

Los Estados del Golfo –Arabia Saudí y Emiratos Árabes Unidos– se han convertido en los principales proveedores de financiación política para los gobiernos, y otros agentes de poder, de la región.

Jos Meester es investigador principal de la Unidad de Investigación de Conflictos de Clingendael; *Guido Lanfranchi* es investigador de la Unidad de Investigación de Conflictos de Clingendael.

LA POLÍTICA DE LOS PAÍSES DEL GOLFO EN EL CUERNO DE ÁFRICA: SU DIMENSIÓN ECONÓMICA

Durante la última década, el Cuerno de África se ha convertido en un espacio geopolítico cada vez más disputado. Situado a lo largo de una de las principales rutas marítimas del mundo, por la que circula entre el 10% y el 20% del comercio mundial, la importancia de la región para las grandes economías orientadas al comercio, como la Unión Europea, China y, en cierta medida, Estados Unidos, es evidente. Sin embargo, la región también ha experimentado un aumento considerable de la participación de los Estados del Golfo. Las intervenciones centradas en la seguridad, como la venta de drones por parte de Emiratos Árabes Unidos (EAU) al gobierno etíope durante la guerra de Tigray y el suministro de material militar por parte de EAU a las Fuerzas de Apoyo Rápido en Sudán, han sido factores determinantes en la evolución de los conflictos en el Cuerno de África.

Sin embargo, las relaciones económicas con los países del Golfo influyen cada vez más en la política del Cuerno de África. Por ejemplo, según informa Plaut (2023), cuando al primer ministro etíope, Abiy Ahmed, le preguntaron en el Parlamento sobre la construcción de un nuevo palacio valorado en 10.000 millones de dólares (aproximadamente el 65% del PIB de Etiopía), respondió que esta cuestión estaba fuera de su competencia, ya que el proyecto se financiaría con fuentes extranjeras que él ya había asegurado. Se cree que estos fondos proceden de EAU.

Varios Estados del Golfo (sobre todo EAU, Arabia Saudí y, en menor medida, Catar e Irán) participan activamente en el Cuerno de África y están dispuestos a

aportar importantes recursos para influir en la evolución política de la región. Esta, por su parte, también tiene un gran interés estratégico para la UE, debido a una serie de razones como la competencia geopolítica, el comercio, la migración y, para algunos Estados, las conexiones históricas poscoloniales. Para que el compromiso de la UE y sus Estados miembros tenga éxito, debe basarse en un conocimiento profundo y preciso de los intereses e instrumentos empleados por otros actores geopolíticos. Con este fin, este artículo examina las dimensiones económicas de la política exterior de los Estados del Golfo (especialmente Arabia Saudí y EAU) en el Cuerno de África. Resume la historia de la implicación de los Estados del Golfo en la región, sus intereses e instrumentos impulsores, y los relaciona con el papel que tanto los actores del Cuerno como otros actores geopolíticos desempeñan.

UN COMPROMISO DE LARGA DATA, IMPULSADO POR LA ECONOMÍA

Puede que la implicación del Golfo en el Cuerno de África esté experimentando un resurgimiento y una intensificación, pero no se trata de un fenómeno reciente. Las relaciones entre los países a ambos lados del Golfo de Adén están marcadas por antiguos vínculos étnicos, lingüísticos y religiosos, una historia colonial común y siglos de relaciones comerciales centradas en el café, el ganado y muchos otros productos. Así, los vínculos familiares entre ambas regiones son muy amplios debido a los antiguos patrones migratorios, y los hitos de la fe



El presidente de EAU, Sheikh Mohamed bin Zayed abraza al primer ministro de Etiopía, Abiy Ahmed, a su llegada a Addis Abeba, el 18 de agosto de 2023./UAE PRESIDENTIAL COURT/HAMAD AL KAABI/HANDOUT/ANADOLU AGENCY VIA GETTY IMAGES

islámica abarcan ambas regiones (como por ejemplo, la primera Hégira, en la que el profeta Mahoma hizo que sus seguidores se trasladaran a Etiopía para refugiarse de la persecución). Sin embargo, estos vínculos contrastan fuertemente con los siglos de trata de esclavos africanos por parte de mercaderes árabes y la división de ambas regiones en campos geopolíticos enfrentados durante la Guerra Fría. Las relaciones se vieron aún más alteradas por la subida de los precios del petróleo desde la década de los setenta, que enriqueció enormemente a los países del Golfo frente a sus homólogos del Cuerno de África, ahora con déficit comercial. Esto sentó las bases para una relación desigual, en la que los países del Golfo utilizan su riqueza procedente del petróleo para crear redes de patrocinio en el Cuerno de África y los actores políticos locales utilizan este apoyo exterior para sus propios programas políticos nacionales.

En las últimas décadas, Arabia Saudí y EAU se han convertido en los actores del Golfo más activos en el Cuerno de África. La participación saudí refleja su preocupación por la estabilidad de los países vecinos, que considera clave para su propia seguridad nacional. Así, Arabia Saudí se muestra activa en cuestiones relacionadas con la migración y el comercio de armas que llegan a

la península arábiga desde el Cuerno de África a través de Yemen. Se preocupa por la estabilidad de los regímenes de la región, ya que la resistencia popular contra los regímenes no liberales (como la que se produjo durante las primaveras árabes o en Sudán en 2018) puede afectar a la estabilidad interna de la propia Arabia Saudí.

Aunque el compromiso de EAU se solapa geográficamente, sus intereses son otros. En contraste con la proximidad de Arabia Saudí, la distancia de EAU del Cuerno de África hace que estén menos preocupados por la estabilidad de la región. En su empeño por establecerse como potencia marítima relevante, EAU ha intentado posicionarse como socio esencial para el comercio que transita por la región del mar Rojo, al ampliar su red portuaria, su seguridad y sus relaciones comerciales en toda la zona. Además, las consideraciones de política exterior de EAU se derivan del conflicto en Yemen, ya que Abu Dabi trata de influir en los actores del Cuerno para que apoyen su papel allí.

Además de estos intereses bilaterales, ambos Estados comparten cierto grado de interés en las oportunidades de negocio en el Cuerno de África, con el fin de diversificar sus economías y terminar con la fuerte de-

El hecho de que varios países extranjeros compitan por la influencia en el Cuerno de África facilita que los agentes de poder locales eviten depender de un único socio extranjero y aumenten su poder de negociación frente a cada uno de ellos

pendencia de los hidrocarburos en previsión de una posible transición energética. Por otro lado, ambos países han intentado aprovechar sus inversiones en el Cuerno de África para reforzar la seguridad alimentaria nacional. Históricamente, sin embargo, el rendimiento de las inversiones realizadas con ambos fines ha sido bajo, lo que hace que estas consideraciones sean factores menores en la toma de decisiones.

Por último, cabe señalar los intereses geopolíticos. La competencia dentro del Golfo desempeña un papel importante en este sentido, ya que tanto Arabia Saudí como EAU intentan mantener una posición dominante en el Cuerno de África para limitar las oportunidades de participación de Irán. Además, los países del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) tienen sus propias rivalidades internas. Mientras que las tensiones internas del CCG con Catar han disminuido, las diferencias entre Arabia Saudí y EAU han aumentado. Esto da lugar a un cierto grado de competencia entre los dos en el Cuerno de África, ya que ambas partes tratan de mantener relaciones dominantes con los mismos actores. Además, ambos Estados aprovechan sus conexiones en la región del mar Rojo y el Cuerno de África para reducir su dependencia de las garantías de seguridad estadounidenses (que consideran poco fiables). EAU también pretende contrarrestar las influencias chinas en el golfo de Adén, al que ve como un competidor directo en lo que respecta a los intereses comerciales marítimos.

Las herramientas económicas utilizadas por los Estados del Golfo en pos de estos intereses difieren sustancialmente de la cartera de compromisos habitual de los países europeos. Los Estados del Golfo facilitan grandes cantidades de ayuda humanitaria y al desarrollo a través de instituciones tanto nacionales como multinacionales. Esta ayuda suele aprovecharse para garantizarse el acceso a los mercados e impulsar la adopción de las formas de islamismo preferidas por los Estados del Golfo. Además, también se realizan importantes aportaciones a través de organizaciones benéficas y fundaciones privadas. Aunque estas organizaciones suelen estar controladas por personas con buenos contactos que pueden ocupar cargos oficiales, este compromiso no suele estar coordinado estratégicamente con la política exterior de un Estado.

Los Estados del Golfo suelen desplegar estos instrumentos económicos de forma estratégica. Por ejemplo, utilizan importantes transferencias del banco central para estabilizar las divisas de los países del Cuerno de África y reducir así la presión popular sobre los regímenes aliados a medida que aumenta la inflación. También utilizan proyectos de inversión (ya sean subvenciones,

préstamos directos o inversiones a través de empresas estatales) para proporcionar financiación política a actores específicos del Cuerno de África. EAU apoya además este conjunto de instrumentos con las oportunidades que ofrece el centro financiero de Dubái, a través del cual los actores extranjeros pueden hacer pagos sin requisitos de información estrictos, así como eludir las sanciones impuestas por otras potencias extranjeras. Por ejemplo, EAU se ha convertido en un importante centro de contrabando de oro, como informaron Reuters en 2019 y SwissAid a principios de este año.

APROVECHAR EL CAPITAL EXTRANJERO PARA FINES POLÍTICOS INTERNOS

Aunque la capacidad financiera de los países del Golfo los convierte en actores poderosos en el Cuerno de África, no les permite ser absolutos hacedores de reyes. Más bien, los agentes del poder en el Cuerno de África –políticos, generales y empresarios por igual– son expertos en aprovechar las entradas de capital del Golfo para promover sus propias agendas nacionales. El hecho de que varios países extranjeros compitan por la influencia en el Cuerno de África facilita que los agentes de poder locales eviten depender de un único socio extranjero y aumenten su poder de negociación frente a cada uno de ellos. En principio, esto podría tener implicaciones beneficiosas para el Cuerno de África, si los gobiernos nacionales utilizaran esta ventaja en interés del país en general. En la práctica, sin embargo, los actores locales del Cuerno de África suelen utilizar el apoyo exterior para impulsar sus propias agendas políticas, a expensas de amplios segmentos de la población. Al mismo tiempo, esta dinámica dificulta la estrategia de la UE y sus Estados miembros en la región (lo que, en cierta medida, también afecta al compromiso de Estados Unidos y China).

Etiopía es un ejemplo destacado de esta dinámica. Desde el ascenso al poder de Abiy Ahmed en 2018, tanto Arabia Saudí como EAU han surgido como apoyos significativos del gobierno federal, proporcionándole no solo ayuda económica (grandes transferencias del banco central, inversiones en proyectos benéficos como escuelas y mezquitas, así como financiación para los proyectos políticos de Abiy Ahmed, como el nuevo palacio), sino también respaldo diplomático (por ejemplo, Arabia Saudí y EAU facilitaron el acercamiento entre Etiopía y Eritrea), así como apoyo directo en materia de seguridad (EAU proporcionó drones al ejército federal durante la guerra de Tigray). Este apoyo externo del Golfo ha sido decisivo para que el gobierno federal de

Abiy Ahmed haya podido impulsar su propia agenda política. La entrada de divisas, por ejemplo, ayudó a sostener la economía en un momento crítico de la transición política, mientras que los drones permitieron a las tropas federales obtener importantes victorias contra sus oponentes antes de las negociaciones de paz. Envalentonado por este apoyo, el gobierno federal ha tratado de imponerse directamente en las disputas con sus competidores políticos (ya sea en Tigray, en otras regiones o en el panorama político nacional), en lugar de buscar acuerdos constructivos. Además, el respaldo del Golfo también ha contribuido a aislar al gobierno federal de las presiones internacionales (incluidas, aunque no solo, las de la UE) en relación con los abusos contra los derechos humanos cometidos en el marco de la guerra de 2020-2022.

Una dinámica similar puede observarse en Sudán, donde las entradas de capital de los países del Golfo han sido instrumentalizadas por sucesivos gobernantes militares. Este patrón se remonta a los años setenta, cuando el régimen militar de Yaafar Nimeiri dirigió las inversiones agrícolas procedentes del Golfo de forma que recompensaba a sus aliados a la vez que castigaba a sus oponentes, lo que contribuía a su sistema de gobierno basado en el clientelismo. El dictador sudanés Omar al Bashir utilizó una táctica similar, al enfrentar a los países rivales del Golfo (en aquel momento, Arabia Saudí y EAU, por un lado, y Catar, por otro) para maximizar los beneficios de su acuerdo, que normalmente implicaba grandes entradas de dinero en efectivo. Tras el derrocamiento de Omar al Bashir en 2019, la financiación política (y el apoyo diplomático) del Golfo reforzó la posición de las Fuerzas Armadas de Sudán (SAF, por sus siglas en inglés) y de las paramilitares Fuerzas de Apoyo Rápido (RSF, por sus siglas en inglés), que trataron de mantenerse en el poder frente a las demandas populares de un gobierno civil. Esta tendencia continúa hasta la fecha, ya que las RSF dependen en gran medida del apoyo de EAU en su conflicto contra las SAF. El respaldo de EAU incluye no solo permitir el funcionamiento de gran parte del imperio empresarial de las RSF, sino también apoyo militar directo (aunque encubierto), según el Grupo de Expertos de la ONU sobre Sudán. De este modo, el apoyo financiero (y de otro tipo) de los países del Golfo ha empoderado constantemente a los líderes militares de Sudán, al frustrar el impulso del pueblo hacia la democracia y, más recientemente, al alimentar un conflicto devastador. Esto ha tenido implicaciones negativas también para la UE, que resulta perjudicada con la inestabilidad regional y los flujos migratorios generados por la guerra en Sudán.

¿FINANCISTAS POLÍTICOS DE PRIMER RECURSO?

En las últimas décadas, los países del Golfo –y en particular Arabia Saudí y EAU– se han convertido en los principales proveedores de financiación política para los poderosos del Cuerno de África. Los donantes occidentales, tradicionalmente importantes socios de los países del Cuerno, pueden poner sobre la mesa grandes can-



Firma del acuerdo de paz entre Etiopía y Eritrea, auspiciado por Arabia Saudí. En la foto, de izquierda a derecha: el presidente de Eritrea, Isaias Afwerki, el rey de Arabia Saudí, Salman bin Abdulaziz al Saud, y el primer ministro de Etiopía, Abiy Ahmed. Yeda, 16 de septiembre de 2018./BANDAR ALGALOUUD / SAUDI KINGDOM COUNCIL/HANDOUT/ANADOLU AGENCY/GETTY IMAGES

tidades de dinero, tanto bilateralmente como gracias a su influencia en las instituciones financieras internacionales. Sin embargo, sus fondos suelen ir acompañados de condiciones, como la exigencia de reformas políticas o económicas, que no siempre convienen a los poderosos del Cuerno de África. China, que se había revelado como una de las principales fuentes de préstamos e inversiones en la región, ha reducido notablemente su participación en los últimos años. Por su parte, Rusia ha intensificado recientemente su presencia, aunque su participación se centra sobre todo en la seguridad, con un componente económico muy débil. En consecuencia, los fondos y las condiciones que ponen sobre la mesa los países del Golfo se han vuelto especialmente atractivos para los gobiernos (y otros agentes de poder) del Cuerno de África. Esta tendencia tiene importantes implicaciones no solo para la evolución de la región, sino también para la influencia europea. Para ser eficaz, la participación de la UE debe tener en cuenta el papel que desempeñan los países del Golfo, incluida su destacada dimensión económica./