténticamente musulmanes. Bajo esa clave, se tiende a explicar parte de lo sucedido durante la Primavera Árabe: desde la revuelta en Bahréin a las tensiones en las regiones de Qatif y Hasa. Arabia Saudí aplica el mismo esquema a Siria donde, según esta óptica, una mayoría suní se tiene que defender de la alianza formada entre la secta alawita en el poder y sus apoyos externos, Irán y Hezbolá.¹⁰

Sin embargo, este tipo de argumentos resultan falaces. No parece que los chiíes del Golfo se hayan movilizado como los yihadistas suníes para luchar en Siria. En Bahréin, la oposición política que existe desde mediados del siglo xx ha estado integrada por suníes y chiíes: uno de los detenidos al comienzo de la revuelta fue el suní Ibrahim Sharif, secretario general de un partido liberal, el Waad, integrado por miembros de ambas comunidades. En Kuwait, los diputados chiíes han sido mayoritariamente progubernamentales. Y, en ambos casos, los chiíes reivindican una fuerte identidad nacional bahreíní o kuwaití, si bien en el primer caso demandan el final de políticas discriminatorias y en el segundo son parte de la próspera clase empresarial y participan con normalidad en la vida política del país. Los chiíes del Golfo, de manera mayoritaria, están pendientes de la situación de sus derechos en el marco de los procesos políticos particulares de cada país.¹¹ Esta tendencia puede ser pronto superada por una brecha creciente en el seno del mundo suní, donde el quietismo salafí parece más amenazado por el activismo político de los Hermanos Musulmanes, como parece mostrar la evolución reciente en Arabia Saudí y EAU.

Retos del cambio y reequilibrios de poder

La respuesta que cada país ha tenido frente a los nuevos retos internos o externos planteados por la Primavera Árabe ha sido individual en cada caso, de acuerdo con la historia y los intereses particulares, e incluso ha habido claras divergencias entre los seis países miembros del CCG. Sin embargo, en ciertos aspectos se ha conseguido —o al menos buscado—

¹⁰ Mikáil, B.: «Geopolítica del conflicto entre sunníes y chiíes: una visión global», en *Sunníes y chiíes: lecturas políticas de una dicotomía religiosa*, Awraq, n.º 8, Casa Árabe, Madrid, 2013, págs. 5-21.

¹¹ Wehrey, F. M.: «The roots and future of sectarianism in the Gulf», en Project on Middle East Political Science (POMEPS), *Visions of Gulf Security workshop*, march 21, 2014. Recuperado de <<http://pomeps.org/2014/03/21/the-roots-and-future-of-sectarianism-in-the-gulf/>>.

una perspectiva regional a los cambios en curso, lo que ha dado un mayor protagonismo a esta organización regional que fue creada en 1981 con el fin de avanzar en la integración política, económica y social y dar una respuesta unitaria al impacto de la revolución en Irán (1979) y al estallido de la guerra entre la República Islámica e Iraq (1980).

Hasta hace poco, parecía que los proyectos más ambiciosos para la integración del CCG corrían el riesgo de estancarse uno tras otro. La unión aduanera, lanzada en 2003 con un período transitorio de tres años, ha sido pospuesta hasta 2015. La unión monetaria no cuenta desde 2009 con el apoyo de Omán y los EAU y el dinar kuwaití dejó de tener en 2007 un tipo de cambio fijo respecto al dólar y fluctúa desde entonces en función de una canasta de divisas. El proyecto de construir una línea de ferrocarril entre los seis países se encuentra en estudio desde hace diez años y todavía no se ha logrado la liberalización del transporte aéreo. La negociación de un acuerdo de cooperación con la Unión Europea sigue estancada desde hace años en cuestiones relativas tanto al comercio e inversiones como al diálogo político y los derechos humanos.

Sin embargo, en 2011 el CCG reactivó su mecanismo de defensa, el *Peninsula Shield*, que dispone de un contingente estacionado en Hafr al Batin, en la provincia oriental de Arabia Saudí. Salvo la realización de rutinarias maniobras conjuntas periódicas, este dispositivo permanecía prácticamente inactivo desde la invasión de Kuwait en 1990, y fue utilizado para sofocar las manifestaciones en Bahréin. El 14 de marzo, un convoy de vehículos de transporte militar y vehículos blindados cruzó el puente que une Arabia Saudí con Bahréin y se desplegó en puntos claves de Manama y sus alrededores, facilitando el desalojo de la plaza de la Perla, centro emblemático de las manifestaciones y lugar de acampada de la oposición. Luego ayudó en los meses posteriores a la aplicación de las medidas de emergencia decretadas por el Gobierno bahreiní. Con este antecedente inmediato de cooperación en materia de seguridad y defensa se han lanzado algunas iniciativas nuevas: en diciembre de 2013, el jefe de la Guardia Nacional de Arabia Saudí anunció la formación de un nuevo contingente del CCG de hasta 100.000 efectivos, aunque sin especificar su relación con el *Peninsula Shield*.

La situación en Omán, donde se produjeron grandes manifestaciones y desórdenes que resultaban inéditos en el apacible sultanato, hizo temer que el malestar social derivara también en una revuelta generalizada. Ante el riesgo de que el desorden se extendiera más, desde los países más ricos se dispuso un paquete de ayuda financiera especial equivalente a 20.000 millones de dólares para Omán y Bahréin, los dos miembros con menores recursos y más vulnerables a las revueltas. Desde entonces, esta solidaridad intrarregional está sirviendo para mantener o incrementar los programas sociales con que ambos Gobiernos tratan de cerrar las brechas sociales existentes.

La participación de los países del CCG en los procesos en marcha en Yemen, Libia o Egipto, sirvió de acicate para revitalizar los proyectos de integración de la organización y la búsqueda de aliados políticos árabes. En mayo de 2011 el CCG ofreció una forma de asociación a las otras monarquías árabes, Marruecos y Jordania, que no suscitó gran entusiasmo entre sus propios miembros y en diciembre de ese año, durante la XXXII Cumbre celebrada en Riad, Arabia Saudí lanzó una iniciativa para que la organización avanzara «de la cooperación a la unión» entre sus miembros. Pero ninguna de las dos propuestas tuvo un apoyo unánime de los miembros del Consejo ni suscitó especial entusiasmo.¹² Por el contrario, cuando en mayo de 2012 tuvo lugar una reunión especial en Riad para estudiar el proyecto de integración, los representantes de Omán y los EAU no acudieron y, por su parte, el ministro saudí de Asuntos Exteriores insistió en la ventaja que tomaría un CCG con estructura federal frente a otros Estados, si se consiguiera pasar a «una fase de unión con plena integración de las políticas claves».¹³ A finales de 2013, coincidiendo con la Conferencia de Seguridad de Manama (*Manama Dialogue*, 7-8 de diciembre) y la celebración de la cumbre del CCG en Kuwait, se retomó la cuestión de la «unión» entre los miembros de la organización: el ministro de Asuntos Exteriores de Omán volvió a dejar claro que el sultanato no participaría en ese tipo de integración.

Parece que a comienzos de 2014 solo se ha avanzado sustancialmente en la cooperación en materia de seguridad interior, siguiendo la iniciativa anunciada por los ministros de Interior en su reunión de Riad en noviembre de 2012. Hace unos años parecía muy difícil progresar en este capítulo, dados los recelos entre los distintos regímenes y sus aparatos de seguridad. Ha trascendido muy poco sobre el contenido de dicho acuerdo, que se ha ocultado a las opiniones públicas y que los movimientos de oposición han considerado como reaccionario. Implicaría una mayor coordinación en tareas de vigilancia interna, transmisión de información y facilidades para la deportación y extradición de disidentes. Tan solo en Kuwait (como ya ocurrió en la década de 1980 con un acuerdo de extradición con Arabia Saudí) este acuerdo ha sido objeto de discusiones en la Asamblea Nacional, donde existen dudas sobre su constitucionalidad y se ponen de relieve las diferencias entre el carácter garantista del ordenamiento jurídico kuwaití frente al poder irrestricto del Gobierno en otros países. El CCG también ha considerado el establecimiento de una fuerza policial común y una mayor coordinación entre los servicios de información. En general, Bahrein es el país que mayor apoyo ha dado a este tipo de propuestas alentadas desde Arabia Saudí.

¹² Ver esta declaración en: Recuperado de <<http://susris.com/2011/12/21/32nd-gcc-summit-final-statement-and-riyadh-declaration/>>.

¹³ Sobre este punto ver: Recuperado de <<http://susris.com/2012/04/30/toward-a-union-formula-prince-saud-al-faisal/>>.

Todo ello revela la existencia de distintas percepciones de seguridad, amenazas y vulnerabilidades en cada país del CCG. En marzo de 2014, Arabia Saudí y EAU proscibieron a los Hermanos Musulmanes al considerarlos una «organización terrorista». El jefe de la Policía de Dubái se convirtió durante 2011 en el martillo de la Hermandad Musulmana y acusó a varios de sus miembros en los EAU de estar preparando una conspiración de escala regional. Sin embargo, en Kuwait y en Bahréin hay agrupaciones políticas asociadas a la Hermandad que participan en las elecciones y en Qatar los islamistas como el egipcio Yusuf Al Qaradawi gozan de especial consideración: sus sermones periódicos en la cadena Al Jazira se han convertido en un irritante de las relaciones entre Qatar, por un lado, y Arabia Saudí y los EAU por otro. Arabia Saudí es especialmente sensible al reto interno del islamismo político inspirado por los Hermanos Musulmanes y a la presencia de la minoría chií, debido a las desigualdades sociales y regionales y al peligro de pérdida del liderazgo religioso en el mundo suní que hasta ahora le ha proporcionado el wahabismo.

La participación de un número destacado de yihadistas saudíes en la guerra de Siria e Iraq, que al regresar a sus países pueden alentar la lucha armada, se ha convertido en un factor de riesgo adicional que explica el endurecimiento, a comienzos de 2014, del castigo a quienes salgan del país para combatir en el exterior. A lo largo del conflicto en Siria, diversos elementos y asociaciones islamistas de países del Golfo han apoyado con recursos financieros a organizaciones de la oposición armada siria. En Kuwait, el ambiente de pluralismo político y las dificultades para establecer controles sobre estas transferencias (a pesar de las presiones de los Estados Unidos en materia de normativa sobre financiación del terrorismo) ha permitido que destacados miembros de la oposición islamista y diversos grupos salafistas hayan organizado colectas desde sus *diwaniyas*. En unos casos, los salafistas «puristas» han enviado recursos a los desplazados y refugiados sirios en los campos de países vecinos, sobre todo en Líbano y Jordania, sin renunciar a las labores de proselitismo islámico; en otros casos, los más «activistas» han apoyado a grupos armados de la oposición siria tanto del Frente Al Nusra y del Estado Islámico en Siria y Levante como del Ejército del Islam (*Jaish al Islam*).¹⁴ En Kuwait se recuerdan las fotografías que el popular diputado salafista Walid Tabtabaie se hizo al comienzo de la guerra en el frente de Homs.

Los cambios en Libia, Siria, Egipto y Yemen han dado a los países del CCG una gran visibilidad en Oriente Medio. El CCG impulsó una iniciativa regional para la transición en el vecino Yemen, que significó la salida del

¹⁴ Zoltan, P.: *Kuwaiti salafism and its growing influence in the Levant*, Carnegie Endowment for International Peace, may 7, 2014. Recuperado de <<http://carnegieendowment.org/2014/05/07/kuwaiti-salafism-and-its-growing-influence-in-levant/ha83?reloadFlag=1>>.

presidente Saleh, de la que se tratará más adelante. En los otros casos se han puesto en evidencia las divergencias entre los países del Golfo pero, a pesar de ello, ha quedado bien reflejado el deseo de algunos miembros de aprovechar el nuevo contexto regional para asumir un mayor protagonismo en los procesos en marcha. Qatar y EAU fueron especialmente activos en Libia y participaron incluso en las operaciones militares contra el régimen de Gadafi. En Siria, Arabia Saudí y Qatar han apoyado de manera cada vez más abierta a la oposición, mientras que Kuwait ha preferido liderar la asistencia humanitaria internacional destinada a la población desplazada y refugiada, bajo el paraguas de las dos conferencias de donantes para el pueblo sirio que bajo el auspicio de las Naciones Unidas tuvieron lugar en Kuwait en enero de 2013 y enero de este año.

CONFERENCIAS DE DONANTES DE SIRIA (Kuwait, 30 de enero de 2013 y 15 de enero 2014)

DONANTE	2013 (en USD)	2014 (en USD)
ARABIA SAUDÍ	78.000.000	60.000.000
BAHRÉIN	20.000.000	-
EMIRATOS ARABES UNIDOS	300.000.000	60.000.000
KUWAIT	300.000.000	500.000.000
KUWAIT (ONGs.)	183.000.000	207.000.000
OMAN	-	10.000.000
QATAR	-	60.000.000
ALEMANIA	13.262.000	110.000.000
COMISIÓN EUROPEA	132.625.000	225.000.000
ESPAÑA	4.000.000	7.586.207
FRANCIA	9.946.000	27.586.000
ITALIA	29.177.000	51.300.000
REINO UNIDO	80.775.000	164.000.000
ESTADOS UNIDOS	155.000.000	380.000.000
JAPÓN	65.000.000	120.000.000
NORUEGA	37.756.000	75.200.000
TOTAL PAISES DEL CCG	881.000.000	897.000.000
TOTAL COMPROMETIDO	1.541.000.000 (43 donantes)	2.262.000.000 (39 donantes)

Fuente: United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, OCHA, (www.unocha.org).

El caso de Egipto, el mayor receptor de ayuda financiera de los países del CCG, ha sido el que ha puesto claramente de relieve las diferencias crecientes entre los países del Golfo a la hora de responder a los retos de la Primavera Árabe. Al principio de la revolución egipcia, tras la caída del presidente Hosni Mubarak, Arabia Saudí y EAU respaldaron al Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas mediante la aprobación de paquetes de ayuda (3.000 millones de dólares en el caso de EAU y, por parte de Arabia Saudí, ayuda financiera por valor de 430 millones y una línea de

crédito de 750 millones para la compra de petróleo). Tras las elecciones presidenciales que dieron la victoria a Mohammed Morsi, las relaciones con Arabia Saudí y EAU se enfriaron y, en su lugar, Qatar se aprestó a dar apoyo al Gobierno islamista con ayuda financiera y envíos de gas natural licuado por valor de 7.500 millones de dólares. Finalmente, unos días después del golpe del Ejército en julio de 2013, Kuwait, Arabia Saudí y EAU anunciaron un paquete de ayuda financiera de unos 14.000 millones de dólares, cuyo desembolso se aceleró, exteriorizando así su apoyo inmediato al nuevo Gobierno egipcio. Este tipo de ayuda financiera ha contribuido a evitar el colapso de la economía egipcia y a frenar el agravamiento de la situación social con subidas de impuestos o recortes sociales. Sin embargo, la falta de condicionalidad (inherente a la asistencia financiera del FMI y a los programas de la Unión Europea) y de controles en su aplicación han dejado algunas dudas sobre su capacidad real de influencia.

La crisis egipcia puede suponer un reequilibrio de fuerzas en el Golfo, donde al principio de la Primavera Árabe destacaba la iniciativa de Qatar, abanderado del activismo político, económico, informativo e incluso militar. A comienzos de 2014, algunos autores interpretan que Qatar ha acusado un «efecto boomerang» de esa política que habría acabado por desencadenar cambios internos (la abdicación del emir) y externos (aislamiento regional tras la retirada de Doha de los embajadores de Arabia Saudí, EAU y Bahréin).¹⁵ En consecuencia, la balanza podría inclinarse en el futuro inmediato a favor de Arabia Saudí, que ha encontrado en las crisis de Egipto, Siria, Yemen y Bahréin y en la evolución de la cuestión nuclear con Irán una nueva oportunidad para renovar el apoyo de los EE. UU. y hacer valer su liderazgo en Oriente Medio y en el mundo musulmán.

La globalización del golfo

Este reforzamiento interno del CCG y su capacidad de respuesta a los cambios políticos en curso es parte de un proceso de mayor escala, que ha hecho de sus miembros actores globales en la economía, la cultura y la política, con capacidad de influencia en los acontecimientos que se desarrollan en toda la región. Para ello han utilizado instrumentos de distinta naturaleza. Los comunicativos no han sido los de menor importancia, habida cuenta del papel desempeñado por la cadena qatarí Al Jazeera en información sobre los cambios en curso. Pero otro tanto puede decirse de la cadena saudí Al Arabiya, que ha dado otra versión de los hechos. Otras expresiones de su posición global han sido la elección de Abu Dhabi como sede de la Agencia Internacional de las Energías Reno-

¹⁵ Ennasri, N.: «¿Un reposicionamiento estratégico duradero?», *Afkar/Ideas*, invierno 2013/2014, n.º 40, págs. 24-26.

vables (IRENA) en 2009 o la organización en Doha de la Conferencia de Cambio Climático en 2012.

Los países del CCG también han reforzado sus vínculos con las grandes economías asiáticas, convirtiéndose en un puente comercial y financiero entre el conjunto del mundo árabe y el Extremo Oriente. Desde los años 1970, Japón, Corea del Sur figuraban entre los principales compradores de petróleo y gas de los países del Golfo. Pero el elevado consumo energético de China en los últimos años ha estimulado la creación de una red de flujos comerciales e inversores y, en particular, una creciente interdependencia entre ambas regiones que ya no se ciñe a los hidrocarburos sino que se amplía a otras industrias. En 2009 las compras chinas de crudo saudí sobrepasaron por primera vez las de Estados Unidos y ese mismo año Qatar y China firmaron un importante contrato de suministro de gas licuado por 25 años. Desde entonces se considera la negociación de un acuerdo de libre comercio entre el CCG y China y se han celebrado dos rondas del Diálogo Estratégico China-CCG (la próxima está prevista en 2015). Se han formado empresas mixtas con inversiones de países del Golfo en refinerías e industrias petroquímicas chinas y ha aumentado la presencia inversora y empresarial de China en los sectores financiero, energético y de la construcción de los miembros del CCG. Por otro lado, algunas empresas de Corea del Sur han sido las adjudicatarias de grandes contratos de construcción de infraestructuras y generación eléctrica.¹⁶

Desde el punto de vista financiero, los países del Golfo tienen una presencia global de larga data. Durante décadas, han seguido la estrategia de optar por la extracción y venta de los recursos minerales y la transformación de esos ingresos en riqueza mediante inversiones muy diversificadas en el exterior. Al mismo tiempo, la liberalización de las inversiones y los flujos de capital (Arabia Saudí fue el último país en incorporarse a la Organización Mundial de Comercio en 2005) han contribuido a hacer más presentes las inversiones de los países del Golfo en muchos países.

Kuwait creó en 1953 el primer fondo soberano para invertir petrodólares en el exterior, en una época en que suministraba casi la mitad del petróleo requerido por el Reino Unido. Tras la nacionalización del petróleo kuwaití (1976) se creó el Fondo para las Generaciones Futuras (FGF), nutrido con un 10% de los ingresos petroleros que recibía el Fondo General de Reserva (FGR), con el fin de realizar desde su oficina en Londres (KIO) inversiones productivas que permitieran al Estado disponer de recursos más allá de la duración de las reservas petroleras. En 1984 se creó *Kuwait Investment Authority* (KIA) para gestionar desde Kuwait el FGF y el FGR. En 2012 el Gobierno aumentó la asignación de recursos al FGF, que

¹⁶ Coates Ulrichsen, K.: *The Gulf goes global: the evolving role of Gulf countries in the Middle East and North Africa and beyond*, FRIDE, working paper n.º 121, december 2013.

pasaron del 10% al 24%. Se estima que el FGF ha invertido un 75% de sus recursos en Europa y Estados Unidos y un 25% en mercados emergentes como China, India, Turquía y Rusia y participaciones en empresas emblemáticas como la alemana Daimler o British Petroleum. Otros fondos soberanos creados sucesivamente fueron: *Abu Dhabi Investment Authority* (1976), *Qatar Investment Authority* (2003), *Investment Corporation of Dubái* (2006), *Mumtalakat Holding Company* de Bahréin (2006) o *Public Investment Fund* de Arabia Saudí (2008).¹⁷

Junto al comercio y las inversiones, los países del Golfo también disponen de agencias de ayuda al desarrollo capaces de movilizar grandes recursos. El mismo año de su independencia (1961) Kuwait creó el Fondo Kuwaití para el Desarrollo Económico Árabe. En la actualidad financia proyectos también en Asia, Europa Central y Oriental (Bosnia-Herzegovina), América Central y del Sur y se ha convertido en un instrumento fundamental de la llamada «diplomacia del dinar» kuwaití. Otros países del CCG tienen agencias similares y hay otras organizaciones árabes de desarrollo que tienen su sede o estrechos vínculos en los países del Golfo, como el Banco Islámico de Desarrollo o el Banco Árabe para el Desarrollo Económico de África. A ello hay que sumar las sociedades de beneficencia islámica capaces de recolectar y canalizar recursos nada desdeñables, como se ha visto en las conferencias de donantes para el pueblo sirio celebradas en Kuwait en 2013 y 2014. Todo ello supone un enorme caudal de recursos que puede ser movilizado bajo criterios políticos, económicos, humanitarios y religiosos.

La crisis económica internacional que comenzó en 2008 afectó a las economías de la región. Dubái fue el caso más visible, por el hundimiento de la actividad inmobiliaria, uno de los motores de la diversificación económica del emirato, junto con el turismo y los servicios financieros. Sin embargo, las economías del CCG han salido de esta crisis en mejores condiciones que otras economías desarrolladas. La evolución favorable de los precios del petróleo ha contribuido: aunque el barril llegó a bajar hasta los 30 dólares en 2009, en 2011 volvió a superar los 100 dólares y a comienzos de 2014 se mantiene ligeramente por encima de esa cantidad. En los peores momentos de la crisis, los países occidentales llegaron a considerar los recursos financieros y la capacidad inversora de los países del Golfo como posibles agentes de la recuperación: durante las reuniones del G-20 de 2008-2009 el ministro de Finanzas de Arabia Saudí, en sintonía con los países «BRIC» (Brasil, Rusia, China e India) reclamó un reequilibrio en las instituciones financieras internacionales que reflejara la situación real de la economía mundial y se negó a «tener que pagar la factura» por el hecho de disponer de unas elevadas reservas.

¹⁷ Nugée, J. y Subacchi, P. (eds.): *The Gulf Region: a new hub of global financial power*. Londres: Chatham House, Royal Institute of International Affairs, 2008.

Los ingresos petroleros han permitido, sobre todo a Arabia Saudí, Qatar, EAU y Kuwait, crecer a buen ritmo, aumentar el nivel de gasto (en salarios, subsidios, pensiones, programas sociales e infraestructuras) y nutrir con abundantes recursos sus fondos soberanos. Durante estos años, los fondos soberanos de Qatar, Abu Dhabi, Dubái y Kuwait han inyectado liquidez en instituciones financieras occidentales (Citigroup, Barclays Bank, Merrill Lynch) y han adquirido participaciones en empresas como Harrods, Porsche o Ferrari. Sin embargo, estas operaciones de inversión, que se habían realizado normalmente con discreción, han generado en algunos casos el rechazo y la controversia en los países receptores. Basta recordar como antecedente la reacción que se produjo en 2006 en los Estados Unidos cuando Dubái Port World intentó adquirir una empresa británica con presencia estratégica en los puertos estadounidenses.

Las relaciones de seguridad

Para diversos autores, la región del Golfo encierra un sistema de seguridad propio que incluye a otros actores distintos de los integrantes del CCG.¹⁸ De hecho, las dos potencias militares de la zona han sido históricamente Irán e Iraq. Frente a estos países, y con la excepción de Arabia Saudí, los integrantes del CCG son mucho menores en territorio y población, sus economías descansan sobre instalaciones petroleras ubicadas junto a las costas y las capitales de cinco de ellos dependen de plantas desalinizadoras de las aguas del Golfo y el mar de Omán. El Iraq de Saddam Hussein fue además el desencadenante de los acontecimientos que dieron entrada al otro gran actor externo del sistema, los Estados Unidos: la agresión a Irán en 1980 que dio inicio a la guerra Irán-Iraq y motivó la presencia naval de los EE. UU. en el Golfo, la invasión de Kuwait en 1990 que llevó a la mayor concentración de tropas desde la Segunda Guerra Mundial y el derrocamiento del régimen baathista en 2003 en el marco de la «guerra contra el terror». Actualmente Iraq tiene 33 millones de habitantes, produce 3 millones de barriles de petróleo diarios, su economía crece a buen ritmo y resulta muy atractiva para la vecina Turquía, una potencia regional con una presencia cada vez mayor. Por otro lado, las relaciones entre Iraq y Kuwait caminan hacia la normalización tras los intercambios de visitas de alto nivel, el pago regular de indemnizaciones y deudas y la reanudación de vuelos entre ambos países. Sin embargo, la situación política iraquí, volátil y fragmentada, le confiere un gran potencial desestabilizador y en el marco regional de las tensiones sectarias entre suníes y chiíes, el Gobierno chií de Nuri al Maliki no es bien visto en la mayoría de las capitales del Golfo. El resultado de las últimas eleccio-

¹⁸ Gause, F. G.: *The International relations of the Persian Gulf*. Nueva York: Cambridge University Press, 2010.

nes parlamentarias (30 de abril de 2014) ha reflejado de nuevo las tensiones sectarias y territoriales que dificultan la gobernabilidad del país.

Irán es un gigante que ocupa toda la ribera norte del Golfo desde Shatt al Arab hasta el estrecho de Ormuz, tiene 77 millones de habitantes, produce 2,6 millones de barriles diarios de petróleo en 2013 y su economía, hoy deprimida, puede iniciar una expansión a partir de 2015. Según la percepción del CCG y de Arabia Saudí en particular, la República Islámica lidera un «eje chií» en Oriente Medio y sus planes militares y nucleares suponen una amenaza para su seguridad. La lista de agravios particulares de algunos países del CCG con Irán abarca cuestiones muy variadas: disputas territoriales (los EAU), proximidad de la central nuclear iraní de Buhsher, dificultades para delimitar espacios marítimos ricos en hidrocarburos, desmantelamiento de células de espías, etc. El avance de los movimientos chiíes en Yemen y en Iraq (insurrección de 1991, creación del Ejército del Mahdi en 2003 y formación del Gobierno de Nuri al Maliki), así como la intervención abierta de Hezbolá en Siria, se han convertido en una obsesión para Arabia Saudí. Según el Gobierno de Bahrein, Irán y elementos chiíes procedentes de Iraq y Líbano alienan la revuelta desde 2011 y sus consecuencias más violentas. Por su parte, los EAU e Irán mantienen una vieja disputa territorial sobre unas islas en el Golfo (Abu Musa e islas Tunb) lo que no impidió, hasta que se endurecieron las sanciones internacionales sobre Irán, el desarrollo de un fructífero comercio. Omán, sin embargo, goza de unas relaciones privilegiadas con la República Islámica y ha actuado en muchas ocasiones como transmisor de mensajes y facilitador de acuerdos (liberación de detenidos occidentales). Finalmente, las relaciones entre Kuwait e Irán, aunque han conocido episodios difíciles con la guerra Irán-Iraq (campana de atentados terroristas) y el desmantelamiento en 2010 de una célula de espías iraníes, tienden a la normalidad. La reciente gira del ministro iraní de Asuntos Exteriores por Mascate, Doha, Kuwait, Abu Dhabi y Dubái (diciembre de 2013) ha tenido como objetivo presentar la nueva política exterior del presidente Rohani, limar las asperezas existentes de la etapa de Ahmadinejad y exponer los beneficios que el acuerdo nuclear puede traer a ambas orillas del golfo Pérsico.

Desde finales del siglo XIX, la seguridad de los países árabes del Golfo depende de una alianza con las grandes potencias occidentales: primero el Reino Unido (con presencia en la región hasta 1971) y luego los Estados Unidos, que disponen de bases, instalaciones y acuerdos con todos los países del CCG, grandes clientes de su material militar. Además, cuatro países del Consejo (con las excepciones de Arabia Saudí y Omán) forman parte de la Iniciativa de Estambul que establece un marco de diálogo y cooperación con la OTAN. Además, Francia mantiene desde 2009 una base aérea en Al Dhafra (Abu Dhabi). Aunque en el tratado fundacional del CCG no hay referencias explícitas a los asuntos de seguridad y defen-

sa, la organización tiene una clara vocación de ser el garante de la estabilidad y la seguridad de sus miembros y por ello ha desarrollado algunas estructuras, como el mencionado *Peninsula Shield* (1986) y un sistema de mando conjunto de defensa y control aéreo (2001) que, en general, han tenido una existencia más simbólica que real. En relación con el «Escudo de la Península» ha habido recelos entre sus propios integrantes por el temor de que acabara convirtiéndose en un instrumento saudí a través de la Secretaría General del CCG con sede en Riad y durante años hubo rumores sobre su posible desmantelamiento, hasta que fue reactivado para intervenir en Bahréin en marzo de 2011.¹⁹

El acuerdo provisional sobre la cuestión nuclear alcanzado en noviembre de 2013 entre el G5+1 e Irán ha aumentado la inquietud en Arabia Saudí sobre el futuro de las relaciones con los EE. UU., el principal aliado de todos los países del CCG. En la mayoría de las capitales del Golfo se ve con recelo la simpatía con que ha sido acogido en Occidente el nuevo presidente iraní, Hassan Rohani. Cuando se produjo en 2010 la filtración de correspondencia diplomática en la región, quedó de relieve la crudeza del lenguaje utilizado en las cancillerías del Golfo cuando se abordaba la cuestión iraní en las visitas del «amigo americano». En Riad se teme ahora que un posible acercamiento entre Irán y los EE. UU. acabe por marginar a Arabia Saudí y le haga perder el papel de principal aliado en la región. Por otro lado, según la visión saudí, los EE. UU. han mantenido una política errática o divergente con sus intereses: en Egipto dejaron caer muy rápido al presidente Mubarak (otro gran apoyo en la región) e iniciaron una aproximación precipitada a los Hermanos Musulmanes y, en Siria, mostraron una falta de determinación para parar al régimen de Asad que agravó la situación y dio alas al Gobierno de Asad y a los grupos yihadistas. Arabia Saudí mostró su malestar en octubre de 2013 cuando, tras ser elegida para ocupar un puesto no permanente del Consejo de Seguridad, rechazó esa oportunidad y denunció el «doble rasero» y la incapacidad de la comunidad internacional para resolver los conflictos enquistados en la región, gesto que fue interpretado como un mensaje dirigido a los Estados Unidos.²⁰

Otras circunstancias como la salida de las tropas de los Estados Unidos de Iraq y de Afganistán, la política de Obama respecto a los acontecimientos de la Primavera Árabe, la atención creciente de la política exterior de los Estados Unidos hacia los asuntos del otro extremo asiático y la progresiva autonomía energética respecto de sus grandes suministradores del Golfo (en cinco años los Estados Unidos podrían producir tanto pe-

¹⁹ Legrenzi, M.: «Defense cooperation: beyond symbolism?», en *Political change in the Arab Gulf States: stuck in transition*, Tétreault, M. A.; Okruhlik, G. y Kapiszewski, A. (eds.), Londres: Boulder, 2011, págs. 271-286.

²⁰ Colombo, S.: «El turbulento Golfo y los actores externos», *Afkar/Ideas*, invierno 2013/2014, n.º 40, págs. 24-26.

tróleo como Arabia Saudí) han suscitado recelos en la región. El discurso del presidente Obama en la Asamblea General de las Naciones Unidas y la intervención del secretario de Defensa, Chuck Hagel, en el Diálogo de Manama (diciembre de 2013), destacando la cooperación con los países del CCG, fueron indicativas de que EE. UU. había recibido el mensaje. La reciente visita del presidente Obama a Riad (28 y 29 de marzo) ha servido para poner al día la agenda de seguridad entre los EE. UU. y el principal miembro del CCG.

Unas semanas antes de la visita presidencial, el subsecretario de Estado William J. Burns se refirió en detalle al contenido de esta agenda, reconociendo la existencia de recelos como los mencionados entre los aliados del Golfo.²¹ Frente a ello, puso de relieve la vigencia de la agenda de seguridad entre los Estados Unidos y los países del Golfo «porque ningún otro Estado, o grupo de países, puede hacer por ellos lo que ha hecho y siguen haciendo los Estados Unidos» y marcó sus objetivos —«la seguridad, la prosperidad, la solución de conflictos regionales y la promoción de la tolerancia y el pluralismo»— que han de materializarse en los siguientes aspectos:

En primer lugar, la cooperación para la seguridad. La presencia militar actual de los Estados Unidos consiste en unos 35.000 soldados instalados en una docena de bases en los países del CCG. Los Estados Unidos han desplegado la última tecnología militar y han vendido el material militar más avanzado (como 72 aparatos F-15 a Arabia Saudí y han dado el visto bueno para que los EAU compren 30 aviones F-16). Burns recordó que, gracias a esa cooperación, países como Qatar y EAU han podido participar en operaciones en Libia o contra la piratería en el Índico. Ambas partes establecieron en marzo de 2012 el Foro de Cooperación Estratégica, que se reúne con carácter anual y que se ha reforzado con una reunión anual de los ministros de Defensa. En dicho foro se estudia el despliegue del sistema de defensa contra misiles balísticos (BMD). Los Estados Unidos y el CCG mantienen centros conjuntos de operaciones aéreas (en Qatar) y marítimas (en Bahreín). La cooperación incluye también la lucha contra el extremismo religioso, la financiación del terrorismo y los ataques cibernéticos, el control de fronteras o la protección de infraestructuras energéticas.

En segundo lugar, con respecto a Irán, Burns intentó despejar dudas sobre el alcance de las negociaciones de la cuestión nuclear: «no hay amenaza más obvia que la de Irán», «solo hay un 50% de probabilidad de que Irán acepte un acuerdo duradero» y aseguró que los EE. UU. no permitirán que Irán desestabilice Siria, Iraq y Líbano o la península arábiga. Por

²¹ Burns, W. J.: *A renewed agenda for U.S. - Gulf Partnership*. Recuperado de <<http://www.state.gov/s/d/2014/221809.htm>>.

su parte, el secretario de Estado Kerry transmitió el mismo mensaje al gobierno de los EAU en su visita de febrero de este año.

En tercer lugar, los EE. UU. y el CCG están llamados a cooperar en la resolución de conflictos en la región, en especial el árabe-israelí y la guerra en Siria. Los EE. UU. reconocen el peso internacional del CCG como 11^a economía mundial y su liderazgo cultural y religioso, que les permite influir en determinados grupos de la oposición y desembolsar una enorme ayuda financiera para paliar el desastre humanitario de los desplazados y refugiados sirios, si bien Burns se permitió una crítica: «los miles de millones de dólares de ayuda no tendrán un efecto duradero si no van acompañados de una estrategia global mejor concebida».

Por último, esta agenda contempla también la cooperación para apoyar los procesos de transición en Yemen, Iraq, Egipto, el Magreb y Bahrein para favorecer «gobiernos moderados, la modernización económica, el pluralismo y la tolerancia y el alivio de la frustración de que se nutren los extremistas», aprovechando el peso económico del CCG.

Este enfoque de las relaciones entre EE. UU. y Arabia Saudí ha merecido valoraciones divergentes. Para algunos analistas, esta «doctrina Obama» se caracteriza en realidad por «lo que no dice» al no incluir afirmaciones claras a favor de la libertad y la democracia en los países del Golfo y reflejar «el triunfo de un modelo realista de las relaciones internacionales» sin idealismos, ni grandes compromisos.²² Pero precisamente para expertos en seguridad en Oriente Medio como el conocido Anthony H. Cordesman, la existencia de esa serie de nuevos retos compartidos en la región exige la renovación realista de una alianza bajo nuevas formas de cooperación efectiva que resulte «funcional y tolerante con los distintos puntos de vista de cada una de las partes».²³

DATOS ANUALES 2014
(Estimaciones Economist Intelligence Unit)

	BAHRÉIN	EAU	KUWAIT	OMÁN	QATAR	SAUDI ARABIA	YEMEN
EXTENSIÓN (KM2)	712	83.600	17.818	309.500	11.521	2.150.000	527.968
POBLACIÓN (millones habitantes)	1,2	8,4	4,1	3,96	2,1	29,8	25,3
PIB NOMINAL (millones USD)	32.471	427.707	184.761	86.683	216.453	763.700	45.114

²² Sick, G.: *The Obama Doctrine*, Project on Middle East Political Science (POMEPS), *Visions of Gulf Security workshop*, march 9, 2014. Recuperado de <<http://pomeps.org/2014/03/24/the-obama-doctrine/>>.

²³ Cordesman, A. H.: *The need for a new "realism" in the U.S.-Saudi alliance*, Saudi-US Relations Information Service, march 19, 2014. Recuperado de <<http://susris.com/2014/03/19/the-need-for-a-new-realism-in-the-u-s-saudi-alliance-cordesman/>>.

	BAHRÉIN	EAU	KUWAIT	OMÁN	QATAR	SAUDI ARABIA	YEMEN
PIB CRECIMIENTO (% anual)	3,2	4,4	2,9	4,1	5,0	4,0	5,0
RENTA PER CAPITA (USD)	32.248	54.965	42.709	24.976	101.537	33.065	2.970
PRODUCCIÓN CRUDO (millones barriles/ día)		2,746	2,820	0,949	0,73	10,1	0,13

Arabia Saudí: entre el inmovilismo y la reforma

El reino de Arabia Saudí, fundado en 1932 por Abd al Aziz ibn Abd al Rahman ibn Saud, tras una campaña de treinta años de conquistas desde los territorios centrales (Nachd) hacia el oeste (Hiyaz, Asir) y este (Hasa) de la península arábiga, es el más extenso y poderoso de los Estados que integran el CCG, además de ser el que primero alcanzó la independencia y el reconocimiento internacional. En 1945 fue miembro fundador de las Naciones Unidas y ese mismo año el presidente Roosevelt de los EE. UU. y el rey Ibn Saud sellaron una alianza que perdura más de cincuenta años después. Su organización política, basada en una visión rigorista del islam, hunde sus raíces en el pacto sellado entre la familia Al Saud y el reformador islámico Mohammed Abd al Wahab en el siglo XVIII. Las ciudades santas del islam de La Meca y Medina, de las que es custodio el rey saudí, le han dado primacía ideológica y política en el mundo musulmán y ha promovido las organizaciones y movimientos panislámicos.²⁴

Sin embargo, Arabia Saudí es un estado lleno de contrastes. Desde un punto de vista económico, sus inmensas riquezas petroleras (un 22% de las reservas mundiales) han convertido al país en el primer exportador mundial de crudo y en la primera economía del mundo árabe. Pero algunos indicadores señalan la existencia de una «crisis energética oculta» debido a una combinación de factores que afectan a la eficiencia energética: el crecimiento demográfico, los hábitos de consumo condicionados por los subsidios en combustibles, agua y electricidad, los grandes proyectos de desarrollo industrial basados en el consumo intensivo de energía, etc. A ello hay que añadir la creciente autonomía energética de los EE. UU. (destinatario del 14% de las exportaciones petroleras saudíes en 2012) y la volatilidad de los precios del petróleo, de los que depende el equilibrio presupuestario sobre todo en circunstancias como las actuales en las que se produce una expansión del gasto social para frenar el descontento.

Efectivamente, al tamaño y juventud de su población creciente (en tres décadas ha pasado de 10 a 27 millones, de los cuales un tercio son ex-

²⁴ Al Rasheed, M.: *Historia de Arabia Saudí*, Cambridge University Press, 2002.

tranjeros y casi un 50% son menores de 24 años) hay que sumar graves desequilibrios en el reparto de la riqueza, un alto desempleo juvenil, sobre todo entre las mujeres, y la segunda renta per cápita más baja entre los seis miembros del CCG. Esta situación ha llevado al Gobierno a expandir el gasto con alzas salariales en el sector público, enormes programas sociales (500.000 nuevas viviendas) que podrían conducir en pocos años al déficit fiscal. El presupuesto de 2014 supone un incremento del 4,2% del gasto sobre el ejercicio anterior. En este contexto, la política educativa se ha convertido en una de las prioridades del rey Abdulá, que ha impulsado grandes proyectos educativos (nuevos centros, becas) de tal manera que la cartera de educación es ahora una de las más importantes del Gobierno y una de las que absorbe mayores recursos públicos. El reciente nombramiento de un nuevo ministro (Jaled al Faisal) al gusto del rey ha sido considerado como un espaldarazo a la reforma educativa que pasa por disminuir la influencia religiosa ultraconservadora.

En segundo lugar, tras el aparente monolitismo religioso del régimen basado en la alianza entre los Al Saud y el wahabismo se encuentra una numerosa minoría chií asentada en dos regiones estratégicas del reino: la provincia oriental (Hasa), donde los chiíes pertenecen a la rama *jafari* (o duodecimana) y la provincia meridional de Najran, al norte del agitado Yemen, con chiíes zaidíes e ismaelíes (o septimanos). El número total de chiíes varía mucho según las fuentes: entre 400.000 y 700.000 según las estimaciones más difundidas, aunque algunos elevan la cifra a 2,5 millones (entre un 2% y un 10%). La proporción de chiíes sobre la población nacional saudí podría elevarse al 12-15% si no se considera la población extranjera. La primera provincia mencionada es rica en petróleo, ribereña del Golfo (vecina de Bahréin) y acoge grandes ciudades industriales como Dammam, Dhahran, Qatif, Jobar y Hufuf. A pesar de 1.300 años de presencia, los chiíes de Arabia Saudí han sido dejados de lado y considerados por la retórica nacional oficial como una «anomalía». Desde hace décadas reclaman de manera recurrente su participación en la vida pública, el diálogo con los suníes y la revisión del concepto de ciudadanía. En los momentos de mayor tensión han realizado protestas que desafían al régimen, como las que dieron lugar a los enfrentamientos de 2009, 2011 y 2012, en los que algunos clérigos chiíes llegaron a apoyar la secesión de las comunidades chiíes de la región oriental.²⁵

En tercer lugar, desde un punto de vista político-religioso, el mantenimiento de la ortodoxia suní se ha convertido en el cimiento del sistema pero también en la principal dificultad para acometer las reformas internas y en una fuente de movimientos islámicos desestabilizadores. Ha ha-

²⁵ Zdanowski, J.: «The Saudi Shi'a and political reform in Saudi Arabia», en Tétreault, M. A.; Okruhlik, G. y Kapiszewski, A. (eds.): *Political change in the Arab Gulf States. Stuck in transition*, Londres: Lynne Rienner, 2011, págs. 137-165.

bido varios ejemplos a lo largo de su historia reciente como el asalto a La Meca en 1979 por los *ijwan* o el surgimiento de al Qaeda y otras formas de yihadismo. Según la historiadora Madawi al Rasheed, resulta irónico que las mismas fuerzas que han consolidado el discurso religioso-político prevalente sean también las que suponen una amenaza para su unidad y estabilidad: el wahabismo ha generado sus propias voces internas capaces de desafiar al poder desde la esencia misma del régimen.²⁶

Por último, en el plano internacional, Arabia Saudí ha sido el bastión de la estabilidad en la región del Golfo, en competencia con Irán y con el apoyo de los Estados Unidos, pero en los últimos años considera que se ha producido tanto un alejamiento de su gran aliado occidental como un avance estratégico de Irán. Sin embargo, el país ha encontrado en la Primavera Árabe (en Yemen, Egipto y Siria) una brecha donde recuperar una influencia internacional que parecía desplazarse últimamente hacia Qatar y para ello ha utilizado no solo sus recursos financieros sino también su capacidad diplomática y la ayuda militar a la oposición siria. Un elemento de incertidumbre se suma a este escenario: el estado de salud del veterano ministro de Asuntos Exteriores, Saud bin Faisal.

Tras las guerra del Golfo y al iniciarse manifestaciones de descontento que reclamaban reformas políticas, el rey Fahed promulgó en 1992 la Ley Básica de Gobierno (una protoconstitución), la Ley del Consejo Consultivo (con todos sus miembros nombrados por el rey) y la Ley de las Provincias que introdujo los Consejos provinciales, sin que el Gobierno relajara su mano dura para controlar la disidencia. Cuando en agosto de 2005 fue proclamado rey, Abdulá contaba con una fama de reformista que había adquirido durante los últimos años de reinado de su hermano y predecesor. Poco después de su proclamación recibió a representantes de las comunidades chiíes quienes, tras mostrarle su lealtad, le pidieron la liberación de sus presos políticos y la inclusión de los chiíes en la vida del país mediante reformas que pusieran fin a su discriminación. En 2003, siendo todavía príncipe heredero, había recibido a los firmantes de peticiones dirigidas al rey con propuestas de reformas (como el documento «Visión del presente y futuro de la nación»). También firmó un decreto ampliando las funciones legislativas del Consejo Consultivo e impulsó la primera de las reuniones del Foro Nacional de Diálogo, que tuvo continuidad en años sucesivos con sesiones celebradas en distintas ciudades del país con asistencia de representantes de distintas escuelas religiosas y sectores sociales que debatían sobre temas como la unidad nacional, el extremismo religioso, la situación de la mujer y de la juventud, el empleo o el diálogo intercultural. Por ello muchos pensaron que el ritmo de las reformas se aceleraría con el nuevo rey. En 2005 se celebraron las

²⁶ Al Rasheed, M.: *Contesting the Saudi State. Islamic voices from a new generation*, Cambridge: Cambridge University Press, 2007, pág. 6.

primeras elecciones municipales (sin participación de las mujeres) y a continuación el rey acometió profundas reformas en la administración de Justicia y la educación. Una medida significativa fue la remodelación del Tribunal Supremo y del Consejo de los Ulemas en 2009 que puso fin al monopolio de la doctrina más tradicionalista y vinculada al wahabismo, la hanbalí, con la inclusión de juristas de las otras tres escuelas suníes. Pero los expertos chiíes no fueron invitados. Estas reformas resultaron insuficientes para sectores descontentos de la población y ese mismo año se produjeron protestas de jóvenes graduados, maestros en desempleo y chiíes que reclamaban más apertura y participación, al tiempo que los movimientos de mujeres organizaban acciones con un gran poder mediático y simbólico por su desafío a normas y costumbres consideradas inmutables.²⁷

Efectivamente, la situación de la mujer en Arabia Saudí es uno de los aspectos más característicos del régimen saudí. A pesar de que el rey Abdulá y otros miembros destacados de la familia real y el Gobierno se han manifestado en ocasiones, normalmente con respuestas evasivas sin compromisos concretos, a favor de un mayor reconocimiento de los derechos de las mujeres, la situación sigue siendo de discriminación, segregación e «invisibilidad pública de las mujeres». Desde el Gobierno, como en otros países de la región, se han hecho gestos como el nombramiento de mujeres en puestos destacados de la administración (como en el Ministerio de Educación, en las universidades femeninas o en el Consejo Consultivo), se han impulsado políticas educativas y de empleo a favor de las mujeres saudíes y desde 2006 se hizo obligatorio para las mujeres disponer de un documento de identidad que permitiera su identificación mediante una fotografía. Sin embargo, la existencia desde hace años y hasta el presente de polémicas como las relativas al derecho a conducir de las mujeres (práctica condenada reiteradamente desde 1990 por el Gran Muftí, aunque el rey Abdulá se ha manifestado a favor «siempre y cuando no se oponga la mayoría del pueblo») o la venta de ropa interior por dependientas en tiendas exclusivas para mujeres o como el caso judicial de la «niña de Qatif» (2007) son indicativos de que además de existir regulaciones restrictivas y discriminatorias en los ámbitos gubernamental, judicial y del estamento religioso, existen prácticas, costumbres y valores muy interiorizados en sectores amplios de la sociedad saudí que constituyen «líneas rojas» difíciles de franquear por gobernantes reformistas y contra las que se estrellan las acciones reivindicativas de activistas de derechos humanos y de los sectores más liberales de la sociedad. La ausencia de canales democráticos para la expresión de

²⁷ Echagüe, A. y Burke, E.: *Strong foundations? The imperative for reform in Saudi Arabia*, FRIDE, working paper n.º 84, junio 2009.

estas reivindicaciones favorece que siempre prevalezca la visión más conservadora e institucionalizada.²⁸

En marzo de 2011 se produjo una reactivación de las protestas de los chiíes de la provincia oriental que alarmó al régimen y provocó un despliegue masivo de efectivos de seguridad (a finales de 2012 al menos 14 personas habían muerto en los enfrentamientos con la policía) al tiempo que se desataba en Internet una corriente de opinión con críticas al régimen. Las detenciones de activistas estuvieron acompañadas por el endurecimiento de la ya muy restrictiva ley de prensa. En septiembre de 2011, tras el anuncio sorpresivo y con ánimo atemperador de que en los siguientes comicios participarían también las mujeres y que algunas serían nombradas para el Consejo Consultivo, tuvieron lugar las segundas elecciones de los Consejos municipales, con dos años de retraso sobre el calendario inicial. La polémica sobre el voto de las mujeres y el boicoteo promovido por los activistas a través de las redes sociales de Internet contribuyeron a que la participación fuera significativamente baja en las provincias de Riad y Yedda.

La Primavera Árabe ha traído nuevos desafíos para la seguridad y estabilidad del régimen. En primer lugar, desde un punto de vista externo, la tradicional «guerra fría» con Irán ha acercado su frente a las fronteras saudíes. Las protestas siguen produciéndose en Bahréin, a pocos kilómetros de la provincia oriental. En este caso, el Gobierno saudí secundó la versión oficial bahreiní sobre la interferencia de Irán en el levantamiento de los chiíes y las tropas saudíes constituyeron el grueso del contingente desplegado por el CCG en Bahréin en marzo de 2011. El discurso saudí sobre Siria, tras la llamada de Hezbolá a combatir abiertamente en defensa del régimen «impío» del alawita Asad «en contra de la mayoría suní» ha sido parecido. Los acontecimientos en Iraq, cada vez más fragmentado, también han contribuido a exacerbar el sectarismo en Arabia Saudí. Yemen, donde al complejo proceso de transición hay que añadir la situación en las regiones chiíes del norte y la actividad terrorista de al Qaeda en la península arábiga (AQPA), es desde hace décadas otro escenario de posibles intervenciones saudíes. Finalmente, el principio de acuerdo de la comunidad internacional con Irán sobre la cuestión nuclear ha aumentado la inquietud saudí sobre la vigencia de la alianza con los EE. UU. y la influencia iraní en la región. El desasosiego saudí ante la nueva situación en Oriente Medio se ha reflejado también en su rechazo en 2013 a ocupar un asiento no permanente en el Consejo de Seguridad.

En segundo lugar, los cambios en Egipto han servido para marcar otra línea roja, en este caso interna, a las organizaciones islamistas saudíes

²⁸ Abdella Doumato, E.: «Women in civic political life: reform under authoritarian regimes», en *Political change in the Arab Gulf States: stuck in transition*, Tétreault, M. A.; Okruhlik, G. y Kapiszewski, A. (eds.), Londres: Boulder, 2011, págs. 193-217.

cercanas a la Hermandad Musulmana, que podían sentirse envalentonadas con la progresión de las fuerzas islamistas en varios países. Por ello, en febrero de 2014 se ha castigado con penas de entre 3 y 20 años de prisión la pertenencia y apoyo a cualquier «tendencia o grupo intelectual o religioso extremista o que haya sido calificado como terrorista a nivel local, regional o internacional» y, en marzo, esta organización en particular ha sido declarada como una «terrorista», dos días después de que Arabia Saudí retirara su embajador de Qatar en protesta por el apoyo de este país a los Hermanos Musulmanes. En realidad, Arabia Saudí ha sido desde mediados del siglo pasado un refugio para muchos egipcios pertenecientes a la Hermandad (como el hermano de Sayyid Qutb), a los que luego se sumaron numerosos profesores egipcios que se incorporaron al sistema educativo saudí y cientos de miles de trabajadores egipcios que sirvieron para extender la influencia de la Hermandad. Bajo esa influencia nació el movimiento *Sahwa* (Despertar) que realiza una interpretación del wahabismo más decantada hacia aspectos políticos y de relaciones internacionales. Los dirigentes de Sahwa fueron especialmente críticos con el Gobierno saudí tras la guerra del Golfo en 1991, al que acusaban de ejercer una política exterior prooccidental, permitir la presencia de tropas infieles en suelo saudí y haberse desviado de las normas y valores islámicos. Además, Sahwa criticaba a los ulemas por legitimar las acciones del Gobierno. La moderación posterior de su lenguaje los aproximó al poder tradicional y durante los años de la Primavera Árabe, sus dirigentes han cobrado un nuevo protagonismo y han firmado declaraciones reclamando reformas políticas para combatir la corrupción y criticar el apoyo diplomático al régimen militar egipcio contrario al Gobierno de Morsi.²⁹

Por otro lado, el apoyo saudí a grupos de la oposición islamista en Siria estaba alimentando una corriente yihadista en Arabia Saudí que el Gobierno ha intentado atajar en 2014 castigando con duras penas la lucha armada en el exterior. No hay que olvidar que la campaña terrorista de AQPA produjo unas 300 víctimas mortales en una sucesión de feroces atentados entre 2003 y 2007.³⁰ El Gobierno saudí ha reconocido que a comienzos de 2014 al menos 1.000 ciudadanos saudíes toman parte en la guerra de Siria y que varios cientos participan en Iraq luchando junto a al Qaeda y otras formaciones yihadistas contra el Gobierno del chií Maliki, respaldado por Irán. El reciente relevo al frente del *dossier* sirio de Bandar bin Sultan (jefe de los servicios de inteligencia que en 2012 impulsó el apoyo saudí a la oposición siria) por el ministro de Interior Mohammed bin Nayef, una figura en ascenso, refleja un cambio de política en la que

²⁹ Steinberg, G.: «La Wahabiya, Arabia Saudí y el movimiento salaf», en Peter, Frank y Ortega, R. (eds.): *Los movimientos islámicos transnacionales y la emergencia de un "islam europeo"*, Barcelona: Bellaterra, 2012, págs. 73-74.

³⁰ Hegghamer, T.: «Islamist violence and regime stability in Saudi Arabia», *International Affairs*, n.º 84, 2008, págs. 701-715.

va a primar la seguridad interior dado el riesgo de que el retorno de estos combatientes se convierta en una nueva amenaza para la estabilidad, como lo fueron los muyahidines saudíes que lucharon en Afganistán, primero contra los rusos y luego contra los EE. UU. y la coalición occidental.

Sin embargo, las reformas se han mostrado frágiles y fácilmente reversibles en función de las circunstancias. No existe un consenso sobre el rumbo de las reformas en el seno de la familia real, donde siempre pende la cuestión sucesoria dada la avanzada edad del rey, de unos 90 años, y del príncipe heredero y sus posibles sucesores. En Arabia Saudí el trono se hereda entre los numerosos hijos del fundador Ibn Saud. El problema sucesorio, en el que está llamado a intervenir un Consejo de la familia creado por el rey Abdulá e integrado por los hijos y nietos del rey fundador, lleva al monarca a complejos equilibrios en los nombramientos de los principales ministros, gobernadores regionales y otros altos cargos y es siempre un elemento a tener en cuenta en la continuidad de las políticas. Durante el reinado actual, el príncipe heredero Sultan bin Abd al Aziz falleció en 2011 y en su lugar fue designado Nayef bin Abd al Aziz, quien a su vez murió en 2012 a la edad de 78 años. El nuevo príncipe heredero, Salman, nació en 1936. El año pasado el rey situó a varios de sus hijos en puestos de notoriedad (Mishaal en el Gobierno de la provincia de La Meca, Mutaib en la Guardia Nacional, Abd al Aziz como viceministro de Exteriores y Turki como vicegobernador de Riad) y en marzo de este año ha habido otro cambio significativo: ha nombrado al príncipe Muqrin, medio hermano suyo, segundo en la línea de sucesión para el caso de que los cargos de rey y príncipe heredero queden vacantes, lo que hace temer por la salud del actual heredero.

Las reformas entrañan el riesgo de inestabilidad interna debido a la existencia de fuerzas opuestas al cambio que están presentes en la esencia misma del régimen. El *establishment* wahabita ha permeado muchos aspectos de la vida en Arabia Saudí y ha conformado la sociedad saudí durante generaciones de manera que sus principios sectarios son percibidos por muchos como los únicos válidos. Hay poco espacio para quienes defienden ideas liberales, pues su posición les sitúa al margen del discurso político-religioso oficial. Muchos jóvenes que protestan y reclaman más reformas y más libertades públicas valoran también la estabilidad y muy posiblemente prefieren un proceso gradual de cambios para evitar situaciones como las producidas en Egipto, Libia o Yemen. Pero en cualquier caso, los saudíes están hoy inmersos en un debate moderno sobre religión y política, antes considerado tabú, que tiene lugar en universidades y en foros de Internet. En muy poco tiempo han pasado de una identidad local y reduccionista, basada en la tribu y la secta religiosa, a la globalización y la consideración de una identidad nacional.³¹

³¹ Al Rasheed, M.: *Contesting the Saudi State. Islamic voices from a new generation*, Cambridge: Cambridge University Press, 2007, págs. 254-262.

Bahréin: el diálogo difícil

Este mes de febrero se han cumplido tres años del inicio de una revuelta que permanece abierta desde que en 2011 grupos de manifestantes descontentos con el inmovilismo del Gobierno tomaron la plaza de la Perla en Manama contagiados por la Primavera Árabe que se extendía por varios países. La economía bahreiní se ha resentido fuertemente con estas protestas, que provocan el descenso de las visitas turísticas y la salida del personal de varias grandes empresas, y ha obligado al Gobierno a expandir el gasto público para contener el descontento con programas sociales y subsidios.

Con una superficie muy reducida (similar a la de la isla de Menorca), Bahréin es junto con Omán el miembro menos rico del CCG y dispone de escasas reservas de petróleo y gas, a pesar de encontrarse a escasos kilómetros de Arabia Saudí y de Qatar. El puente Rey Fahed une en pocos minutos de viaje en automóvil la ciudad de Manama con las costas de Arabia Saudí, ricas en petróleo y donde vive una importante comunidad chií. Tras el arreglo por el Tribunal de Justicia de La Haya de una controversia con Qatar por la soberanía de las islas Hawar, se ha planeado otro puente que uniría ambos países por el sur de Bahréin. Al estallar la guerra civil en Líbano en 1975, el pequeño emirato se convirtió progresivamente en un centro financiero y turístico de Oriente Medio y en un importante productor de aluminio. Su sociedad, abierta y cosmopolita, es heredera de un enclave comercial estratégico que estuvo ligado a las culturas mesopotámicas y que ha sido codiciado por persas, portugueses e ingleses hasta su independencia en 1971. Hoy Manama acoge la base de la Quinta Flota de los EE. UU.

Bahréin tiene, al igual que Kuwait, una vieja tradición parlamentaria y de participación política, sindical y de movimientos izquierdistas. La Constitución de 1973 estableció un Parlamento monocameral con amplios poderes legislativos que fue suspendido en 1975. La mayor parte de la población es chií y sus líderes políticos consideran que en las últimas décadas se ha producido una discriminación política, económica y social de su comunidad frente a la suní, favorecida por la familia Al Khalifa, que gobierna el país desde mediados del siglo XVIII. Los chiíes encabezaron otras revueltas en 1981 y 1996 y acusan al Gobierno de haber intentado modificar la composición demográfica del país con naturalizaciones de árabes y otros nacionales asiáticos de filiación suní que durante décadas se han incorporado a la masa laboral extranjera. Pero no son los únicos integrantes de la actual oposición, donde se encuentra un conglomerado de agrupaciones y movimientos de diversas tendencias (liberales, izquierdistas, suníes, etc.).

Al convertirse en emir en 1999 a la muerte de su padre (Bahréin es la única monarquía del Golfo donde rige el principio de primogenitura) el jeque

Hamed encabezó un programa de reformas aperturistas que culminaron en la promulgación de una nueva Constitución en 2002, que convertía el viejo emirato en un reino, y en la convocatoria de elecciones municipales y legislativas. El Gobierno, nombrado por el rey, está encabezado por los miembros de la familia gobernante que copan los puestos principales y el nuevo Parlamento bicameral dispone de un Consejo Consultivo de designación regia y una Cámara de Diputados integrada por 40 miembros elegidos por sufragio universal. No obstante, la puesta en práctica de las nuevas normas acabó generando en pocos años el descontento general por el escaso alcance real de las reformas.³² En las elecciones de 2010, el partido chií Wefaq obtuvo 18 escaños, pero estos diputados renunciaron en 2011 tras el aplastamiento de las primeras protestas. Las elecciones parciales de septiembre de ese año (con una participación del 51% según el Gobierno y de un 16% según la oposición) dieron los escaños vacantes a candidatos progubernamentales. La próxima convocatoria electoral está prevista para octubre de 2014.

Los episodios de febrero-marzo de 2011 dejaron muchas secuelas. El Gobierno encargó a una Comisión Internacional de Investigación (BICI), de carácter independiente, un informe sobre los hechos ocurridos en ese período que contuviera además unas recomendaciones para el ejecutivo. El informe *Bassioni* (así conocido por el nombre del jurista egipcio-estadounidense, Cherif Bassioni, que presidió la BICI) fue presentado públicamente en noviembre de ese año y resultó muy revelador sobre las actuaciones de ambas partes, sorprendiendo a quienes no esperaban más que un documento de respaldo al Gobierno. Según las conclusiones de la BICI, al menos 19 manifestantes murieron en enfrentamientos con las fuerzas de seguridad, otros 5 murieron bajo custodia y con signos de tortura, pero no se encontraron evidencias ni de la interferencia iraní (argumento esgrimido por el Gobierno y los medios acólitos) ni de abusos en materia de derechos humanos por parte del contingente del CCG. También se demostraron actos xenófobos cometidos por los manifestantes contra trabajadores extranjeros asiáticos, así como la muerte violenta de 3 policías. Por otro lado, el informe se refirió a los despidos de trabajadores implicados en las protestas y a la destrucción de mezquitas chiíes.

Como respuesta al informe, el Gobierno formó un Comité Nacional para el seguimiento de las recomendaciones y se procedió a reformar el aparato de seguridad (con apoyo de policías de Scotland Yard y de los EE. UU.), se revisaron juicios llevados a cabo por tribunales militares y hubo algunas depuraciones de responsabilidades entre quienes habían cometido los abusos. Muchos casos de violaciones de derechos humanos acapararon

³² Parolin, G.: «Reweaving the myth of Bahrain's parliamentary experience», en Te-reault, M. A.; Okruhlik, G. y Kapiszewski, A. (eds.): *Political change in the Arab Gulf States, Stuck in transition*, Londres: Lynne Rienner, 2011, págs. 21-48.

desde entonces la atención internacional, como los incidentes ocurridos en el hospital de Salmaniya, el cierre del periódico de la oposición *Al Wasat*, el caso de activistas detenidos como Abdulhadi al Khawaja y Nabil Rajab o las condenas de dirigentes del movimiento *Haq*. Además, Bahréin fue sometido en 2012 a un severo escrutinio en materia de derechos humanos durante la Revisión Periódica Universal de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU en Ginebra y el Gobierno tuvo que recomponer las relaciones con sus grandes aliados occidentales, los EE. UU. y el Reino Unido, cuando el Congreso de los EE. UU. había suspendido la venta de material militar y el presidente Obama propugnaba la vía del diálogo. Según el último informe del Comité Nacional para el seguimiento de las recomendaciones de la BICI, emitido en diciembre del año pasado, 17 de 26 de ellas han sido «plenamente aplicadas».

En la oposición existe una separación cada vez más evidente entre el Wefaq, que mantiene abierta la posibilidad del diálogo con el Gobierno, y otros grupos que han ido radicalizando su postura y han optado por la confrontación abierta y el uso de la violencia. Junto a otros partidos tradicionales y proscritos de la oposición (*Haq*, *Wafa*) han surgido nuevos movimientos como la Sociedad de Acción Islámica (*Amal*) o «14 de Febrero», que han llamado a la desobediencia civil y a las manifestaciones. La proyección internacional de los sucesivos aniversarios de la toma de la plaza de la Perla y la celebración de los campeonatos anuales de Fórmula 1 (suspendidos en aquel año) originan cada año un pulso entre la oposición, que intenta organizar grandes movilizaciones, y el Gobierno que quiere demostrar el control de la situación. A lo largo de todo el año, en las barriadas de población mayoritariamente chií al sur y al oeste de Manama tienen lugar con carácter recurrente escaramuzas entre grupos de jóvenes que cortan las carreteras y queman neumáticos y la policía, que permanece vigilante en los principales puntos de la ciudad, especialmente los días viernes y con ocasión de funerales de las víctimas de la represión.

Los líderes del Wefaq, como su secretario general el jeque chií Ali Salman, vienen advirtiendo del riesgo de que el sentimiento de frustración generado entre los jóvenes bahreínes por los pocos avances conseguidos y la continua represión acaben generando la violencia terrorista. Efectivamente, en diciembre de 2011 estalló junto a la embajada británica en Manama un primer artefacto explosivo de fabricación casera y poca potencia. En julio de 2013 estalló un coche bomba junto a una mezquita de un barrio de mayoría suní y ha habido otros atentados con bombas-trampa colocadas contra la policía, que han producido varios muertos por su mayor sofisticación y potencia letal. Según la fiscalía bahreí, en 2013 hubo 38 procesos por terrorismo (colocación de bombas, tenencia de explosivos y armas y asesinatos de policías). El 4 de marzo de 2014 tuvo lugar el mayor atentado producido desde el inicio de las protestas, al estallar una

bomba y provocar la muerte de tres policías. Significativamente, uno de ellos era de nacionalidad emiratí, lo que recuerda la participación de los EAU en el contingente del CCG, mayoritariamente saudí, que se desplegó en Bahréin el 14 de marzo de 2011 para sofocar la revuelta. En los últimos meses ha habido indicios del aprovisionamiento de armas desde el sur de Iraq para los más extremistas en Bahréin.

En febrero de este año, grupos de la oposición como el «14 de Febrero» y las Brigadas *Ashtar*, aunque no el mayoritario Wefaq, se movilizaron otra vez con ocasión del aniversario y algunos grupos intentaron llegar hasta la antigua rotonda de la Perla, que desde marzo de 2011 permanece cortada a la circulación en el centro de Manama. Cada vez son más visibles los actos hostiles (quemar de banderas) contra la presencia de los EE. UU. en la base naval de Manama.

En el seno del Gobierno también existen dos posturas. El príncipe heredero encabeza el sector aperturista, frente a la rama más reaccionaria de la familia integrada por su tío abuelo (el primer ministro desde 1971, el jeque Khalifa bin Salman al Khalifa) y los ministros de Defensa y de la Corte Real. En marzo de 2011, el príncipe Salman dirigió unas conversaciones con el Wefaq y ambas partes trabajaron sobre un programa de siete puntos para la reforma política que hubiera sentado las bases de una monarquía parlamentaria, pero al poco se produjo la intervención del CCG y la declaración, durante varios meses, del estado de emergencia. En enero de 2014, el Gobierno anunció la suspensión del diálogo nacional que se había reabierto un año antes con seis partidos de la oposición, encabezados por Wefaq, y que había vuelto a fracasar por una mezcla de bajas expectativas, desconfianza mutua por los antecedentes y desacuerdos básicos sobre la agenda y el contenido de las conversaciones. En ese contexto, el príncipe heredero intentó en febrero relanzar el diálogo convocando una reunión con grupos de la oposición que fue bien acogida.

Para quienes desde la oposición todavía siguen dispuestos a esta vía del diálogo, las reivindicaciones se centran en la implantación de una monarquía parlamentaria, la reforma electoral y la concesión de más poderes legislativos y de control al Consejo Consultivo, aunque es posible que el pragmatismo para evitar nuevamente la exclusión del Parlamento lleve a rebajar las demandas más maximalistas. Para quienes dudan de las intenciones del Gobierno y de la eficacia real del diálogo y consideran que el Gobierno quiere ganar tiempo, atraer al Wefaq a las próximas elecciones y retrasar una vez más las reformas institucionales y sociales, una muestra de buena voluntad sería la revisión de los casos de 13 activistas encarcelados. Frente a ello, en los sectores radicales ha surgido un eslogan que se repite en pintadas callejeras y medios de Internet: la *hiwar* (no al diálogo). Finalmente, los EE. UU. y Arabia Saudí pueden ser los apoyos externos que el diálogo necesita para llegar a buen término. Los EE. UU.

ya apoyaron en 2011 el intento de acuerdo del príncipe Salman con la oposición en vísperas de la intervención del CCG y el ex secretario de Defensa Robert Gates aconsejó al rey Hamed que sustituyera al primer ministro y advirtió «baby steps are not enough».

Emiratos Árabes Unidos: la visión estratégica del desarrollo

«Construir la torre más alta de la tierra es un logro nacional, un hito histórico y un punto de inflexión económico crucial. Es un símbolo de orgullo, no solo para el pueblo emiratí, sino para todos los árabes. Hace 4.000 años, los edificios más altos conocidos estaban situados en nuestra región (las pirámides de Egipto). Espero hoy que el Burj Khalifa simbolice los nuevos cambios globales que tienen lugar: un nuevo mundo donde Oriente se encuentra con Occidente, donde las civilizaciones se juntan y donde la creatividad humana impera sin atender a los límites geográficos, éticos y religiosos».³³

El ejemplo del, hasta el momento, edificio más alto del mundo radicado en Dubái (y con el nombre del jefe de Estado, el gobernante de Abu Dhabi) es la mejor expresión de lo que reflejan hoy los EAU: un Estado de reciente creación y viejas tradiciones tribales, guiado por gobernantes visionarios, que ha crecido gracias a sus enormes riquezas petroleras y que al mismo tiempo ha diversificado su economía gracias a los planes estratégicos y al dinamismo de los dos emiratos más ricos, Abu Dhabi y Dubái. En los EAU los proyectos educativos, turísticos, culturales o deportivos más ambiciosos se compaginan con el desarrollo de infraestructuras emblemáticas y la realización de inversiones fabulosas en el exterior a través de sus fondos soberanos. El crecimiento económico acelerado de los EAU (un 500% entre 1994 y 2007) convirtió al país en la segunda economía del CCG y del mundo árabe (tras Arabia Saudí) y atrajo a una importante masa de población trabajadora extranjera, que representa más de un 80% de la población total.

La Constitución de 1972 estableció una estructura federal del Estado entre siete emiratos (Abu Dhabi, Dubái, Sharjah, Ajman, Ras al Jaima, Umm al Qaiwain y Fujairah) que desde el siglo XIX, bajo la batuta británica, habían ido desarrollando unas prácticas de concertación política (los denominados *Trucial States*). La jefatura del Estado corresponde al gobernante de Abu Dhabi (emirato que ocupa un 90% de la superficie de los EAU y es el más rico en recursos petroleros, explotados desde 1958), el jeque Jalifa bin Zayed al Nahyan, hijo del fundador de la federación, el jeque Zayed. El gobernante de Dubái, el jeque Mohammed bin Rashid

³³ Al Maktoum, M. bin R.: *Destellos de conocimiento. A raíz de un diálogo en la cumbre de Gobierno de 2013*, Dubai: Oficina Ejecutiva de Su Alteza el Jeque Mohammed bin Rashid al-Maktoum, 2013, págs. 32-35.

al Maktoum, autor de las líneas anteriores, es el vicepresidente de los EAU. Estos dos emiratos son los más desarrollados del conjunto, seguidos por Sharjah, y son evidentes las diferencias con los demás, si bien el Gobierno federal financia proyectos de desarrollo en los más pobres. El príncipe heredero es el medio hermano del gobernante de Abu Dhabi, el jeque Mohammed bin Zayed al Nahyan. Aunque la historia de las familias gobernantes en los distintos emiratos está llena de golpes y maniobras para ocupar los puestos relevantes de gobierno, las últimas sucesiones en Abu Dhabi y Dubái se produjeron de manera ordenada en 2006 y 2004, respectivamente. A comienzos de 2014, el estado de salud del presidente de los EAU ha puesto de relieve la importancia de la figura del príncipe heredero, quien ya viene desempeñando funciones relevantes de gobierno federal (en el ámbito de la defensa) y de Abu Dhabi (como director de la agencia de desarrollo *Mubadala*).

El Gobierno se ejerce de una manera piramidal, jerárquica y patriarcal y su estructura se sobrepone a viejas tradiciones tribales. Las principales carteras del Gobierno están copadas por miembros de las familias Al Nahyan y Al Maktoum. Sin embargo, el rápido crecimiento económico y la apertura al resto del mundo a través del comercio, las inversiones y el turismo resaltaron el retraso institucional de los EAU en el desarrollo de estructuras participativas más amplias y surgieron voces dentro del país y de las propias familias gobernantes que reclamaban una mayor participación de los emiratíes en los asuntos públicos. En 2004 se nombró a la primera mujer ministra y se autorizó la primera asociación de derechos humanos. En 2006 se introdujo una reforma para la elección de la mitad de los 40 miembros del Consejo Federal Nacional, una asamblea meramente consultiva, a través de un sistema de sufragio censitario muy restrictivo que solo reconocía el derecho de voto a 6.689 ciudadanos, incluidas las mujeres, mayores de 21 años (0,88% del total). En septiembre de 2011, en plena Primavera Árabe y con casi un año de retraso en la convocatoria electoral, se celebraron las segundas elecciones con un cuerpo de votantes que fue ampliado consecutivamente en dos ocasiones, primero a 12.000 electores y luego hasta 129.274, seleccionados de manera aleatoria. Sin embargo, la participación fue muy pobre (un 27,7%). Aunque se trata de un consejo consultivo semielectivo que celebrará sus próximas elecciones en 2015, algunos de sus miembros, representantes de los emiratos más pobres del norte, propugnan una reforma para dotarlo de competencias legislativas.

Como ocurre en el conjunto de los países del CCG, el bienestar material que disfruta la ciudadanía y la distribución de grandes recursos públicos a través de salarios y subsidios actúan hasta cierto punto como inhibidores de las movilizaciones sociales y políticas. El énfasis de los planes estratégicos del Gobierno en la educación de calidad, el sector privado, la sociedad del conocimiento, el desarrollo de las telecomunicaciones,

el empoderamiento de los ciudadanos, las buenas prácticas en la administración o la apertura a las inversiones internacionales han favorecido un clima en el que los jóvenes activistas pueden expresar y difundir sus opiniones con mayor libertad pero, al mismo tiempo, no existe una urgencia para cambiar los acuerdos políticos básicos. Esta situación en la que la modernización económica y social no ha interferido con la estabilidad política facilita a los gobernantes el mantenimiento del ritmo lento de reformas y aleja la necesidad de llevar a cabo experimentos arriesgados.

En 2012 los EAU detuvieron a un grupo de 94 activistas por integrar una célula islamista asociada con los Hermanos Musulmanes y en julio de 2013, 68 de ellos fueron condenados con penas de prisión. En junio se anunció la detención de otros 10 emiratíes y 20 egipcios por pertenecer a otro grupo islamista que habría penetrado los servicios de información del país. Este grupo ha sido condenado en enero de 2014 a penas de prisión de hasta cinco años. Durante ese período, el jefe de la Policía de Dubái realizó declaraciones muy duras sobre la peligrosa presencia de la Hermandad en los EAU y sus relaciones con islamistas de otros países del Golfo, en coincidencia con la posición adoptada por los EAU en relación con Egipto. En marzo, los EAU (y Arabia Saudí) declararon «terrorista» a esta organización.

Estos golpes contra la Hermandad siguen la cadena de detenciones que se produjeron entre 2011 y 2012 contra elementos islamistas y otros que reclamaban reformas políticas, como fue el caso de cinco «blogueros» condenados por airear un debate sobre la democratización del Consejo Federal Nacional y las elecciones. Además, en 2012 se produjo el cierre de las oficinas, en Abu Dhabi o Dubái, de fundaciones como Konrad Adenauer, National Democratic Institute, Gallup International y RAND. Estas cuatro instituciones habían sido atraídas a los EAU en el marco de la estrategia de internacionalización desarrollada por el país desde mediados de la década pasada. En noviembre de 2012 se endureció la ley de delitos informáticos estableciendo penas de prisión para quienes atentaran contra el buen nombre del Estado, sus altos mandatarios y sus símbolos.

La economía del emirato de Dubái llevó la delantera en la diversificación y descansa hoy sobre el sector terciario (turismo, banca, comunicaciones, transporte aéreo y marítimo, comercio) más que sobre el petróleo (un 5% de su PIB). Estas características determinaron que la economía de Dubái fuera la más afectada por la crisis internacional en 2008-2009, cuando se produjo un colapso de los grandes proyectos inmobiliarios y tuvo que ser rescatado con fondos de Abu Dhabi. El puerto de Jebel Ali y el aeropuerto internacional de Dubái (su nueva ampliación concluirá en 2020) figuran entre los primeros a escala mundial en transporte de mercancías y viajeros. El turismo representa un 30% de su PIB. Dubái acogerá la Expo 2020, lo que brinda una oportunidad para reactivar los sectores más afectados por la crisis reciente pero supone el riesgo

de que se produzca una nueva burbuja inmobiliaria. Por su parte, Abu Dhabi contribuye con un 60% del PIB total y en los últimos años sus planes estratégicos han orientado la economía, en principio basada en la dependencia petrolera de sus enormes recursos, hacia una exitosa diversificación que incluye proyectos emblemáticos en el ámbito de las energías renovables (Masdar City, con la mayor planta de energía solar del mundo), la cultura (universidades y museos de la isla Saadiyat), el turismo y el transporte marítimo.

El plan estratégico «Visión de los EAU para el 2021» (fecha del cincuentenario de la creación de los EAU) contempla como prioridades nacionales: la educación (figurar entre los 20 mejores del mundo), la sanidad pública de calidad, el desarrollo humano (situarse entre los 10 primeros países en el Índice de Desarrollo Humano del PNUD), la economía del conocimiento competitiva (figurar entre los 10 mejores países en el índice de competitividad global y facilidad para hacer negocios), la «emiratización» (multiplicar por 10 el grado de representación nacional en el sector privado), el entorno sostenible y la integración de las infraestructuras (ya se sitúan en el sexto lugar mundial en calidad de infraestructura y el objetivo es ser los primeros), la modernización de la administración de Justicia y la seguridad vial (estar entre los 10 países con menor tasa de mortalidad por accidentes de tráfico).

En el ámbito de la política, los EAU se centrarán en la puesta en marcha de servicios públicos de calidad y en el fortalecimiento del espíritu de unidad nacional, pero no en la transformación de sus estructuras políticas. Sus líderes están confiados, tras la experiencia de una Primavera Árabe que se ha llevado por delante a varios líderes brutales «que no daban nada a cambio a sus ciudadanos», de que los pueblos árabes anhelan «un verdadero desarrollo económico», con buenos servicios de educación, sanidad, justicia, vivienda y seguridad. Bajo la enseñanza de que «el descontento y la crisis continuarán agitando el mundo hasta que todos los gobiernos centren su energía en esos principios», no parece que se vayan a promover desde el Gobierno reformas democráticas en un futuro próximo.

«Hoy en día, los EAU son el número uno en Oriente Medio en cuanto a infraestructuras, desarrollo humano y tecnológico, economía del conocimiento, felicidad y satisfacción ciudadana, energías renovables, seguridad, protección, comercio, turismo y muchas otras áreas. Debemos continuar nuestra búsqueda de la excelencia global en todos los campos, porque somos una nación que no acepta nada que no sea la primera posición».³⁴

³⁴ Ibídem, págs. 42-43.

Kuwait: ¿cincuenta años de Primavera Árabe?

Al comienzo de la Primavera Árabe resultaba frecuente escuchar a los propios kuwaitíes decir que su país llevaba ya «cincuenta años de Primavera árabe». Cuando comenzaron las revueltas en Túnez a finales de 2010, Kuwait se aprestaba a celebrar en febrero del año siguiente el cincuentenario de su independencia, el vigésimo aniversario de su liberación tras la invasión iraquí y el quinto aniversario de la proclamación del emir Sabah al Ahmed al Jaber al Sabah en 2006. A lo largo de 2011, la caída sucesiva de los regímenes autoritarios en Túnez, Libia, Egipto y Yemen, el estallido de la crisis en Siria y la revuelta en Bahréin se produjeron al mismo tiempo que en Kuwait se intensificaba la lucha entre el Gobierno y el Parlamento, se convocaban grandes manifestaciones y tenían lugar unas elecciones en las que la oposición obtenía la mayoría de los puestos en la Asamblea Nacional. Hasta cierto punto, nada de esto era nuevo en la agitada —y en buena medida desconocida— vida política kuwaití.³⁵

En muchos aspectos, Kuwait ha sido un país pionero en la región. Su temprana independencia en 1961 y reconocimiento por la comunidad internacional (Bahréin, EAU, Qatar, Omán serían admitidos en las Naciones Unidas en 1971) fueron acompañados por un proceso que dio lugar a la Constitución de 1962 y a la puesta en marcha de un sistema parlamentario peculiar pero que, tras cinco décadas de funcionamiento, sigue siendo, con diferencia, el más abierto y participativo de la región.

Los orígenes de su sistema político se remontan a una época anterior a la economía petrolera. En 1938 surgió un movimiento constitucionalista protagonizado por un grupo de ricos mercaderes urbanos que reclamaban una mayor participación en los asuntos públicos y una limitación de los poderes del jeque gobernante, especialmente en materia de impuestos. Esta experiencia se frustró al año siguiente, la asamblea elegida fue disuelta y se produjeron incidentes violentos, pero constituyó un antecedente para el impulso de las reformas y la limitación del poder del emir. Ese mismo año comenzó a brotar petróleo del primer pozo perforado en los campos de Burgan y en 1962 el país se había convertido en el cuarto productor mundial tras los EE. UU., la URSS y Venezuela y el primero en Oriente Medio, por delante de Arabia Saudí e Irán. La riqueza del petróleo transformó rápidamente el país con nuevas infraestructuras y la sociedad se instaló en el estado del bienestar: empleo público con elevados salarios, sanidad y educación de calidad, pensiones, subsidios y ayudas de vivienda para las familias jóvenes, etc. En ese momento el país ac-

³⁵ Ver un repertorio bibliográfico sobre Kuwait en: Alou Forner, G.: «Huellas de tinta en el desierto. Una guía bibliográfica sobre Kuwait en las bibliotecas del MAEC», en *Cuadernos de la Biblioteca Islámica*, n.º 188. Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Madrid, 2014. Recuperado de <<http://www.aecid.es/CentroDocumentacion/Documentos/Biblioteca/Bibliografias-Islamica/bibliografia-kuwait.pdf>>.

cedió a la independencia y se dotó de la Constitución de 1962 donde se establecieron las bases de un juego político abierto que resultaba inédito en la región. No hubo un automatismo entre el disfrute generalizado del bienestar y el surgimiento de una sociedad complacida y un Parlamento dócil al Gobierno. Varias legislaturas de la historia parlamentaria kuwaití han estado dominadas por la oposición (no necesariamente liberal en los términos occidentales) y el debate político ha atravesado etapas de gran tensión en los últimos cincuenta años. A pesar de que la invasión de Saddam Hussein se produjo en uno de esos momentos de graves desacuerdos internos (el Parlamento estaba disuelto desde 1986), los invasores no encontraron ningún apoyo entre la oposición kuwaití y la ocupación y la liberación resultaron un acicate para reforzar el sentimiento de unidad nacional y restablecer el pacto entre el Gobierno y el pueblo kuwaití. Las elecciones de 1992 restauraron la actividad parlamentaria.

El descubrimiento del petróleo reforzó el poder de la familia Al Sabah, que gobernaba el país desde mediados del siglo XVIII, por encima de las grandes familias empresariales (el gobernante ya no dependía de impuestos sobre el comercio y aduanas), aunque estas mantuvieron su influencia social y el control de buena parte de la actividad comercial. Pero la familia gobernante tampoco disfrutaba de un poder absoluto. La movilización de una clase urbana desde mediados del siglo pasado, la influencia de los movimientos nacionalistas y panarabistas y, finalmente, la Constitución de 1962 limitaron el poder de los Al Sabah.³⁶ Desde entonces Kuwait se encuentra mucho más cerca de la monarquía constitucional que del absolutismo monárquico (o presidencialista) característico de otros países árabes. En los últimos años ha aumentado la presión para su transformación en una monarquía parlamentaria. Sin embargo, el Gobierno ha tenido que buscar distintos apoyos en función de las circunstancias, encontrándolos alternativamente en grupos tribales, islamistas, nacionalistas o liberales.

El sistema político kuwaití descansa sobre dos pilares: el emir y la Asamblea Nacional. Los poderes del emir son muy amplios, según la Constitución. Comparte el poder legislativo con la Asamblea Nacional, que puede disolver con la obligación de convocar elecciones en el plazo de 60 días. Nombra al primer ministro (un miembro de su familia) y a los integrantes de su gabinete, donde las principales carteras (normalmente un tercio del total) están en manos de otros Al Sabah. El emir nombra también, con el concurso de la Asamblea Nacional, un príncipe heredero. Hasta 2003 el heredero desempeñaba también el cargo de primer ministro, lo que le mantenía inmune de los ataques del Parlamento, pero la separación de ambas funciones ha permitido desde entonces una intensificación del

³⁶ Crystal, J.: *Oil and politics in the Gulf. Rulers and merchants in Kuwait and Qatar*, Cambridge University Press, 1990.

debate político entre Gobierno y Parlamento, del que ya no puede mantenerse al margen el primer ministro de turno. Desde 2006 ha aumentado la inestabilidad y se han sucedido los cambios de gabinete y las convocatorias electorales anticipadas.

La Asamblea Nacional está formada por 50 diputados electos. También forman parte de ella los ministros del gabinete, cuyo número no puede sobrepasar un tercio de los miembros elegibles. Por su parte, el gabinete incluye necesariamente a, al menos, un diputado electo. La Asamblea no interviene en el nombramiento del gabinete, pero puede votar cuestiones de no-confianza contra los ministros y, en el caso del primer ministro, mociones sobre la «inhabilidad para cooperar con el gobierno» que pueden determinar su caída. En ocasiones, la oposición islamista ha paralizado iniciativas gubernamentales, como el reconocimiento del sufragio femenino en 1999, finalmente aprobado en 2005. El clima de enfrentamiento entre ambos poderes llevó a la suspensión indefinida —e inconstitucional— de la Asamblea en dos ocasiones (1976-1981 y 1986-1990).

Esta estructura política tiene ciertas peculiaridades. Los partidos políticos no están permitidos y en teoría los candidatos y diputados se presentan con carácter uninominal, aunque en la práctica se agrupan desde las primeras elecciones en 1963 en diversas tendencias y forman «bloques» en el Parlamento: liberales, nacionalistas, chífes de diversas tendencias, islamistas suníes (salafistas o de la Hermandad Musulmana), elementos tribales, etc., que pueden llegar a formar coaliciones progubernamentales o de la oposición.

La sociedad civil también actúa en la política por medio de los medios de comunicación (cadenas de televisión y prensa controladas por hombres de negocios de distintas orientaciones) y modernas redes de comunicación social (usadas intensivamente por la juventud). Aunque las arraigadas *diwanis* (salones de recepción para familiares y amigos que se abren semanalmente en las casas principales de la ciudad) siguen siendo los principales foros de reunión y discusión política y el mejor termómetro de la temperatura política.

Existe también una dicotomía, todavía muy clara en los resultados por circunscripciones en las elecciones más recientes, entre la población urbana *hadhar*, que se considera descendiente de las familias de mercaderes y navegantes que vivían intramuros a comienzos del siglo xx, y la población de origen beduino que se hizo sedentaria a partir del desarrollo petrolero, la urbanización y la extensión de la nacionalidad kuwaití en el momento de la independencia.³⁷

³⁷ Al Nakib, F.: «Revisiting hadhar and badu in Kuwait: citizenship, housing and the construction of a dichotomy», en *International Journal of Middle East Studies*, n.º 46, Cambridge University Press, 2014, págs. 5-30.

En el Kuwait actual, junto a una población urbana y cosmopolita convive una sociedad más tradicional con un marcado componente tribal de origen beduino marcada por las directrices de sus propios jeques. Estas estructuras tribales son capaces de movilizar a grandes masas de electores y por ello forman parte de los grandes acuerdos y negociaciones, siendo piezas fundamentales del juego político. Cuentan con representantes propios en la Asamblea Nacional y normalmente celebran en su seno elecciones primarias y llegan a acuerdos de intercambios de votos entre sus líderes.

Las sucesivas reformas de la normativa sobre nacionalidad no han conseguido terminar con el problema de los apátridas llamados *bidún* (derivado del árabe *bidun yinsiyah*, sin nacionalidad), una población de unas 120.000 personas que permanecen a la espera de que se les permita su naturalización como kuwaitíes. Sin embargo, para el Gobierno se trata, en muchos casos, de infiltrados externos que han destruido su documentación originaria con el fin de beneficiarse del ventajoso estatuto del ciudadano kuwaití.

El factor religioso también influye en el ambiente político, sin que sea un elemento distorsionador de la cohesión nacional. Aunque la mayoría de la población es suní, la numerosa comunidad chií (un 25%) es una parte indistinta del tejido social kuwaití y puede convertirse en una pieza clave del equilibrio de poder entre Gobierno y Parlamento, dadas las distintas tendencias que existen en su seno y la fragmentación política de la Asamblea Nacional.

Dado el protagonismo de la Asamblea Nacional, las modificaciones del procedimiento electoral han sido siempre asuntos de la mayor trascendencia. El sufragio universal no se reconoció hasta 2005 gracias a una reforma impulsada por el Gobierno que ya había fracasado en 1999 cuando otra propuesta para permitir el voto de las mujeres fue rechazada por la Asamblea Nacional. A pesar del arraigo del movimiento feminista y de la notable presencia de mujeres en la vida pública y laboral, en las elecciones de 2006 ninguna candidata resultó elegida y hubo que esperar hasta 2007 para que la chií Masuma Mubarak, con el mayor número de votos en su circunscripción, fuera además nombrada como la primera mujer ministra en un gabinete kuwaití.

La modificación del número de circunscripciones también ha marcado el debate de los últimos años, al considerarse que un elevado número de ellas favorece la manipulación del voto. En 2006 hubo multitudinarias manifestaciones de activistas vestidos de color naranja (emulando el coetáneo Movimiento Naranja de Ucrania) que reclamaban una reforma electoral que permitiera pasar de 25 a 5 distritos electorales y de esa manera dificultar la compra de sufragios y las maniobras tribales para el intercambio de votos en las pequeñas circunscripciones.

Ese año es considerado uno de los *annus mirabilis* de la historia reciente de Kuwait. Al morir el emir Jaber al Ahmed al Jaber Al Sabah en enero se produjo una doble sucesión: el emir Saad al Abdallah al Salem Al Sabah renunció 9 días después por razones de salud y fue sucedido hasta el día de hoy por el jeque Sabah al Ahmed al Jaber Al Sabah, que había sido primer ministro desde 2003 y ministro de Asuntos Exteriores durante casi cuatro décadas. El emir actual rompió nuevamente la alternancia entre las dos ramas de la familia al nombrar heredero a su medio hermano Nawaf y al encargar a su sobrino Nasser la formación de su primer gabinete. Desde la muerte en 1916 del jeque Mubarak Al Sabah (conocido como al Kabir, por ser considerado el fundador del Kuwait moderno) se ha intentado guardar una alternancia sucesoria entre las dos ramas de la familia surgidas de sus hijos Jaber y Salem, que no siempre se ha mantenido.

Desde 2006 ha aumentado la inestabilidad y se han sucedido los gabinetes y las convocatorias electorales anticipadas. Desde esa fecha ha habido siete elecciones (2006, 2008, 2009, 2011, dos en 2012 y las de julio de 2013); el jeque Nasser encabezó siete Gobiernos sucesivos hasta su renuncia en noviembre de 2011 y su sustituto, el jeque Jaber, ya ha formado otros cinco Gobiernos por encargo del emir, hasta sumar el trigésimo tercer gabinete en la historia de Kuwait, en contraste con los 20 gabinetes nombrados entre 1961-2001. Esta repetición de procesos electorales estaba causando la fatiga de electores, que cada vez acudían en menor número a las urnas, y de los candidatos, que se desgastaban en costosas campañas y solo podían desempeñar sus funciones por breve tiempo.³⁸ En la Asamblea Nacional hubo continuos movimientos para interpelar a ministros y una tensión creciente con el Gobierno que culminó en enero de 2011 con una moción contra el primer ministro apoyada por 22 diputados. Y en marzo, los diputados chífes amenazaron con promover una moción contra el ministro de Asuntos Exteriores por el apoyo de Kuwait a la intervención militar del CCG en Bahrén.

Junto a las manifestaciones de la oposición política más tradicional surgió el activismo de grupos nuevos («Quinta Valla», *Kafi* o *Nahj*) que emulaban el estilo de otros movimientos juveniles surgidos en la Primavera Árabe de otros países y que reclamaban una monarquía parlamentaria mediante el uso de las redes sociales de Internet y las sentadas en lugares públicos como la plaza Irada entre el Parlamento, el Tribunal Supremo y el complejo palaciego del Gobierno. Al mismo tiempo, el descontento social se puso de relieve en huelgas y protestas de los trabajadores del sector público (aduanas, sanidad pública, aerolínea Kuwait Airways) que

³⁸ Tétreault, M. A.: «Bottom-up democratization in Kuwait», en *Political change in the Arab Gulf States: stuck in transition*, Tétreault, M. A.; Okruhlik, G. y Kapiszewski, A. (eds.), Londres: Boulder, 2011, págs. 73-98.

normalmente se desactivaron con alzas salariales. Pero un escándalo de corrupción que afectaba al primer ministro y a varios diputados acusados de recibir sobornos del Gobierno fue la gota que colmó el vaso y llevó a la intensificación de las manifestaciones, hasta que el 17 de noviembre varios diputados de la oposición y cientos de manifestantes tomaron al asalto la sede de la Asamblea Nacional. Unos días después el primer ministro presentó su renuncia, el emir encargó la formación de Gobierno al hasta entonces ministro de Defensa, el jeque Jaber, y convocó elecciones para el 2 de febrero de 2012, por cuarta vez en seis años.³⁹

Las elecciones tuvieron lugar en un clima de gran expectación, por ser las más significativas en el CCG desde el inicio de la Primavera Árabe.⁴⁰ La participación fue muy elevada, cercana al 60%. Ninguna mujer fue elegida, el número de diputados chiíes y liberales se redujo. Los diputados de la oposición, principalmente salafistas, elementos tribales y nacionalistas radicales, sumaron 35 de los 50 asientos electivos y formaron un «bloque de oposición», encabezado por el diputado más votado, Musallam al Barrak. Hubo varios intentos de islamizar el país: una iniciativa para reformar la Constitución y hacer de la sharía la principal fuente de la legislación, o de reforma de las leyes penales para castigar con la pena de muerte el delito de blasfemia, que el emir se negó a firmar. La pugna entre ambos poderes llevó a la suspensión de la Asamblea Nacional durante un mes y en junio el Tribunal Constitucional declaró nulas las elecciones por un defecto formal de la convocatoria y ordenó la reinstauración del Parlamento de 2009. Durante el verano hubo rumores sobre una nueva reforma electoral y la oposición amenazó con boicotear los comicios si la normativa electoral era manipulada por el Gobierno. El Parlamento ficticio de 2009, que nunca llegó a reunirse por falta de quórum, fue disuelto por el emir, se convocó elecciones para el 1 de diciembre y el emir firmó un decreto de modificación de la ley electoral. El número de candidatos que cada elector podía votar en su papeleta fue reducido de cuatro a uno, otra medida que en teoría dificultaba el intercambio de votos, una práctica favorable a islamistas y candidatos tribales. Durante ese mes de octubre tuvieron lugar las manifestaciones más concurridas de la historia del país, alcanzando posiblemente los 100.000 manifestantes. El líder de la oposición, Al Barrak, fue detenido por desafiar al emir al encabezar una de las manifestaciones y repetir «No le permitiremos...».

La participación fue la más baja de la historia parlamentaria de Kuwait, un 35%. El resultado fue un Parlamento menos conflictivo y más dispuesto a colaborar con el Gobierno, ya que destacados miembros de la oposición (incluidos los liberales) quedaron autoexcluidos de la Asamblea Nacional

³⁹ Tétreault, M. A.: *Looking for revolution in Kuwait*, MERI, Middle East Report Online, november 1, 2012.

⁴⁰ Zaccara, L.: «Elecciones en el Golfo: resistir la "primavera árabe"», en *Política Exterior*, n.º 148, julio/agosto 2012, págs. 136-147.

e intentaron mantener viva la tensión política en *diwanias* y manifestaciones periódicas. Con todo, este ritmo de acontecimientos no se detuvo, el Parlamento fue disuelto de nuevo y el emir convocó elecciones para el 27 de julio de 2013, en plena canícula y durante el mes de Ramadán, lo que restó mucha intensidad a la campaña electoral. Además, la oposición no supo mantenerse unida de cara a un nuevo boicoteo de los comicios y mucho menos pudo ofrecer un discurso claro y unificado orientado a las reformas democratizadoras (como un Gobierno parlamentario), dada la heterogeneidad de sus componentes. Ello, unido al hábil pactismo ejercido por el emir con importantes grupos tribales y sectores de la población, favoreció una participación más elevada y la elección de una Asamblea Nacional dominada por elementos progubernamentales.

El dinamismo político y la arraigada cultura política de Kuwait pueden ser una prueba de que el bienestar generalizado de los nacionales de los países del Golfo no tiene que ser indefectiblemente un obstáculo para la democratización.⁴¹ El clima político de los últimos años ha puesto de manifiesto la existencia de sectores descontentos, dispuestos a movilizarse en grandes manifestaciones e incluso a correr riesgos por expresar su desafección al régimen o críticas puntuales al mismo. Pero también la existencia de unas costuras distintas a las de cualquier otro país del CCG, sin una Constitución como la kuwaití de 1962, que limita el poder del gobernante, garantiza un papel protagonista a la Asamblea Nacional y permite la existencia de espacios para el debate político.

Sin embargo, esta inestabilidad crónica, favorecida por una mayor apertura política, ha sido considerada como una dificultad para la modernización del país, ya que los sucesivos cambios en la administración suponen parones y retrocesos en la ejecución de los grandes proyectos pendientes en los planes de desarrollo que se aplazan una y otra vez. Por ello, el caso de Kuwait resulta paradójico dentro del CCG y del resto del mundo árabe.

Omán: primavera tras el renacimiento

El sultanato de Omán es posiblemente el país más desconocido de los del CCG, a pesar de haber sido el más visitado por navegantes, comerciantes, militares y embajadores occidentales desde comienzos de la Edad Moderna gracias a su posición estratégica. Desde Omán se controla un lado del estrecho de Ormuz (la península de Musandam) y una amplia fachada marítima sobre el océano Índico. Esta situación geográfica lo ha convertido en un lugar atractivo para portugueses, persas, turcos y británicos

⁴¹ *Kuwait Study Group: the experience of parliamentary politics in the GCC*, Workshop summary, Chatham House, february 2012. Recuperado de <<http://www.chathamhouse.org/publications/papers/view/183411>>.

a lo largo de los siglos. Don Alfonso de Albuquerque conquistó la plaza de Mascate para Portugal en 1507 y poco después se construyeron unos fuertes imponentes para vigilar el acceso al puerto de la vieja ciudad. En 1617, el embajador español que Felipe III envió ante el Shah Abbas de Persia, don García de Silva, descansó unos días en Mascate, en compañía de los frailes del convento de San Agustín.

Desde el siglo XIX Omán ha sido tradicionalmente un aliado del Reino Unido (imposición de la tregua entre los emiratos del Golfo —los llamados *Trucial States*— para acabar con la piratería) y los británicos han estado inmiscuidos en los asuntos de gobierno del sultanato durante décadas hasta bien entrado el siglo XX. En la actualidad, Omán es también un aliado de los Estados Unidos (participó con un contingente en la guerra del Golfo en 1990-1991 y prestó apoyo logístico para la ocupación de Iraq en 2003), si bien ha preferido no formar parte de la Iniciativa de Estambul junto con los países de la OTAN y otros del CCG. Desde comienzos del siglo XXI su ubicación geográfica ha cobrado mayor interés debido a las operaciones de lucha contra la piratería frente a las costas de Somalia y por las posibilidades de convertirse en una ruta de transporte marítimo alternativa a la que discurre por un estrecho de Ormuz amenazado de cierre por las tensiones en la zona. Al mismo tiempo, Omán mantiene unas relaciones privilegiadas con Irán, lo que le permite actuar de mediador, transmitir mensajes y facilitar soluciones en algunas crisis internacionales con ese país. De hecho, recientemente se ha conocido que Omán ha servido de discreto anfitrión para unas negociaciones entre los Estados Unidos y la vecina República Islámica. El sultanato tiene además, a diferencia de otros Estados del CCG, una larga trayectoria histórica y un legado histórico-patrimonial que le dan una personalidad especial, que se refleja incluso en un modelo distinto de planificación urbana. Su tradición navegante le permitió frecuentar, e incluso controlar durante siglos, enclaves en ambas orillas del golfo Pérsico y en las costas de África Oriental (Zanzíbar). Junto con la lengua árabe, otras lenguas como el urdu, el baluchi y el swahili tienen cierta presencia en sectores de la población nacional, fruto de esas relaciones históricas con el subcontinente indio y las costas africanas. Es el único país musulmán donde la mayoría de la población y el propio gobernante pertenecen a la rama ibadí del islam, distinta del sunismo y del chiismo.

A pesar de esta proyección política del pasado, cuando el sultán Qabús llegó al trono en 1970, tras derrocar a su padre Said bin Taimur en un golpe palaciego con el apoyo del Reino Unido y elementos omaníes ajenos a la familia Al Said, Omán era un país atrasado y aislado. Desde entonces, Qabús ha ejercido un gobierno personalista. Por ello el sultanato no es considerado una «monarquía dinástica» en los términos aplicables a las otras del Golfo, donde existe una familia gobernante que actúa como un clan que ocupa buena parte de los puestos del Gobierno y la adminis-

tración.⁴² La propaganda omaní sitúa en 1970 el inicio del denominado «renacimiento» (*Al Nahda*), que se identifica con el progreso traído por los largos años de gobierno del sultán. Qabús es objeto de un culto a la personalidad y de un afecto sincero de buena parte de la población, aunque sus escasas apariciones públicas son siempre muy medidas. Una de las actividades más cuidadas de la agenda anual del sultán han sido los llamados en inglés «meet the people tours» en los que Qabús, acompañado de una extensa y variopinta comitiva que incluye a varios ministros, recorre durante semanas algunas regiones del país y celebra audiencias con las comunidades locales para conocer las necesidades del pueblo. Las crónicas oficiales del país se refieren siempre al «antes y después», no del descubrimiento del petróleo (como en los otros países del CCG), sino del comienzo de su Gobierno hace casi cuarenta y cinco años.

Cuando Qabús accedió al poder, la primera cuestión que hubo que abordar fue la extinción de la rebelión en la provincia meridional de Dhofar, lindante con el antiguo Yemen del Sur. El movimiento guerrillero comunista local contaba con el apoyo del país vecino, la URSS y la República Popular China y mantuvo en jaque al Gobierno del joven sultán. Finalmente, el apoyo de las tropas británicas, jordanas e iraníes fue decisivo para vencer a la guerrilla en 1975. A partir de entonces se inició un período de crecimiento económico y estabilidad política con pocos sobresaltos y con una introducción gradual de reformas. Una de ellas fue la creciente participación de las mujeres en los asuntos públicos mediante el nombramiento de mujeres en altos cargos de la administración y el reconocimiento del derecho de sufragio activo y pasivo en 2000. En la actualidad hay dos ministras en el Gobierno y el sultán ha nombrado a una embajadora ante España. Sin embargo, al disponer de menores recursos petroleros que otros socios del CCG, el desarrollo de Omán ha seguido unos patrones distintos.

En 1996 el sultán otorgó una carta constitucional, la Ley Básica, que regula los poderes del Estado. En virtud de ella Qabús es, además de jefe del estado, el primer ministro y el ministro de Asuntos Exteriores, Defensa y Hacienda (aunque existe la categoría de «ministro encargado»), así como comandante de las Fuerzas Armadas. Dos cámaras, el Majlis al Sura (Consejo Consultivo, de 84 miembros elegidos por sufragio universal y un mandato de 4 años) y el Majlis al Dawla (Consejo de Estado, nombrado por el sultán) apoyan al Gobierno a través de un procedimiento consultivo y la realización de informes y propuestas. Sus competencias se ampliaron a raíz de los incidentes que tuvieron lugar durante la Primavera Árabe.

⁴² Herb, M.: *All in the family: revolution, absolutism and democracy in Middle East monarchies*, Albany: State University of New York Press, 1999, págs. 145-152.

A finales de febrero de 2011 se produjeron manifestaciones y protestas que llegaron a alcanzar una violencia inusitada, especialmente en la ciudad industrial de Sohar, donde hubo una víctima mortal. Los manifestantes planteaban algunas reivindicaciones políticas, decían respetar la figura del sultán y se centraban en demandas de tipo económico (más puestos de trabajo, mejores salarios, condonación de deudas de consumo, etc.), así como en la lucha contra la corrupción. A raíz de las protestas, el sultán realizó una remodelación gubernamental profunda que afectó a varios de sus ministros más antiguos y se aprobaron medidas para disminuir el descontento social. En octubre de 2011 se celebraron las últimas elecciones, con una elevada participación (76%, frente al 62% en las elecciones de 2007). Poco después de las elecciones, el sultán introdujo una modificación en la Ley Básica dando mayores competencias legislativas a ambas cámaras que ahora, además de aprobar o enmendar los proyectos de ley del Gobierno, tienen iniciativa legislativa. Además, la cámara consultiva puede interpelar a los ministros. En diciembre de 2012 se celebraron por primera vez elecciones a los Consejos Municipales, que desde ese momento contarían también con miembros electos, además de designados. Al mismo tiempo, los tribunales juzgaron por corrupción a varios altos cargos y directivos muy destacados de empresas públicas. A pesar de estas reformas políticas, ha seguido la censura y la represión de los activistas de Internet. En el verano de 2012 se produjeron detenciones y condenas judiciales contra varios activistas de Internet por insultos al sultán, si bien en 2013 fueron indultados.

A comienzos del siglo xxi, el sultanato de Omán hace frente a tres grandes retos. En primer lugar, el demográfico y social, al haber experimentado un crecimiento de la población que ha pasado de medio millón en 1970 a rozar los cuatro millones en la actualidad. Además, en los últimos años, se ha producido un aumento muy intenso de la población extranjera cuya proporción era en principio mucho menor que en los países más desarrollados del CCG. Ambos factores han producido un elevado desempleo entre la población joven. En segundo lugar, el económico, al no disfrutar Omán de unos recursos de hidrocarburos tan abundantes como otros productores de CCG y resultar más acuciante la diversificación de la economía y el desarrollo del sector privado, especialmente el más intensivo en mano de obra. Y, en tercer lugar, el sultanato afronta un reto político al haberse puesto de manifiesto las demandas de reforma con la revuelta de 2011, y estar pendiente la cuestión sucesoria.

Efectivamente, el sultán —de 73 años— no tiene ni descendencia directa ni un sucesor claro. Por su parte, la Ley Básica establece una regulación muy poco práctica (tras el fallecimiento del sultán la familia Al Said tendría que llegar a un acuerdo en el plazo de tres días y, en caso contrario, el Consejo de Defensa anunciaría el nombre del sucesor que el sultán ya ha escrito en una carta secreta que permanece bajo custodia de dicho

órgano). Además, en la historia reciente de Omán existen antecedentes de movimientos favorables al establecimiento del imanato ibadí frente al poder del sultán, ya que a mediados de los años 1950 se produjo una revuelta en el interior del país, que recibió apoyo saudí, para sustraerse a la autoridad del sultán de Mascate. Aunque desde 1970 la máxima autoridad religiosa es un muftí, en 2005 se desarticuló un complot que supuestamente tenía como objetivo la restauración del imanato ibadí. Con todo, en Omán prevalece el clima de convivencia entre las distintas ramas del islam (también hay una minoría chii) y existe una prevención hacia la influencia wahabita. En 2011, tras las manifestaciones ocurridas, el sultán modificó la composición del Consejo de Defensa e incluyó a los presidentes de ambos Consejos y al del Tribunal Supremo, es decir, que un cargo electo participará en la cuestión sucesoria omaní.

La economía omaní descansa principalmente en el sector de hidrocarburos, a pesar de sus menores reservas y capacidad de producción, con la peculiaridad de que a partir del año 2000 Omán se ha convertido en un exportador importante de gas licuado (la empresa española Unión Fenosa firmó entonces un importante contrato de suministro gasístico), si bien tiene que competir con el mayor productor, Qatar. No obstante, la diversificación económica apremia y en los últimos planes quinquenales de desarrollo se da un gran énfasis al desarrollo del sector privado y a actividades como el turismo con capacidad de generación de empleo. También hay medidas de apoyo a sectores tradicionales como la pesca y la agricultura, esta última muy afectada por la desecación de los acuíferos en la franja costera, que no puede ser compensada con plantas desalinizadoras de costoso consumo energético. Junto a la privatización en el sector de las telecomunicaciones y la aviación (Oman Air, con 30 aviones, alcanzaría una flota de 50 aparatos en 2017 y aumentaría sus conexiones con nuevos destinos), la generación y la distribución eléctricas también se han abierto a la iniciativa privada. Está en marcha un ambicioso plan de puertos que incluye el de la ciudad industrial de Sohar, el de Salalah en Dhofar (donde se abrió la primera zona aduanera libre) y en Duqm (a media distancia entre la capital y Salalah, separadas por casi 1.000 km) donde antes había un pequeño poblado de pescadores. Estos puertos, junto al ya saturado de Mascate, pueden convertir al sultanato en un centro estratégico de distribución de mercancías, si bien los puertos omaníes habrán de competir con el puerto de Fujeirah en la fachada índica de los EAU. Junto al nuevo aeropuerto de Mascate, que se inaugurará este año, se han proyectado otros menores en lugares costeros como Sohar, Ras al Had y Duqm y del interior como Adam, para articular el extenso territorio del país (309.500 kilómetros cuadrados) y fomentar el turismo. En los últimos años también se han liberalizado las inversiones extranjeras y se ha permitido la adquisición de bienes raíces por personas extranjeras en complejos residenciales (*The Wave*). También se han realizado obras emblemáticas para reforzar la imagen del país, como el teatro de la ópera

de Mascate, el primero del CCG. Sin embargo, otros proyectos inmobiliarios se han paralizado como consecuencia de la crisis económica general (*The Blue City, Salam Yiti Resort*). En los trabajos preparatorios del plan quinquenal 2016-2020 se contempla un proyecto ferroviario, anhelado desde hace mucho tiempo en el conjunto del CCG, que en el caso de Omán permitiría la conexión de los grandes puertos con el interior del Golfo.

La población (según el censo de 2010: 2.690.000 habitantes, de los que un 23% serían extranjeros) se concentra en la capital y en la franja costera al norte de Mascate (Al Batinah) donde la urbanización es más intensa. Cada año hay unos 45.000 graduados omaníes nuevos (las mujeres representan el 53% de los licenciados en la Universidad Sultán Qabús) que demandan trabajo y en los últimos años se ha hecho gran énfasis en la educación superior y en la formación profesional. Desde hace años se promueve una política de «omanización» del empleo para fomentar la contratación de nacionales omaníes mediante el establecimiento de cuotas en las plantillas de las empresas. Algunos puestos de trabajo, que en otros países del CCG se consideran propios de trabajadores extranjeros poco cualificados, en Omán están reservados a los nacionales, como la conducción de taxis, actividad permitida incluso a las mujeres. Tras las protestas de 2011, el Sultán prometió la creación de miles de puestos de trabajo en el sector público e incentivos en el sector privado, como el establecimiento de un salario mínimo para los trabajadores omaníes. Ese año se modificó la legislación laboral para introducir la semana de cinco días y las vacaciones de 30 días en el sector privado. En 2013 se ha aprobado una nueva subida del salario mínimo de los omaníes en el sector privado (que se sitúa en 844 dólares) y más medidas de apoyo a las pequeñas y medianas empresas, con el fin de alentar el empleo incluso en los sectores menos pagados y peor considerados socialmente. Desde comienzos de 2014 también se aplica una nueva escala salarial en el sector público. Un porcentaje elevado de mujeres omaníes (un 17% del empleo según el censo de 2003) trabajan en el sector público (educación, salud) y en banca. Con todo, el desempleo actual es muy elevado entre la población joven (hasta un 33% entre los 15 y 24 años) y las últimas ofertas de empleo público han recibido un número masivo de solicitudes.

En 2013 se conocieron nuevos datos sobre el crecimiento alarmante de la población, que superaría los 3 millones y se habría pasado de unos 700.000 extranjeros en 2006 (un 26% de la población) a 1,7 millones (un 44% del total) debido, principalmente, al auge de las contrataciones en el sector de la construcción. Como consecuencia de ello, el Gobierno anunció que la población extranjera no debería superar el 33% y a finales del año pasado se decretó una suspensión de la contratación de mano de obra extranjera en sectores como la construcción y la limpieza, y se ha limitado la posibilidad de reagrupar a familiares de estos trabajadores. Otras medidas para el reequilibrio de la economía han sido el anuncio de

un impuesto (2%) sobre el envío de remesas de los extranjeros y la reducción de los subsidios energéticos, para reducir el consumo en hogares y empresas y frenar el aumento del gasto público.

En general, Omán afronta el desafío de una diversificación económica que tiene que realizarse con premura para mantener la legitimación del sultanato y superar los problemas de desarrollo que el estallido de 2011 puso de relieve. La disponibilidad de menores recursos energéticos que otros países del CCG tendría que servir de acicate para seguir poniendo énfasis en la expansión de actividades como el turismo o el transporte marítimo y, en general del sector privado, con el fin de absorber la demanda de empleo juvenil. Los cambios introducidos recientemente para aumentar la participación ciudadana en las instituciones y combatir la corrupción son buenos indicativos de que las reformas se seguirán introduciendo de manera gradual bajo la supervisión e impulso directo del sultán Qabús tras la sacudida del 2011.

Qatar: de la globalización al extrañamiento regional

El caso de Qatar es posiblemente el mejor ejemplo de cómo uno de los pequeños países del Golfo ha conjugado las necesidades de reformas internas con la búsqueda de una mayor proyección internacional en un entorno cambiante donde las transformaciones se han intensificado en los últimos años. No obstante, en marzo de 2014 el balance tanto del proceso de reformas internas como de la política internacional ofrece claroscuros e interrogantes. El indudable éxito en la globalización del emirato, con su presencia destacada en iniciativas de la política internacional, la cultura y las comunicaciones y el liderazgo asumido en algunos procesos en curso en el mundo árabe acaso se vean ahora oscurecidos con la amenaza de aislamiento en la propia región del Golfo. Resulta paradójico, pero a principios de este año se ha puesto de manifiesto el distanciamiento entre Qatar y otros miembros destacados del CCG (Arabia Saudí, EAU y Bahreín) con una crisis diplomática regional que ha significado la retirada simultánea de tres embajadores del CCG en Doha. El relevo generacional producido en Qatar a mediados del año pasado, con la abdicación del emir a favor de su hijo, tendría que apuntar en una de las dos direcciones siguientes: el continuismo de la política anterior con el precio de los riesgos y contradicciones ahora conocidos, o el reajuste de las cuestiones que han provocado fricciones en el CCG y una mayor atención a los asuntos internos.

En el corto período de tiempo transcurrido desde que el emir jeque Hamad bin Jalifa al Thani tomó el poder en 1995 (tras un golpe de Estado incruento contra su padre Jalifa, quien a su vez había derrocado a su primo Ahmed en 1972) hasta que en junio de 2013 renunció a favor del príncipe heredero Tamim (de 33 años, educado en Sandhurst y nombrado

heredero en 2003 cuando ostentaba el título su hermano Jasim), Qatar ha pasado de ser un emirato conservador y con poca presencia en la escena internacional a convertirse en un país con un gran dinamismo económico y la mayor renta per cápita del mundo, así como en un actor con un peso cada vez mayor en el mundo árabe y las relaciones internacionales.

Para ello, Qatar ha seguido una estrategia continuada en cuatro planos. En el plano interno, la llegada al poder del emir Hamed al Thani fue seguida de una serie de reformas aperturistas y modernizadoras, una vez conjurado el intento de golpe de Estado involucionista de 1996 que alentó un sector disconforme de la familia gobernante (con apoyo saudí). Es cierto que a lo largo de su historia los nacionales del emirato no han sufrido la brutalidad de un régimen opresor pero tampoco han tenido protagonismo alguno en el proceso de toma de decisiones del Gobierno, hasta que hace poco se emprendió un lento proceso de reformas políticas. Desde 1999 se han organizado elecciones periódicas cada cuatro años y mediante sufragio universal para los 29 miembros del Consejo Municipal Central y en 2003 se adoptó, tras un referéndum, la nueva Constitución que sustituía la provisional que se había prorrogado desde la independencia en 1970. La Carta Magna estableció un nuevo Consejo Consultivo (parcialmente elegible por sufragio universal y con limitadas funciones legislativas) y un sistema garantista de un catálogo de derechos civiles, políticos y sociales. A partir de 2004 se realizaron reformas profundas en el sistema educativo, con la generalización de la enseñanza en inglés y la apertura en Doha de centros académicos, universitarios y *think tanks* extranjeros de prestigio. Las mujeres, con el liderazgo de la propia esposa del Emir, la jequesa Mozah bin Nasser, asumen desde hace unos años puestos de responsabilidad, como fueron entonces el Ministerio de Educación o la presidencia de la Universidad de Qatar.⁴³ Sin embargo, las elecciones previstas del Consejo Consultivo han sido aplazadas sucesivamente en 2011 y 2013.

La liberalización económica fue a la par de las reformas políticas emprendidas, gracias a los enormes recursos gasísticos (tercera reserva mundial, tras Rusia e Irán) que permiten compensar unas menores reservas de petróleo en comparación con otros vecinos del Golfo. En 2006 Qatar se convirtió en el mayor productor mundial de gas licuado y en 2010 generaba un tercio de la producción mundial. En consecuencia, el PIB se ha cuadruplicado en veinte años, la economía ha crecido a un ritmo elevadísimo (20% en 2011) y la renta per cápita ha alcanzado los niveles más altos (102.943 dólares en 2011, la más elevada del mundo). Doha rivaliza con Dubái y Bahreín para convertirse en el centro regional de los

⁴³ Crystal, J.: «Political reform in Qatar», en Tétreault, M. A.; Okruhlik, G. y Kapiszewski, A. (eds.): *Political change in the Arab Gulf States. Stuck in transition*, Londres: Lynne Rienner, 2011, págs. 119-135.

servicios financieros. Los enormes ingresos del Estado han nutrido el fondo soberano qatarí y posibilitado grandes operaciones de inversión cada vez más ambiciosas en sectores estratégicos de otros países, lo que no ha estado exento de polémicas, hasta entonces extrañas a la tradicional discreción de *Qatar Investment Authority* y *Qatar Fund*.

En tercer lugar, Qatar emprendió una exitosa agenda de promoción de su imagen-país mediante llamativas iniciativas en los ámbitos de la cultura y la educación (apertura de sucursales de universidades extranjeras como Georgetown y University College de Londres o del Museo de Arte Islámico), el deporte (organización de los Juegos Asiáticos en 2006 y del Campeonato del Mundo de fútbol en 2022), el turismo y los viajes (expansión de Qatar Airways y construcción de un nuevo aeropuerto en Doha para rivalizar con el de Dubái), la arquitectura (con los edificios más novedosos de Zaha Hadid, Jean Nouvel, I. M. Pei o Norman Foster) y, sobre todo, en el ámbito de las comunicaciones. Efectivamente, la creación de la cadena Al Jazira en 1996 tuvo un gran impacto en el resto del mundo árabe y la comunidad internacional, especialmente cuando tras del atentado del 11 de septiembre de 2001 la cadena difundió mensajes de Osama bin Laden y dio amplia cobertura a la guerra en Iraq iniciada en 2003. Con el inicio de la Primavera Árabe, Al Jazira intensificó su cobertura de las revoluciones en curso, sobre todo en Libia, Siria y Egipto, ganando Qatar una mayor notoriedad e influencia en estos procesos. Sin embargo, este activismo mediático ha terminado por convertirse en un elemento irri- tante en las relaciones de Qatar con otros países árabes, como se verá más adelante.

La construcción de esta «marca país» ha sido estratégica en varios sentidos: desde un punto de vista interno, ha permitido a Qatar fortalecer la identidad nacional, la lealtad y la cohesión social; desde una perspectiva regional ha permitido al emirato, a pesar del tamaño de su territorio, competir con países vecinos mucho mayores, como Arabia Saudí e Irán, en el liderazgo del mundo árabe y musulmán, asumiendo diversas iniciativas en la política internacional y presentándose como el puente natural entre el mundo árabe contemporáneo y Occidente.

Por último, Qatar ha buscado una política exterior con un perfil cada vez más propio e «independiente». Hamed bin Jassim al Thani ha sido el ministro de Asuntos Exteriores entre 1992 y 2013, hasta la formación del nuevo Gobierno del emir Tamim. Mantuvo su puesto tras el golpe de 1995 y en 2007 lo conservó al acumularlo con el de primer ministro. Por tanto, puede decirse que ha sido, junto al emir Hamed, el artífice de la ambiciosa y creciente presencia exterior de Qatar. Durante años, Qatar ha mantenido relaciones simultáneas con un heterogéneo grupo de actores internacionales, utilizando las rivalidades y alianzas en el entorno inestable de Oriente Medio y sus enormes recursos financieros para convertirse en un nuevo actor, pretendidamente imparcial, en disposición de

facilitar acuerdos y soluciones a algunos de los problemas de la región. Qatar tiene una tradición de acogida, desde mediados del siglo pasado, de miembros de los Hermanos Musulmanes egipcios perseguidos por Nasser, como el célebre clérigo Yusef al Qaradawi. La difusión de sus discursos desde Al Jazira ha irritado en varias ocasiones a Gobiernos vecinos de Arabia Saudí y los EAU y han acabado resultando en algo más que roces diplomáticos.

Durante el bienio 2006-2007, Qatar ocupó uno de los puestos electivos del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, lo que coronó su aspiración de presencia global. Qatar mantiene una estrecha alianza con los EE. UU., que disponen de la base militar de Al Udeid. En Doha llegó a abrirse una oficina israelí que fue cerrada en 2008 al endurecer Israel su política hacia Gaza. Al mismo tiempo, Qatar ha conducido con moderación sus relaciones con Irán, país con el que comparte campos de gas. Desde 2005, el país se ha presentado como un «incansable mediador» en conflictos internos en países como Sudán, Líbano o Yemen y promovió iniciativas diplomáticas regionales, negociaciones, conferencias y acuerdos entre las partes. También auspició un acuerdo —la Declaración de Doha— entre las facciones palestinas Fatah y Hamás. En 2012 permitió la apertura en la capital de una oficina de los talibanes afganos con el fin de facilitar las negociaciones con la comunidad internacional. En ocasiones, la heterogeneidad y perfil de sus huéspedes ha tenido un coste elevado: en 2004, el ex presidente checheno fue asesinado en un atentado con coche bomba en Doha.⁴⁴

Con el comienzo de la Primavera Árabe, la política qatarí ha experimentado un cambio cualitativo. Las revoluciones en Libia, Egipto y Siria han traído una importante novedad en la acción exterior qatarí, hasta entonces basada en la intermediación, la facilitación de acuerdos, la entrega de ayuda humanitaria y el apoyo a los Gobiernos mediante el compromiso de recursos financieros. Durante los procesos mencionados, Qatar se ha mostrado dispuesto a tomar partido por una de las partes, en detrimento, según los críticos, de la anterior política de «imparcialidad». Puede decirse que para Qatar la Primavera Árabe ha supuesto más una oportunidad que un riesgo. Desde el comienzo de las revueltas, Qatar ha dado amplia cobertura a los movimientos islamistas a través de la cadena Al Jazira: En Nahda en Túnez, los Hermanos Musulmanes en Egipto, Hamás en Gaza (Jalid Mishaal es otro de los huéspedes ilustres en Doha) y otros partidos islamistas en Marruecos, Yemen, Libia y Siria. Sin embargo, al tiempo que Qatar se convertía en el país que abanderaba al CCG en el nuevo entorno regional, su Gobierno apoyaba la intervención militar del CCG en Bahréin

⁴⁴ Barakat, S.: *The Qatari Spring: Qatar's emerging role in peacemaking*, Kuwait Programme on Development, Governance and Globalisation in the Gulf States, The London School of Economics and Political Science, nº 24, julio 2012.

para sofocar la revuelta, que por lo demás era menos aireada por Al Jazira que las revueltas en Túnez, Egipto o Libia. Otra muestra de esta política contradictoria fue la condena a quince años de prisión del poeta qatari Mohammed ibn al Dheeb al Ajmi, cuyos poemas y opiniones en Internet se consideraban subversivos.

En el caso de Libia, Qatar fue muy activo en la expulsión del representante de Gadafi de la Liga Árabe en febrero de 2012. Apostó por el establecimiento de una prohibición de sobrevuelo y la adopción de la Resolución 1973 del Consejo de Seguridad que permitió la intervención militar. Pero, además, Qatar se prestó a facilitar apoyo militar: 6 cazas *Mirage* para la aplicación de la prohibición de sobrevuelo, armamento e instrucción militar para los rebeldes en Libia y Qatar, venta del petróleo libio para financiar al nuevo Gobierno y, finalmente, despliegue de tropas durante el asalto final al régimen de Gadafi. Tras la caída del dictador, Qatar realizó importantes inversiones en Libia (compra del 49% del Banco de Comercio y Desarrollo).

La degradación del conflicto en Siria, que se cobraba día a día un número creciente de víctimas ante la parálisis del Consejo de Seguridad, llevó a Qatar a promover, desde la presidencia del Comité de Ministros de la Liga Árabe, una mayor implicación de la organización regional, que resultó en un plan aceptado por el presidente Assad en diciembre de 2011. Sin embargo, la misión de observadores de la Liga Árabe, que llegó a desplegarse poco después en Siria, fracasó y tuvo que ser retirada a finales de enero de 2012. Luego, durante la reunión de la Liga Árabe celebrada en Bagdad, Qatar abogó, frente a las reticencias de países como Líbano e Iraq, por la intervención militar en Siria en apoyo de los rebeldes. Hubo varias lecturas. Según una, el emir pudo sentirse ofendido al rechazar su viejo amigo Bashar al Assad el consejo de detener la represión. Según otra versión, al igual que ocurría en el caso de Libia, Qatar pretendía conjurar el peligro de extensión de las revueltas a la región del Golfo y para ello tenía que convertirse en el «campeón de la revolución» en terreno ajeno, aireando convenientemente la revuelta a través de Al Jazira, en lugar de acallarla con una censura que podría haberse interpretado como un signo de debilidad interna.

Finalmente, en el caso de Egipto, Qatar ha sido el valedor del Gobierno de los Hermanos Musulmanes, lo que ha acabado por poner en evidencia la brecha existente entre los países del CCG. El emir Hamed fue uno de los primeros dirigentes extranjeros que visitó al presidente Morsi tras su elección. En realidad, Qatar había jugado durante años la baza de los Hermanos Musulmanes para marcar diferencias políticas, sociales y religiosas con el gran vecino wahabita de Arabia Saudí y por ello acogió, desde la época de Nasser, a islamistas perseguidos en Egipto, como el citado Al Qaradawi. Como hemos visto, hubo otras muestras de esa búsqueda de la diferenciación, como la mayor participación de las mujeres en la vida política qatari.

El inesperado anuncio de la abdicación del emir Hamed a favor de su hijo Tamim, el 25 de junio de 2013, generó especulaciones sobre la posibilidad de que el relevo generacional fuera a implicar un cambio de rumbo del Gobierno de Qatar: el emirato iba a abandonar el «aventurerismo» exterior, que había generado roces con los países hermanos del CCG, y al mismo tiempo, iba a prestar más atención a las cuestiones internas.⁴⁵ Había algunos signos de este posible cambio de rumbo. En el nuevo Gobierno del emir Tamim, el primer ministro Hamed bin Jassim al Thani ha perdido la cartera de Exteriores, confiada ahora, por primera vez desde 1992, a una persona ajena a la familia gobernante, Jalid al Attiyah, pero Hamed bin Jassim desempeña ahora simultáneamente el cargo de ministro de Interior, una dualidad que puede significar ese deseo de dar mayor importancia a los asuntos internos y el retorno a una política exterior más discreta, concentrada en el poder blando de la cultura, el deporte y la diplomacia.⁴⁶ Por otro lado se han detectado signos de descontento entre los qataríes que, según las encuestas, demandan una mayor atención a asuntos internos como la educación o la vivienda. El encarcelamiento de algunos activistas, como el poeta citado, demuestra también que bajo el manto del bienestar y el cambio de Gobierno existe también un sector que reivindica mayores libertades.⁴⁷

El golpe militar en Egipto en julio ha sido la primera prueba de fuego de las intenciones del nuevo Gobierno qatari. Tras unas primeras declaraciones oficiales contemporizadoras, Qatar hizo llamamientos a favor del cese de la represión, el diálogo y la libertad de Morsi. Al Jazira continuó con su línea editorial a favor de los Hermanos Musulmanes, después de que la Hermandad hubiera sido declarada un movimiento terrorista por el Gobierno egipcio. Poco después, varios periodistas de la cadena fueron detenidos en El Cairo. El ministro de Asuntos Exteriores Al Attiyah anunció que los pronunciamientos antisaudíes y antiemiratíes del clérigo Qaradawi desde Al Jazira no reflejaban necesariamente la política exterior qatari. Al mismo tiempo, desde los medios saudíes se acusaba a los Gobiernos de Doha y Ankara de coordinar sus servicios de información en apoyo de la Hermandad.

Esta cadena de desencuentros culminó el 5 de marzo cuando Arabia Saudí, los EAU y Bahrein publicaron una declaración conjunta en la que anunciaban la retirada de sus embajadores en Doha bajo la alegación de

⁴⁵ Hammond, A.: *Qatar's leadership transition: like father, like son*, European Council on Foreign Relations, february 2014.

⁴⁶ Salman, S.: *A leadership succession in Qatar*, Brookings Doha Institute, june 24, 2013. Recuperado de <<http://www.brookings.edu/blogs/up-front/posts/2013/06/24-leadership-succession-qatar-shaikh>>.

⁴⁷ Gengler, J.: *Collective frustration, but no collective action in Qatar*, Middle East Research and Information Project (MERIP), published december 7, 2013. Recuperado de <<http://www.meripag.org/mero/mero120713>>.

razones de «seguridad y estabilidad interna». Además, acusaban a Qatar de no haber cumplido, a pesar de los avisos reiterados, los compromisos que Doha había asumido con la firma del acuerdo del CCG en materia de seguridad, en particular los relativos a «no interferir en los asuntos internos de los miembros del CCG, de manera directa o indirecta, y abstenerse de apoyar tanto la actividad de organizaciones o individuos que amenazan la seguridad y la estabilidad de los países del Golfo como a medios de comunicación hostiles».⁴⁸ Pocos días después, Arabia Saudí y EAU declararon a la Hermandad Musulmana una organización terrorista.

Todavía está por ver si estas medidas van a significar el comienzo de un aislamiento efectivo de Qatar del resto de países del CCG y si habrá un enfriamiento de las relaciones entre Arabia Saudí y Qatar como en los años 1990. En la 25ª cumbre de la Liga Árabe en Kuwait (24-25 de marzo de 2014) ha quedado claro que el desacuerdo persiste y que la reconciliación será difícil. En el caso particular de la política de Doha habrá que comprobar si estas relaciones con los islamistas son un posicionamiento estratégico del que seguir sacando un rédito político en la región, en consonancia con la Turquía de Erdogan, o forman parte de una ideología más enraizada y difícil de cambiar incluso después de la transmisión del poder entre el emir y su hijo.

Yemen: el cambio y sus límites

El caso de Yemen es muy particular en el conjunto de la península arábiga. Es el único régimen republicano, con elecciones periódicas y cierto grado de pluralismo. Es también, con diferencia, el país más pobre de la región, con unos recursos naturales muy limitados. Junto con Túnez, Egipto y Libia ha experimentado la caída de un presidente que se mantenía en el poder desde hacía décadas, como consecuencia de las revueltas que comenzaron en 2011. Como en Libia, el derrocamiento del presidente ha recibido el apoyo internacional, si bien en Yemen este proceso ha sido relativamente pacífico y ha contribuido a evitar el estallido de una guerra civil que podría haber reproducido el escenario sirio en el sur de la península arábiga, dada la complejidad religiosa, social y política de la República del Yemen. La participación de la comunidad internacional a través de la llamada «Iniciativa del Consejo de Cooperación del Golfo» permitió realizar una transición y encarrilar hasta 2014, a través de un diálogo nacional, las distintas fuerzas desatadas en 2011. No obstante, la pobreza extrema, la amenaza terrorista y los conflictos internos siguen pesando sobre el resultado final de este proceso.

⁴⁸ Ver la declaración conjunta en: Recuperado de <<http://susris.com/2014/03/06/joint-statement-on-diplomatic-action-on-qatar/>>.

A pesar de ocupar una posición marginal en el conjunto de la región, Yemen es un país que mantiene vínculos muy fuertes y diversos con los países vecinos, especialmente con Arabia Saudí. Aunque Yemen ha buscado infructuosamente la adhesión al CCG, desde hace años ha existido una concertación entre ambas partes, basada fundamentalmente en la canalización de la ayuda financiera comprometida en las conferencias de donantes de Londres (2006) y Riad (2012). La posición estratégica de Yemen en la embocadura del Mar Rojo, frente a las costas de un Estado fallido como Somalia, con una fachada marítima sobre el golfo de Adén cuyo control es vital para la lucha contra la piratería y con un territorio surcado de divisiones internas donde se ha fortalecido el terrorismo de Al Qaeda, son factores que han determinado la atención del conjunto de la comunidad internacional.

Desde Arabia Saudí, con una población similar a la de Yemen y donde trabaja buena parte de los emigrantes yemeníes, se contempla al vecino del sur como una amenaza estratégica con la que se comparten miles de kilómetros de frontera (objeto de un acuerdo en 2000). La naturaleza de los sucesivos regímenes políticos yemeníes (desde la caída del imanato zaidí en el norte en 1962 y la descolonización británica en el sur en 1967), la presencia de comunidades chiíes a ambos lados de la frontera común, la configuración tribal de parte de ambas poblaciones y la actividad terrorista de la organización al Qaeda en la península arábiga (AQPA) han marcado unas relaciones complejas que desde el lado saudí han oscilado entre la contención y la intervención. Si bien Riad acogió la segunda conferencia de donantes en septiembre de 2012 y el Gobierno saudí anunció una generosa ayuda, un año después anunció la suspensión de la transferencia de los fondos comprometidos. Desde Kuwait no se olvida la postura de Yemen tras la invasión iraquí de 1990, año en que se produjo además la unificación entre la República Árabe de Yemen (Yemen del Norte) y la República Popular Democrática de Yemen (Yemen del Sur). Qatar ha visto en la situación política y económica de Yemen una oportunidad para hacer valer su condición de mediador en conflictos y de gran proveedor de recursos financieros, en competencia con Arabia Saudí. La relación con Omán, que durante la guerra en Dhofar a principios de los años 1970 fue muy tensa con la República Democrática Popular de Yemen, ha ido mejorando, especialmente tras la firma de un acuerdo fronterizo en 1992, y ha dedicado recursos para favorecer el desarrollo de la región adyacente yemení de Al Mahra.⁴⁹ Estos antecedentes explican la rápida y decisiva intervención del CCG en el proceso de transición yemení durante la Primavera Árabe.

⁴⁹ Hill, G. y Nonneman, G.: *Yemen, Saudi Arabia and the Gulf States: elite politics, street protests and regional diplomacy*, Chatham House, briefing paper, may 2011. Recuperado de <http://www.chathamhouse.org/publications/papers/view/132823>.

En la revuelta de 2011 convergieron, hasta estallar, varios factores que se habían degradado progresivamente desde hacía años en un marco general de restricción de las libertades políticas y agravamiento de la pobreza. En primer lugar, a partir de 1994 había emergido la cuestión del sur, territorio que tras la unificación resultó desfavorecido política y económicamente frente al norte. Se produjeron apropiaciones de tierras, el puerto de Adén entró en declive y muchos puestos de la administración y el Ejército pasaron a estar bajo control de elementos del norte. A partir de 2007 surgió un movimiento de oposición organizado (*Hiraak*), se produjeron enfrentamientos sangrientos entre las distintas comunidades y la situación de seguridad se degradó. En segundo lugar, desde 2004 y hasta la tregua de 2010, tuvieron lugar hasta siete «guerras huzíes» en la región norteña de Saada, tradicionalmente controlada por esta población chíí zaidí en donde ha penetrado el salafismo promovido por Arabia Saudí. En tercer lugar, AQPA recrudesció su actividad, sobre todo en las regiones meridionales de Abyan y Shabwa y Yemen se convirtió en objetivo de acciones antiterroristas llevadas a cabo por EE. UU. con la aquiescencia del presidente Saleh, a pesar de los daños y el resentimiento que provocaban en la población. Por último, la desafección hacia el Gobierno de Saana creció también en las regiones más alejadas de Hadramaut y Al Mahra, al tiempo que en buena parte del país se producían continuos incidentes sangrientos entre comunidades locales y entre tribus y fuerzas estatales.

En febrero de 2011 comenzaron las grandes manifestaciones en la capital y otros puntos del país, con una participación muy notable de jóvenes y mujeres (una de ellas, la activista Tawakkul Karman, recibiría a finales de ese mismo año el Premio Nobel de la Paz) a los que se unieron campesinos y elementos tribales. La Universidad de Saana y las llamadas «plazas del cambio» (tras la ocupación por el ejército de la plaza de la Independencia) fueron los centros neurálgicos de las movilizaciones. El 18 de marzo se reprimió con dureza a los manifestantes, por medio de francotiradores, muriendo más de cincuenta de ellos. Tras más manifestaciones masivas, como la del «día de la ira» a la que asistieron unos 150.000 participantes, comenzaron las deserciones de militares y políticos connotados del régimen, como el general Ali Mohsen (figura ascendente en 2014) y de elementos de la influyente tribu Hashid (a la que pertenece Saleh) que se enfrentaron abiertamente contra el Gobierno, cada vez más débil. El desmoronamiento del régimen de Saleh estuvo a punto de producirse cuando el 3 de junio el presidente fue herido de gravedad en un atentado en la mezquita del complejo presidencial donde murieron varios de sus colaboradores.

Con el impulso saudí y el apoyo de los demás países del Golfo, en mayo de ese año se forjó un acuerdo según el cual Ali Abdulá Saleh abandonaría el poder (era presidente desde la unificación de 1990 y con anterior-

ridad había sido el presidente de la extinta República Árabe del Yemen durante otros doce años) y se daría paso a una transición a cambio de su inmunidad. La Resolución 2014 del Consejo de Seguridad respaldó en octubre de 2011 la iniciativa del CCG y, finalmente, el 23 de noviembre, el presidente Saleh solemnizó en Riad su aceptación en una ceremonia a la que asistieron representantes del CCG, la Unión Europea, los EE. UU. y el enviado especial de las Naciones Unidas, Jamal Benomar. Además, este acuerdo permitió a Saleh conservar la dirección del partido gubernamental Congreso Popular General (CPG). A continuación se formó un Gobierno de unidad nacional con miembros del CPG y de la coalición de fuerzas de la oposición tradicional, sin incluir a representantes de los nuevos movimientos democráticos surgidos en 2011. Con todo, las elecciones de febrero de 2012 registraron una elevada participación y el vencedor anunciado fue el vicepresidente Abd Rabbuh Mansur Hadi, que ha sabido distanciarse de su antecesor y comprometerse con el proceso.⁵⁰

En marzo de 2013 comenzó la Conferencia de Diálogo Nacional, con 565 representantes de distintas facciones y regiones, con casi un 30% de mujeres, una representación reforzada de las regiones del sur y 40 puestos para los miembros de los movimientos juveniles. A pesar de las dificultades surgidas desde entonces, esta conferencia ha trabajado durante el último año a través de nueve comités sobre asuntos específicos como instituciones, derechos y libertades, Ejército y seguridad, desarrollo económico, huzíes o la cuestión del sur. En enero de 2014 celebró el final de sus sesiones. Algunas cuestiones fundamentales siguen en el aire, como la estructura territorial del Estado, que podría adoptar la forma de una federación de seis regiones, una fórmula que actualmente suscita la oposición tanto del *Hiraak* en el sur como de los huzíes en el norte por afectar la delimitación propuesta a territorios bajo su control. Pero queda abierto el camino hacia la redacción, en el plazo de un año, de una nueva Constitución que prepara un comité especial establecido en marzo de este año. En 2015 la nueva Constitución tendría que someterse a referéndum y se celebrarían nuevas elecciones.⁵¹ Mientras tanto, han proseguido las misiones antiterroristas de los EE. UU. con aviones no tripulados o *drones* dirigidas contra bases y elementos de AQPA (se estima que en los cuatro primeros meses de 2014 se han producido 11 ataques de este tipo).

El balance de este proceso de transición es positivo desde un punto de vista formal, teniendo en cuenta las circunstancias y dificultades que ha tenido que sortear para mantener el curso, evitando —a pesar de los episodios violentos sufridos y todavía en curso— el estallido de un nuevo conflicto civil generalizado. Con todo, existen retos difíciles de resolver

⁵⁰ Lackner, H. (ed.): *Why Yemen matters. A society in transition*, SOAS Middle East Issues, Londres: Saqi Books, 2014, págs. 1-49.

⁵¹ Echagüe, A.: *Yemen's creaky compromise*, FRIDE Commentary, n.º 7, march 2014. Recuperado de <<http://fride.org/blog/yemens-creaky-compromise>>.

en materia de seguridad y lucha contra el terrorismo, configuración territorial del Estado y desarrollo económico y no se puede descartar el deslizamiento definitivo de Yemen hacia la condición de Estado fallido. En febrero y marzo de este año, el Consejo de Seguridad ha aprobado sendas resoluciones en las que, por una parte se condena a quienes obstaculizan el proceso de transición (con una velada referencia a las intromisiones del ex presidente Saleh) y por otra los enfrentamientos y violaciones de derechos humanos en las provincias del sur. Si en el futuro las nuevas estructuras de gobierno yemeníes permiten la expresión democrática de la población, resuelven la cuestión del encaje territorial y resultan eficaces, con la necesaria ayuda internacional, para hacer frente a las necesidades económicas y sociales básicas de la población (seguridad alimentaria, disponibilidad de recursos acuíferos, empleo, salud y educación), el caso de Yemen podría figurar junto al de otros países como Túnez donde el cambio provocado por la Primavera Árabe ha marcado también el rumbo hacia la democracia en el mundo árabe.

