

La política exterior de España hacia las monarquías árabes del Golfo (1978-2021)

PALOMA GONZÁLEZ DEL MIÑO
Y DAVID HERNÁNDEZ MARTÍNEZ*

RESUMEN

El artículo analiza la política exterior española con los miembros del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) —Arabia Saudí, Omán, Emiratos Árabes Unidos (EAU), Qatar, Bahrein y Kuwait— desde el establecimiento de la democracia en España hasta la actualidad (1978-2021). El análisis abarca un período donde las relaciones han ido progresivamente intensificándose, repercutiendo en ámbitos como el comercio, la energía, la seguridad, la cultura y la política. El reino saudí constituye el país de la región con el que España tiene unos vínculos más estrechos y consolidados, aunque también destaca el peso creciente de EAU y Qatar.

Un elemento central de estas relaciones bilaterales recae en la figura del monarca español que con fuerte carácter diplomático y apoyado en la confianza entre la casa real española y sus homólogos de la región contribuye a potenciar la política exterior y la imagen del país entre los socios de la zona. La investigación demuestra que las relaciones con las monarquías árabes del Golfo es una de las áreas de la política exterior española que muestra una mayor continuidad y coherencia a lo largo del tiempo. Existe un consenso entre las principales fuerzas políticas, sociales y económicas españolas por mantener las especiales relaciones bilaterales en un entorno discrecional. No obstante, en los últimos años aumentan las críticas y presiones en España por limitar la asociación con este tipo de regímenes.

El trabajo expone la evolución de las relaciones hispanoárabes a través de diferentes etapas, que se corresponden con cambios políticos y sociales ocurridos tanto en el contexto doméstico como en el espacio internacional. El estudio se enmarca en el enfoque de política exterior, estableciendo dos líneas centrales de trabajo. En primer lugar, analizando las relaciones de España con las monarquías del Golfo según la evolución del contexto internacional, espacio regional y circunstancias internas; y, en segundo término, la exposición de los principales objetivos e intereses sobre los que el Estado español intenta desarrollar las asociaciones con los regímenes árabes, así como decisiones, medios y recursos implementados para su realización.

PALABRAS CLAVE

España; política exterior; Golfo; monarquías; mundo árabe.



TITLE

Spanish foreign policy towards the Arab monarchies of the Gulf (1978-2021)

EXTENDED ABSTRACT

Spanish foreign policy towards the Arab world is the object of numerous papers, and authors who approach Spanish relations with North Africa and the Middle East do so from different disciplines and theoretical perspectives. Studies with emphasis on Hispano-Arab relations take as their main focus the Maghreb area and, especially, Morocco, due to Spain's

Este artículo es resultado de investigaciones realizadas dentro de los proyectos: "Crisis y procesos de cambio regional en el norte de África. Sus implicaciones para España" (CSO2017-84949-C3-3-P) y "Crisis y dinámicas locales y transnacionales en el Mediterráneo Occidental. Cambios sociopolíticos, movilizaciones y diáspora" (CSO2017-84949-C3-1-P) financiados por el Ministerio de Economía, Industria y Competitividad (MINECO), la Agencia Estatal de Investigación (AEI) y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).

DOI:

<https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2021.48.009>

Formato de citación recomendado:

GONZÁLEZ DEL MIÑO, Paloma y HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, David (2021). "La política exterior de España hacia las monarquías árabes del Golfo (1978-2021)", *Relaciones Internacionales*, nº 48, pp. 173-192.

* Paloma GONZÁLEZ DEL MIÑO,

Profesora titular de la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Directora del departamento de Relaciones Internacionales e Historia Global (UCM). Directora del Grupo de Investigación: Relaciones Internacionales Siglo XXI (RIS-XXI). Miembro numerario del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) y del Instituto de Ciencia de la Administración (ICCA). Contacto: palomagm@cps.ucm.es

David HERNÁNDEZ MARTÍNEZ,

Profesor de la Universidad Camilo José Cela (UCJC). Miembro del Grupo de Investigación: Seguridad, Desarrollo y Comunicación (SDG-XXI). Investigador del Taller de Estudios Internacionales Mediterráneos (TEIM). Contacto: dhernandezm@ucjc.edu

Recibido:

08.03.2021

Aceptado:

17.06.2021

close political, economic, social and historical ties with the Moroccan kingdom. However, there are other scenarios within the broad and heterogeneous region which also acquire significant importance within Spain's international agenda, such as the Gulf monarchies. The last period of the Franco regime constituted a precedent in relations between Spain and the Gulf monarchies since it was the first rapprochement between the two parties. In this sense, the arrival of the democratic system in Spain does not introduce significant changes in Spanish foreign policy towards the region, but rather successive democratic governments will try to deepen the political, economic, cultural and security relations with the GCC members.

This paper examines Spanish foreign policy towards the six members of the Gulf Cooperation Council (GCC): Saudi Arabia, Oman, United Arab Emirates (UAE), Qatar, Bahrain, and Kuwait, from the consolidation of democracy in Spain until current days (1978-2021). The research includes a period in which relations have been progressively intensifying, reverberating in different areas such as commerce, energy, security, culture, and politics. The Saudi kingdom is the country in the region which Spain has the closest and most consolidated ties, although the growing weight of the UAE and Qatar also stands out. The energy sector and, particularly, oil commerce, is the main element that motivates Spanish interest in these six countries. Nonetheless, throughout the period analyzed, the attention of Spanish political and economic actors on the GCC countries has been extended to other sectors and issues such as infrastructure, financial services, or the food industry. Furthermore, the Gulf monarchies are also assuming an increasingly leading role in the Spanish economy, investing in strategic national sectors in recent years.

Defense and military issues have become another fundamental aspect of relations between Spain and the members of the GCC. The Spanish state is one of the main exporters of arms and military equipment in the region. This type of link has resulted in consolidated political cooperation between the countries. Spain has always supported the different royal families and their political systems as mechanisms to guarantee stability in the region and safeguard foreign interests. The different Spanish governments have never conditioned relations with Arab partners on issues such as democracy or human rights, which are issues that have always been excluded from the common agenda. This is a political trend that remains within the Spanish strategy throughout the period analyzed.

A central element of Spain-Arab countries axis is the high trust between the Spanish royal house and their counterparts in the region, with a strong diplomatic character that contributes to enhancing Spanish foreign policy and public image among the area partners. The research substantiates that relations with the Gulf monarchies is one of the areas of Spanish foreign policy which shows the greatest continuity and coherence over time. There is a consensus among the main Spanish political, social, and economic actors to maintain the special bilateral relations in a discretionary environment. However, in recent years, criticism and social pressure is increasing in Spain to limit the association with this type of political regime. The paper exposes the evolution of Hispanic-Arab relations through different stages, which correspond to political and social changes that have happened both at the domestic level and in the international context. However, Spain has always tried to sustain and preserve its relations with the members of the GCC, despite the numerous internal, regional, and global crises of the last decades.

The study is framed within a foreign policy analysis approach, establishing two central lines of inquiry. In the first place, Spain's relations with the Gulf monarchies is elaborated according to the development of the international, regional, and domestic context. Secondly, it traces the main goals and interests on which the Spanish State tries to boost partnerships with Arab regimes, as well as the decisions, means and resources implemented to make them a success. Spanish foreign policy during the democratic period has shifted mainly along three axes: the United States, Europe, and Latin America. The Arab world represents the fourth pillar of Spain's foreign policy. At this point, the monarchies of the Gulf have an exceptional role, which is reflected in the excessive concern of the Spanish governments to preserve the special nature of relations above any external or internal conditioning factor. The research justifies the need to address a reality of Spanish foreign policy that is sometimes little studied and analyzed, even though it is shown to be an important component of the international relations of democratic Spain. Relations between Spain and the Arab monarchies seems to enter a new period of marked by the progressive distancing of the parties since their priorities and objectives are increasingly disparate.

The general purpose of this paper is to describe and analyze Spain's foreign policy towards the region, but also to explore possible future scenarios for bilateral relations. Current circumstances and conjunctures in Spain, the Arab world and the international system are forcing the Spanish authorities to reformulate all foreign policy, including their relations with the Gulf monarchies. If Spain wants to continue being a relevant partner for the GCC monarchies, it has to rethink some of its political, economic and security positions. More and more foreign powers have interests in the Gulf region, while at the same time the six members of the GCC have more complex and ambitious foreign agendas, meaning that Spain has a difficult time in maintaining its relevance for its Arab partners. The paper tries to explain and define a large part of these unknowns and problems that arise within Spanish foreign policy. The Arab monarchies will continue to be political and economic partners for Spain in the short and medium term, although the trend seems to show important signs of change and disruption.

KEYWORDS

Spain; foreign policy; Gulf; monarchies; Arab world.



Introducción

La política exterior hacia el mundo árabe constituye uno de los ejes centrales de las relaciones internacionales de España. Los vínculos con los Estados del norte de África y Oriente Próximo son muy diversos y no todos adquieren la misma atención por parte de la diplomacia española, que encuadra su labor conforme a determinantes políticos, económicos, culturales e, incluso, históricos. En este sentido, las monarquías del Golfo llegan a erigirse como socios prioritarios para España, manteniendo unos vínculos estrechos, que se manifiestan en la elevada colaboración en temas tan relevantes como la energía y la seguridad, así como la proximidad que existe entre las casas reales de los países.

Las relaciones de España con las monarquías del Golfo se desarrollan a partir de la década de los setenta del siglo XX, con el final de la dictadura franquista y la emergencia de la transición democrática, mientras la mayoría de los Estados árabes de esta subregión consolidan sus sistemas tras los procesos de independencia. Hasta entonces, las conexiones de España se habían limitado al reino saudí, especialmente en el ámbito comercial. La estrategia española hacia los seis miembros del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) —Arabia Saudí, Omán, Emiratos Árabes Unidos (EAU), Qatar, Bahréin y Kuwait— representa una línea prolongada de trabajo dentro de la política exterior, que se mantiene permanente con los diferentes gobiernos.

El análisis busca responder a tres interrogantes fundamentales. En primer término, conocer cuáles son los elementos que han dado coherencia y continuidad a la estrategia española hacia las monarquías árabes durante el régimen democrático. En segundo lugar, analizar los ejes de acción e interdependencia en los que se cimentan las relaciones bilaterales y cuál ha sido su evolución a lo largo del período de estudio. En última instancia, analizar los objetivos e intereses que marcan la aproximación de los regímenes del Golfo hacia España y viceversa, estableciendo si existe cierta congruencia entre unos y otros, y si estos temas propios de la bilateralidad se corresponden con temas centrales de la agenda regional e internacional.

El artículo se estructura en tres grandes áreas de exposición. Por un lado, una presentación de los principales aportes teóricos del Análisis de Política Exterior (APE) en los que se enmarca la investigación. Por otro, un desarrollo cronológico de las relaciones entre España y las monarquías árabes del Golfo, partiendo del régimen franquista como antecedente, siguiendo por los diferentes gobiernos democráticos y sus estrategias internacionales hasta la actualidad. Finalmente, un apartado de conclusiones donde se muestra las evidencias más destacadas del texto y posibles nuevas líneas de debate en torno al objeto de estudio. Acorde con esta lógica, a lo largo del análisis se muestra toda una serie de factores que han influido en esta área de la política exterior española. Con ello, se pone de relieve la trascendencia de este tipo de relaciones que han ido incrementándose paulatinamente e incluso ampliando en los últimos años.

I. Marco analítico de política exterior

Las premisas fundamentales del Análisis de Política Exterior (APE) sirven como marco teórico en el que se apoya este estudio sobre las relaciones de España con las monarquías del Golfo. La definición de política exterior ha estado sometida a una intensa discusión académica, aunque

existen una serie de rasgos que marcan características comunes. En primer lugar, representa el conjunto de relaciones externas desarrolladas por un actor independiente, generalmente siendo competencia de los estados, aunque existen excepciones como la Unión Europea (Hill, 2003, pp. 3-5). En segundo término, la política exterior es la forma en la que los estados inciden en el ámbito internacional, interactuando con otros actores y adecuándose al propio entorno. En tercer lugar, la política exterior es comprendida como un proceso en constante mutación, no siendo una realidad inamovible y estanca. Finalmente, la política exterior está delimitada por decisiones y actuaciones que realizan los estados en base a principios, objetivos y medios.

Las contribuciones teóricas dentro del APE han permitido superar algunas restricciones y limitaciones de enfoques predominantes en las Relaciones Internacionales, que estipulaban la política exterior como una acción racional de los estados, consistente a lo largo del tiempo y sometida a unos intereses concretos de seguridad y poder (Vargas-Alzate, 2010, pp. 76-78). No obstante, las premisas de estudio del APE permiten presentar la política exterior como una realidad compleja, no sujeta a interpretaciones tan reducidas y estáticas, que se encuentra en permanente redefinición debido a los cambios en el nivel doméstico e internacional. Más aún, las propias dinámicas globales propician que la política exterior asuma cada vez más un carácter multidimensional, incorporando a su plan de trabajo temas y objetivos variados.

El APE pone en valor la necesidad de trabajar sobre un marco multifactorial, que presente e integre las interdependencias entre factores materiales y factores ideacionales (Hudson y Day, 2020, pp. 8-11). La combinación de ambos campos permite situar dentro de la política exterior condicionantes estructurales y elementos de carácter subjetivo. Es un proceso interferido, tanto por la propia naturaleza del estado (recursos, capacidades, situación geográfica, población, etc.), las relaciones de poder internas y en el escenario internacional, así como por la condición y régimen político imperante en el estado y los modelos de los demás agentes estatales, además de otros aspectos relevantes como son identidades políticas, ideologías, corrientes sociales, opinión pública o, incluso, la personalidad de los decisores.

Las premisas del APE también realizan otra gran contribución al acabar con la división metodológica establecida entre nivel doméstico y nivel externo. La política exterior se desempeña entre “dos niveles de juego”, las dinámicas políticas internas y las dinámicas políticas externas (Hudson, 2005, pp. 12-13). La acción exterior es resultado de la incidencia de los dos contextos, que se retroalimentan y que condicionan todo el proceso de formulación e implementación. La gran parte de los trabajos APE recalcan que la política exterior no puede ser comprendida en toda su complejidad si no se atiende a dichas circunstancias. Los propios decisores políticos están condicionados a buscar equilibrios entre las presiones y tensiones que surgen desde la esfera doméstica y las problemáticas presentes en el nivel internacional.

El desarrollo de la política exterior está determinado por una serie de premisas estratégicas, que habitualmente son denominados intereses nacionales. No obstante, el término ha llegado a convertirse en un concepto difícil de precisar por su uso ambiguo. En este sentido, es más apropiado señalar que la política exterior está categorizada entre fines y objetivos (Pérez Gil, 2012, pp. 118-120), que son los propósitos e intenciones que tiene un estado en el escenario internacional. Los fines son los resultados que se aspira a lograr a largo plazo, surgidos de un



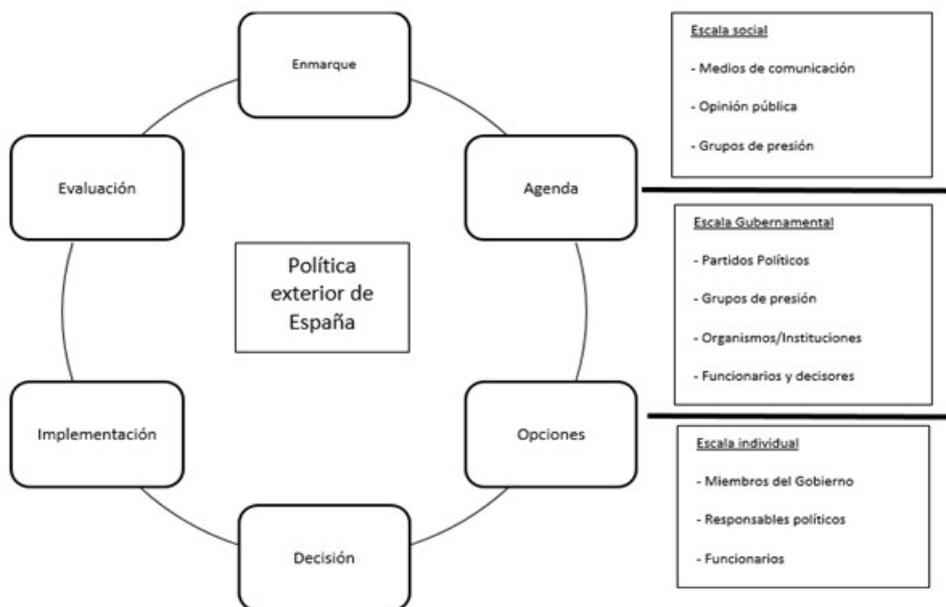
amplio consenso político y social sobre las aspiraciones que el actor estatal debe desempeñar en el mundo. Los objetivos, a corto y medio plazo, buscan proporcionar respuestas a desafíos y necesidades, atendiendo a las dinámicas actuales del contexto doméstico y externo.

2. Factores de la política exterior de España

El proceso de decisión sobre política exterior es estudiado a través de un organigrama de seis niveles sobre los que actúa una escala social, gubernamental/institucional e individual (Morin y Paquin, 2017, pp. 41-43). El “enmarque” es el primer punto del proceso circular, en el que una cuestión adquiere relevancia dentro del debate de política exterior. Por ejemplo, en el caso de las relaciones de España con las monarquías del Golfo, salen al debate público los acuerdos de venta de armamento. El segundo nivel es el “establecimiento de la agenda” sobre el cual diferentes actores políticos y sociales intentan interferir con relación a los decisores. En el caso de la política exterior española, las presiones de sectores económicos para incluir determinadas cuestiones comerciales en los acuerdos con los países del Golfo. El tercer paso representa las “opciones”, donde los responsables plantean posibles temas a abordar dentro de la política exterior según el contexto interno e internacional. El cuarto nivel se trata de la “decisión”, en el que la autoridad gubernamental toma una estrategia a seguir, teniendo como ejemplo la decisión del Gobierno de España de mantenerse neutral ante la crisis de Qatar de 2017. Finalmente, los dos últimos puntos son los de la “implementación” y “evaluación”, donde se lleva a cabo la política seleccionada y el seguimiento de su desarrollo y resultados.

En el proceso de pasos o fases de política exterior existen tres esferas de incidencia. Una escala social presente en los primeros niveles de “enmarque” y “establecimiento de agenda”, así como en la fase final de “evaluación”. Una escala gubernamental que hace referencia a todos los agentes y el entramado institucional que influyen en la formulación de opciones y toma de decisiones. También concurre la escala individual, que hace mención de las personas responsables de la toma de decisiones y su implementación. En este sentido, dentro de los diversos trabajos del APE se enfatiza la relevancia de los sujetos que dan forma a la política exterior (Alden y Aran, 2017, pp. 26-28). Las percepciones e interpretaciones que los decisores efectúan relativas a las circunstancias son factores a considerar, dado que tienen una influencia notable en el debate sobre la acción exterior y lo que deberían ser sus objetivos.

Gráfico I: proceso de decisión de política exterior



Fuente: adaptación del modelo de Morin y Paquin, 2018.

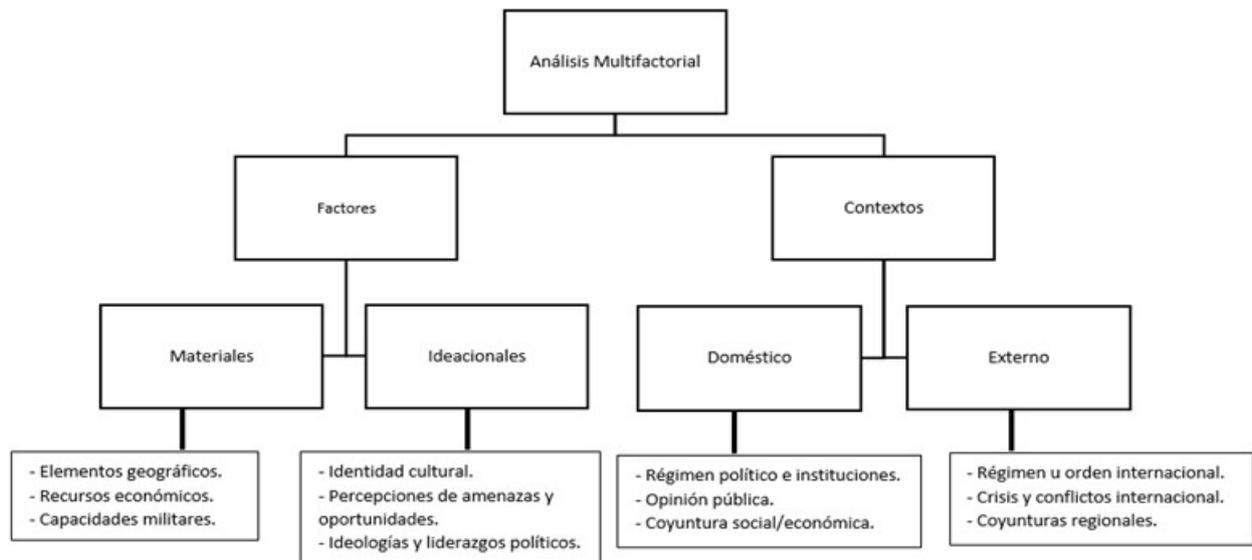
La política exterior queda determinada en torno a tres grandes niveles de análisis: individual, nacional-doméstico y sistémico-internacional (Breuning, 2007, pp. 12-14). A lo largo de esas escalas existe la interacción de factores materiales y factores ideacionales. En el caso de España, los primeros elementos están caracterizados por los recursos y capacidades que dispone el Estado, su situación dentro del sistema internacional y los intereses y necesidades que pueden inducir su aproximación a las monarquías árabes. Los factores ideacionales responden a la propia identidad política y cultural de la nación española, la visión que concurre entre los líderes políticos y la sociedad sobre el papel que debe desempeñar, así como las divergencias ideológicas respecto a las prioridades de España en el Golfo. Las relaciones internacionales no solo se marcan por premisas puramente securitarias y económicas, sino también por las de índole ideacional.

La faceta multifactorial de los trabajos APE lleva a considerar la reciprocidad existente entre el contexto doméstico y el externo (Brighi y Hill, 1996, pp. 156-158). La política exterior de España en los últimos cuarenta años ha estado condicionada por profundos cambios tanto en el espacio nacional como a escala global. La principal transformación interna a tener en cuenta es la consolidación del régimen democrático, que debe garantizar la mayor participación y transparencia en el debate sobre la política exterior. Otro elemento interno a considerar es el papel que la monarquía y, en concreto, el rey, desempeña en política exterior. De igual forma, España ha tenido que hacer frente a retos internacionales y regionales, que han repercutido seriamente sobre el orden y estabilidad de sus relaciones.

En el caso concreto de España y la política exterior hacia las monarquías del Golfo existen dos factores materiales que han condicionado las relaciones: petróleo y armamento militar. Al mismo tiempo, existe un elemento ideacional que adquiere cada vez mayor relevancia, especialmente

dentro de la sociedad española, como es la preocupación por los valores e ideales democráticos a la hora de implementar este tipo de asociaciones políticas y económicas. La estrategia regional española hacia los miembros del CCG continúa determinada en gran medida por componentes materiales, pero ciertos aspectos ideacionales están adquiriendo un protagonismo creciente.

Gráfico 2: análisis multifactorial de la política exterior



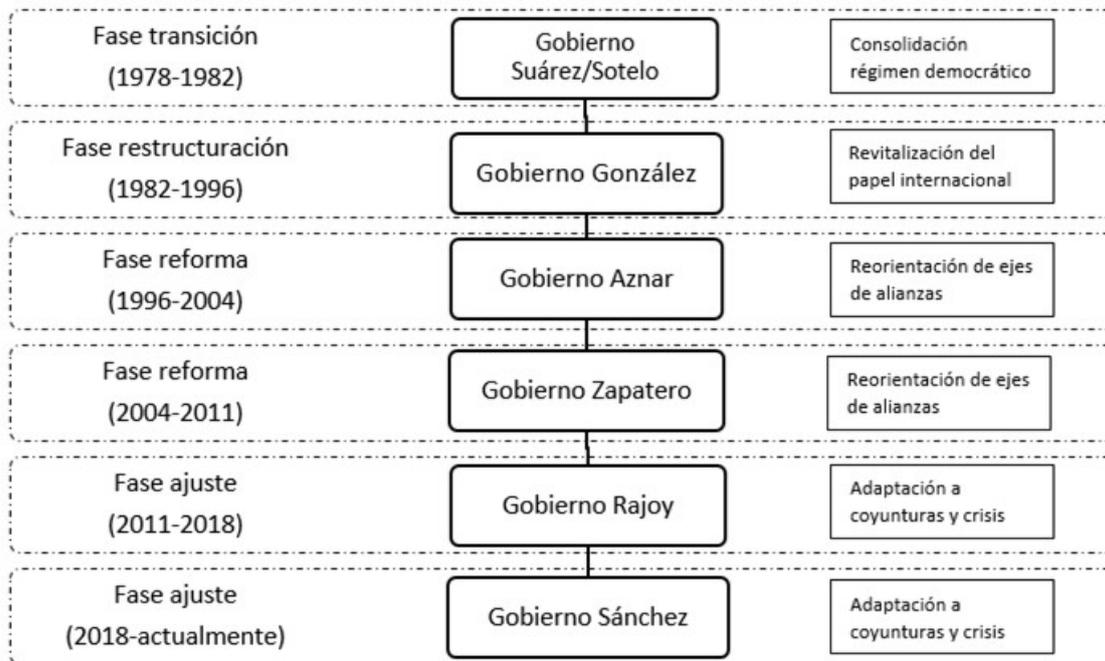
Fuente: elaboración propia a partir de Brighi y Hill, 1995; Hudson y Day, 2020; Hudson, 2005.

En España, la acción exterior es una política generalmente marcada por el consenso, a excepción de temas específicos. Los cambios en las premisas y medios de esta política pueden graduarse en tres niveles: reestructuración, reforma y ajuste (Lasagna, 1995, pp. 393-394). El nivel de reestructuración es un cambio fundamental en política exterior, habitualmente producido por el elevado impacto de un factor doméstico o externo como puede ser el cambio de régimen político. El proceso de reforma constituye aquellas variaciones que se introducen en la implementación de aspectos concretos de política exterior y que pueden repercutir sobre puntos centrales de la misma. El ajuste es el cambio de menor incidencia y se produce ante la necesidad de concertar ciertos parámetros y adaptarlos a determinadas circunstancias.

En la evolución de la política exterior de España desde la aprobación de la Constitución se puede considerar que los Gobiernos de Adolfo Suárez (1978-1981) y Leopoldo Calvo-Sotelo (1981-1982) significan la fase de transición de la dictadura hacia un modelo democrático de acción exterior. La etapa de reestructuración se produce con los diversos Gobiernos de Felipe González (1982-1996), suponiendo la reformulación de la estrategia internacional, dejando atrás las carencias heredadas del franquismo y de la transición. En la presidencia de José María Aznar (1996-2004) se aprecia una fase de reforma, inscrita en la intensificación de alianzas con EEUU, en contraposición a un enfoque más continental. Durante el mandato de José Luis Rodríguez Zapatero (2004-2011) se distingue también un ciclo de reforma, que intenta corregir algunas de las premisas de la política anterior. Finalmente, tanto en los Gobiernos de Mariano Rajoy (2011-

2018) como de Pedro Sánchez (2018-actualmente) no se aprecian grandes cambios, más allá de ciertos ajustes para adecuarse principalmente a las circunstancias externas.

Gráfico 3: fases de la política exterior de España (1978-2021)



Fuente: elaboración propia a partir de Lasagna, 1995; Vargas-Alzate, 2010.

3. Política exterior de España hacia las monarquías del Golfo

Las relaciones de España con los miembros del CCG durante las últimas cuatro décadas destacan por el grado de interdependencia alcanzado en diferentes ámbitos, y se encuentran enmarcadas en un entorno de cordialidad y bonanza. No se perciben grandes disonancias entre los diferentes Gobiernos españoles, pudiendo clasificarse como una política continuista que ha ido incrementando sustancialmente las relaciones comerciales. En este contexto, la figura del rey ha venido asumiendo un importante y fuerte carácter diplomático personalista, que potencia la imagen de España y su política exterior aprovechando su condición de monarca con sus iguales árabes y la mayor legitimidad del régimen político español. En el caso concreto con los países de CCG, se convierte en un elemento clave al consolidar vínculos institucionales en un clima de confianza. Sin embargo, los cambios recientes en el entorno regional e internacional, así como las vicisitudes internas de cada país, pueden propiciar alteraciones en el medio plazo.

3.1. Antecedentes de la política exterior hacia el Golfo

Las relaciones implementadas por el régimen franquista (1939-1975) con algunos regímenes árabes suponen el antecedente directo de la posterior política exterior hacia el Golfo desarrollada en democracia. Los países árabes tuvieron una especial relevancia durante la dictadura. El contexto interno en España, sometido aún a las secuelas de la Guerra Civil (1936-1939) y la fragilidad



económica, junto a un entorno internacional poco propicio, impulsaron el interés por el norte de África y Oriente Próximo (Hernando de Larramendi, 2014, pp. 40-41). El Ministro de Asuntos Exteriores, Alberto Martín-Artajo (1945-1957), fue el responsable de cambiar las prioridades de la política exterior tras el final de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), buscando superar la exclusión por gran parte de la comunidad internacional. Para alcanzar dicho propósito, los regímenes árabes desempeñaron un papel destacado.

La relación con Marruecos supone el principal tema de la agenda regional, debido a su proximidad geográfica y a los estrechos vínculos entre los dos países (Hernando de Larramendi y Mañé, 2009, pp. 10-11). Sin embargo, también comenzaron a iniciarse asociaciones con otros países de la zona más oriental. El reino de Arabia Saudí emergió a mediados de la década de los cincuenta como un interesante aliado económico para el régimen español. Los príncipes saudíes fueron el punto de unión con el Golfo, que hasta entonces era un área de poco interés para España. El régimen franquista pronto encontró en la monarquía saudí un estrecho socio comercial, sobre todo para ventajosos acuerdos en materia energética. Según la serie estadística de 2019 de Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos (CORES), a finales de los sesenta cerca del 34% del petróleo que importaba España procedía de Arabia Saudí que, junto a Libia (24%), eran los principales suministradores de la economía española.

Los sucesivos Ministros de Asuntos Exteriores, Fernando María Castiella (1957-1969), Gregorio López-Bravo (1969-1973), Laureano López Rodó (1973-1974) y Pedro Cortina (1974-1975) continuaron con la política de diversificar relaciones, situando a España como un aliado cómodo para la mayoría de los países árabes. El régimen franquista se sirvió de la posición geográfica y de las reminiscencias culturales para implementar una estrategia de “puente” entre Occidente y el mundo árabe (Algora, 2007, pp. 16-17), a la vez que estas relaciones servían para legitimar el modelo político español. El perfil de España como punto de unión entre diversas regiones será un elemento utilizado posteriormente por los diversos Gobiernos en la etapa democrática.

El elevado grado de proximidad y sintonía con la mayoría de los países árabes y, especialmente, con Arabia Saudí, se logró también por dos elementos ideacionales muy importantes. En primer lugar, el mencionado vínculo histórico y cultural musulmán (González, 2007, pp. 193-195), que favoreció que existiera una percepción más positiva respecto a España, frente a otros estados de la esfera occidental. En segundo término, la posición de la diplomacia española sobre la cuestión de Palestina e Israel. Las conexiones mantenidas por el franquismo con el régimen nazi generaron desde el Estado israelí una oposición constante al ingreso de España en Naciones Unidas (NNUU) y su inclusión en el orden internacional. Estas desavenencias generaron que las autoridades españolas mostraran una actitud más cercana a la causa palestina, granjeando una percepción más cercana con respecto al mundo árabe.

Los intereses de España en el Golfo fueron vehiculizados a través de Arabia Saudí. Habrá que esperar a 1971 para que se establezca relaciones con el resto de las monarquías, Omán, EAU, Qatar, Bahréin y Omán, que logran su independencia del protectorado británico. Los intercambios comerciales que han caracterizado las relaciones entre España y los regímenes del Golfo basados en el petróleo y venta de armamento tienen su punto de partida en estos años. Esta industria

comienza a encontrar en el Golfo importantes compradores (Eiroa, 2013, pp. 33-34). La crisis del petróleo de 1973 originada por el boicot de los productores árabes a las economías occidentales al apoyar a Israel en la Guerra de Yom Kippur (1973) también tuvo impacto en la economía española a pesar de su neutralidad, pero no afectará a la consistencia de las relaciones con las monarquías, que se intensificarán con el cambio de régimen democrático.

3.2. La política exterior en los Gobiernos de la UCD

Los primeros años de la democracia tras la aprobación de la Constitución de 1978 estuvieron marcados por el liderazgo político de Adolfo Suárez y de la formación creada en torno a su figura: Unión de Centro Democrático (UCD). El presidente mantuvo en la cartera de Asuntos Exteriores al diplomático Marcelino Oreja Aguirre (1976-1980). El Gobierno español centró gran parte de sus esfuerzos en cuestiones internas tendentes a la democratización, prestando menor atención a la acción exterior. Los principales esfuerzos en esta política se centraron en recabar apoyos para el nuevo régimen democrático y comenzar los contactos para la futura adhesión a la Unión Europea (UE) y a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

La política exterior experimenta dos importantes cambios con la llegada de la democracia. Por un lado, algunos temas se convierten en principales vectores de debate para partidos políticos, opinión pública y medios de comunicación. Las prioridades en materia internacional se vieron reflejadas en la polarización que genera el proceso de ingreso a la OTAN, frente a la unanimidad respecto a la adhesión a la Europa comunitaria. Por otro, la figura del jefe del Estado adquiere un peso diplomático creciente, convertido en un recurso más de la política exterior. El rey Juan Carlos I comenzará a establecer una amplia agenda internacional (Fernández, 2017, pp. 221-222). Sus áreas de preferencia y protagonismo se centran en la esfera latinoamericana y en el mundo árabe, donde el monarca español, entre 1977 y 1982, realizará seis visitas a estas monarquías.

El Ministro Marcelino Oreja Aguirre y, posteriormente, su sucesor en el cargo, José Pedro Pérez-Llorca (1980-1982), mantuvieron una línea continuista con la estrategia franquista sobre las relaciones de los países del norte de África y Oriente Próximo, considerándolas como un activo. España conserva oficialmente una postura de respaldo a la causa palestina, favoreciendo la confianza y sintonía con los homólogos árabes. Adolfo Suárez fue el primer mandatario europeo en recibir oficialmente al líder de la Organización para la Liberación de Palestina (OLP), Yasser Arafat, en septiembre de 1979 (Hernando de Larramendi, 2015, pp. 398-399).

En los primeros años de la Transición y consolidación del régimen democrático, las monarquías árabes y, especialmente, Arabia Saudí, adquieren una importancia significativa para el propio desarrollo económico del país. España consiguió mantener acuerdos comerciales y de energía en unas condiciones favorables, que resultaron esenciales para reducir el impacto de la crisis económica (González del Miño y Hernández, 2019, pp. 217-219). La década de 1970 y el principio de los años ochenta refleja unas relaciones comerciales desequilibradas, donde España tiene una alta dependencia de los hidrocarburos del Golfo. La elevada interdependencia en materia económica también tiene su traslación en asuntos de carácter más político. Según la serie estadística de 2019 de CORES, en el año 1979, el 52,23% del petróleo importado proviene de las monarquías del Golfo, con la siguiente distribución: 35,62% Arabia Saudí; 10,54% EAU; 3,1%



Kuwait; y 3% de Qatar.

La Transición democrática en España coincide con un período de enorme convulsión en la región. La revolución iraní de 1979 supone el fin de la monarquía del Sha Reza Pahleví y la instauración de la República Islámica de Irán. Un año después, comienza una cruenta guerra de desgaste entre Irak e Irán (1980-1988). En este contexto regional, las monarquías del Golfo crean el CCG, en 1981, una organización regional respaldada por EEUU, cuya finalidad es, principalmente, de carácter económico y securitario. La diplomacia española plantea fortalecer los vínculos con las monarquías árabes ante la desconfianza que provocaban el régimen de Saddam Hussein en Irak y el ascenso al poder de los ayatolás en Irán. El rey Juan Carlos I visitó en repetidas ocasiones la zona, fortaleciendo la elevada sintonía entre las casas reales. La confianza entre jefaturas del Estado se convierte en elemento central de las relaciones (Hernández, 2020, pp. 159-160). La política exterior hacia la región va adquiriendo un trasfondo político.

3.3. La política de reestructuración de Felipe González

El gran cambio en la política exterior de España se produce con los Gobiernos de Felipe González (1982-1996), al introducirse “tres variables —globalidad, sistematicidad y planificación— que habían permanecido ausentes durante los Gobiernos de la UCD, lo que conlleva que España se convierta en un actor más activo, ganando respeto e interlocución” (González del Miño, 2007, pp. 96). El artífice de la transformación será el Ministro de Asuntos Exteriores, Fernando Morán (1982-1985), cuyas líneas maestras continuarán posteriormente sus homólogos Francisco Fernández Ordóñez (1985-1992), Javier Solana (1992-1995) y Carlos Westendorp (1995-1996).

Los fines de la acción exterior se centraron en el ámbito europeo, las relaciones con EEUU, la influencia en América Latina y las conexiones con el mundo árabe donde sería conveniente implementar una política más equilibrada entre el Magreb y Oriente Próximo, así como incrementar los intereses mutuos y el diálogo político. El Ministro Fernando Morán marcó el papel de España en el escenario internacional como “una potencia mundial mediana y potencia regional de primer orden” (Morán, 1980, pp. 20-22). Los cambios en el contexto mundial, que desembocaron en el final de la Guerra Fría, fueron percibidos como una oportunidad para revitalizar el papel exterior. Los medios para conseguirlo serían situar al país como punto de encuentro sobre dos grandes ejes: el arco latinoamericano-Europa y los países árabes-Occidente.

La política exterior de España hacia el mundo árabe seguirá priorizando tres ámbitos de trabajo. En primer término, las relaciones con Marruecos, que durante el Gobierno de Adolfo Suárez se había convertido en un socio estratégico a nivel económico y político (López, 2013, pp. 76-77). Ante la cuestión del Sáhara Occidental, que quedó pendiente tras el Acuerdo Tripartito entre España, Marruecos y Mauritania de 1975, la Marcha Verde y el posterior conflicto entre el Frente Polisario Saharaui y el reino marroquí, el Estado español siguió aplicando la estrategia de potencia ausente, relegando el asunto y evitando tener que manifestarse. Desde el Ejecutivo español se siguió marcando que ninguna cuestión pudiera debilitar la concordancia con Rabat, a pesar de que en la opinión pública española todavía existían numerosas simpatías con la causa saharauí.

El segundo elemento que centrará los esfuerzos hacia el mundo árabe será la cuestión de Palestina e Israel. El reconocimiento oficial del Estado hebreo se convirtió en un elemento condicionante por parte de las democracias europeas y EEUU hacia España (López y Hernando de Larramendi, 2010, pp. 20-23). Las autoridades españolas tuvieron que equilibrar los movimientos para no interferir en sus relaciones con el mundo árabe. España consultó directamente con Arabia Saudí, quien no solo lideraba internacionalmente la causa palestina, sino que además era el interlocutor preferente de los países occidentales. En esta tónica, la figura del monarca español adquirió protagonismo pues, desde diciembre de 1985, inicia una serie de visitas oficiales a Jordania, Arabia Saudí y Emiratos Árabes con el recién nombrado titular de Exteriores, Francisco Fernández Ordoñez, para persuadir a sus homólogos de que el reconocimiento de Israel no entorpecería las relaciones con los países árabes (Córdoba Hernández, 2010, pp. 300).

Después de treinta y ocho años se normaliza el reconocimiento (diecisiete de enero de 1986) con el mensaje de que estas relaciones diplomáticas plenas formaban parte del proyecto de universalización de la política exterior española diseñado desde comienzos de la transición y, es más, esto suponía unas condiciones óptimas para desempeñar un papel de mediador en el conflicto. El resultado fue escenificado en la Conferencia de Paz de 1991 celebrada en Madrid, que tuvo un alcance muy limitado hasta la firma de los acuerdos de Oslo (1993), pero que para el Gobierno socialista supuso un gran impulso en materia de diplomacia internacional.

El tercer componente que está presente en la política exterior hacia el mundo árabe son los vínculos con las monarquías del Golfo. El reconocimiento de Israel y las conversaciones establecidas con las fuerzas palestinas sirvieron para fortalecer los nexos políticos con Arabia Saudí y demás miembros del CCG (Saldaña y Montero, 2012, pp. 163-164). La consolidación de las relaciones alcanza un nivel superior tras la Guerra del Golfo de 1991. España decide participar en la coalición internacional, un elemento que fue apreciado por sus principales aliados árabes. El compromiso ya no es solo económico y político, sino que también adquiere carácter securitario, además de un decidido respaldo a los regímenes y principales dirigentes de la zona.

Los Gobiernos de Felipe González intentaron equilibrar las relaciones comerciales, en las que España tenía una posición debilitada y dependiente debido al petróleo. Según datos actualizados en 2020 por *The Observatory of Economic Complexity* (OEC) a finales de la década de los noventa el 87% de las importaciones procedentes de Arabia Saudí correspondían al petróleo; en el caso de Qatar el 92,6% al gas y, en relación con EAU, el 71,7% a gas y petróleo. España intenta promover acuerdos para comenzar a realizar inversiones en el Golfo en ámbitos cada vez más variados. La discrecionalidad y el no cuestionamiento serán los principios que regirán los vínculos con los miembros del CCG. La preocupación se centra en mantener unas asociaciones equilibradas y conservar la confianza de los líderes árabes.

3.4. La política de redefinición de Aznar

La política exterior durante la presidencia de José María Aznar (1996-2004) introdujo cambios importantes en el tipo de alianzas que España debía priorizar (Sanahuja, 2006, pp. 10-11), siendo el más significativo el alineamiento con la estrategia de Estados Unidos. En los primeros años, los Ministros de Asuntos Exteriores, Abel Matutes (1996-2000) y Josep Piqué (2000-2002),



mantuvieron una línea continuista con los Gobiernos anteriores, tanto en prioridades como en los ámbitos de actuación. No obstante, el impacto de los atentados del once de septiembre de 2001 y el anuncio de la Administración de George W. Bush de emprender una Guerra Global contra el Terror (GWOT), repercutieron seriamente en la agenda internacional de España. El Ejecutivo presidido por Aznar y la Ministra de Asuntos Exteriores, Ana Palacio (2002-2004), implementó el giro noratlántico, reforzando la colaboración al más alto nivel con EEUU. El objetivo fue convertir a España en una potencia destacada en el escenario global a través de su alianza con la Casa Blanca, aunque con ello se perdiera la imagen de punto de encuentro.

La colaboración de España en la Guerra de Irak (2003) y el acercamiento del Gobierno español hacia los postulados de la Casa Blanca propició una revitalización del debate social sobre la política exterior (Jiménez, 2011, pp. 55-57) en donde la opinión pública manifestó una fuerte oposición frente al discurso del Ejecutivo, centrado en que se trataba de una decisión estratégica que aumentaba la imagen internacional de España. Desde el referéndum de entrada en la OTAN en 1986, nunca un tema de política exterior había vuelto a estar en el centro de la discusión mediática. Durante más de catorce años las relaciones internacionales no habían ocupado un lugar central en la agenda política, viéndose reforzadas por la ocupación del islote de Perejil en julio de 2002 por tropas marroquíes y la posterior crisis entre Marruecos y España.

El cambio de objetivos de la política exterior de España no tuvo un impacto destacado sobre las relaciones con las monarquías del Golfo. Los vínculos comerciales entre las dos partes se incrementaron a inicios del siglo XXI, así como los lazos personales e institucionales de las casas reales, donde el rey Juan Carlos I siguió desempeñando una labor destacada como mediador, a través de una diplomacia de carácter personalista. Sin embargo, el posicionamiento español a favor de las tesis mantenidas por EEUU en la invasión de Irak o la lucha contra el terrorismo colocó a España en una situación menos cómoda ante los regímenes árabes, al perder cierto grado de autonomía en su acción exterior por el mayor alineamiento trasatlántico.

Después de la invasión de Irak, entre 2003-2006, el rey Juan Carlos I realizó varias visitas oficiales a los emiratos de Qatar y Bahrein, así como a Arabia Saudí, con la intención de reforzar la confianza política y en materia de relaciones comerciales. Las intenciones de EEUU de propiciar cambios políticos en la región y presionar a los regímenes locales generaron algunas tensiones con países como Arabia Saudí (Ottaway, 2009, pp. 112-124), lo que repercutió en las conexiones entre regímenes árabes y aliados occidentales. Para España era necesario mantener el principio de equilibrio que había guiado las relaciones con las monarquías del Golfo, sin poner en cuestión la situación política interna. Siempre se había mantenido fuera de la discusión aquellos elementos más polémicos, como el autoritarismo, los derechos humanos o el peso de la religión, lo que propiciaba que la política exterior española fuera bien acogida en la región.

3.5. La política de multilateralismo de Zapatero

El Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero (2004-2011) tuvo que hacer frente a la fractura social y política en torno a las relaciones internacionales del país (Aixalá i Blanch, 2005, pp. 96-97), que supuso el fin del consenso. El objetivo central en cuanto a política exterior se inscribe en devolver esta política a sus grandes opciones tradicionales, algunas de las cuales se habían roto

bruscamente en el segundo mandato del presidente Aznar. Los Ministros de Asuntos Exteriores, Miguel Ángel Moratinos (2004-2010) y Trinidad Jiménez (2010-2011), implementaron una política de equilibrios en cuatro ejes tradicionales: EEUU, América Latina, Europa y Mediterráneo, donde España debía recuperar su carácter de potencia media y puente entre regiones. También era conveniente ofrecer a la opinión pública española una imagen en cuanto a política exterior innovadora y diferente respecto al Ejecutivo anterior a través de la recuperación del consenso y la alineación con las políticas de la UE.

El Gobierno de Zapatero se impregnó de un marco idealista, pacifista y multilateralista renovado, incluyendo en la política exterior un enfoque centrado en cuestiones sociales y derechos humanos (Del Arenal, 2008, pp. 23-25). Las intenciones del Ejecutivo español se alinean con las premisas de la UE de convertirse en potencias normativas a escala global, presentando una alternativa de acción diferente al clima de tensión y convulsión surgido en el mundo. Estas intenciones tendrán una correlación directa sobre el marco del Mediterráneo y África subsahariana, donde se articularán en tres vectores: seguridad, desarrollo y avances políticos.

La primera medida que toma el Ejecutivo socialista en política exterior es la retirada del contingente español en Irak, apoyada en la amplia opinión pública contraria al uso de la fuerza, compensado, hasta cierto punto, con un aumento del contingente en Afganistán. Igualmente, la otra iniciativa más reseñable de esta primera etapa será la propuesta de una Alianza de Civilizaciones, proyecto que fue inicialmente criticado por los sectores conservadores, pero que más adelante retomaría el presidente Mariano Rajoy. La propuesta pretende formular un espacio de diálogo y cooperación entre el mundo arabo-musulmán y la esfera occidental (Soriano, 2011, pp. 112-113), basada en potenciar el multilateralismo para resolver problemas de alcance global.

La UE propició la creación de la Unión por el Mediterráneo en 2008, una organización que reúne a cuarenta y dos países de Europa, África y Oriente Próximo, cuya finalidad es fomentar el diálogo para promocionar la cooperación multisectorial. Esta organización surgió con el interés de reforzar y ampliar la labor desempeñada a través de la Asociación EuroMediterránea desde 1995, que había buscado impulsar la colaboración entre los países del entorno del Mediterráneo, aunque no había carecido de estrategias claras y planteamientos comunes. Este tipo de iniciativas refuerzan que la política exterior de España hacia regiones del norte de África y Oriente Próximo quede cada vez más insertada dentro de la política de vecindad de la UE. Esta tendencia implementada por los ejecutivos de Zapatero será seguida más adelante por Mariano Rajoy y Pedro Sánchez.

La política exterior hacia las monarquías del Golfo volvió a mantenerse en un segundo plano de la discusión. Fue de los pocos temas que permanecieron todavía inmutables. Siguió existiendo una coherencia dentro de las principales fuerzas políticas del país por preservar ese ámbito en la discrecionalidad. De la misma forma, el enfoque multilateralista del Gobierno español y su especial sensibilidad sobre la cuestión palestina, habiendo sido el Ministro Moratinos representante europeo en el proceso de paz entre 1996 y 2003, ayudó a recuperar la consonancia política entre España y los regímenes árabes sobre los principales temas regionales. La diplomacia española también respaldó a los miembros del CCG ante la amenaza del programa nuclear iraní, que a partir del año 2005 se convierte en el gran tema de preocupación de la zona.



Las relaciones con las monarquías del Golfo quedarán marcadas por dos acontecimientos. En primer lugar, la crisis financiera de 2008, que tendrá un impacto notable en España y en la zona euro. En segundo término, las revueltas árabes de 2011, que provocan la desestabilización generalizada en la región. La recesión económica debilita considerablemente a España y al resto de los socios comunitarios, teniendo como resultado la mayor desatención de los temas internacionales en pro de las cuestiones internas. La prioridad de los Estados europeos será recuperar sus economías nacionales y preservar el proyecto comunitario. En este sentido, en plena crisis política de la UE tienen lugar las protestas de 2011 en gran parte del norte de África y Oriente Próximo. Estas circunstancias impulsarán una mayor concentración de los regímenes árabes en las dinámicas regionales por encima de sus relaciones con aliados europeos.

España decide enmarcar su estrategia hacia la región del norte de África y Oriente Próximo con las acciones emprendidas por la UE. En un primer momento, desde las capitales europeas las protestas fueron recibidas con cierto optimismo, en el sentido de que podrían ayudar a inducir cambios democráticos (Fernández-Molina, 2017, pp. 308-309). Las monarquías del Golfo no percibieron con agrado el posicionamiento inicial de sus tradicionales aliados occidentales. Sin embargo, cuando la situación se tornó más complicada y violenta, desde Bruselas se apostó por un enfoque más pragmático. Las monarquías árabes volvieron a adquirir una importancia vital para los intereses europeos, que dejaron de lado sus presunciones más normativas e ideales por un enfoque donde se prioriza la seguridad.

3.6. La limitada política exterior de los Gobiernos de Rajoy

El Gobierno de Mariano Rajoy (2011-2018) se desarrollará en un período marcado por crisis económica, polarización social y erosión del proyecto de la UE. Las circunstancias internas y los problemas en el espacio comunitario generaron que los esfuerzos internacionales del Ejecutivo fueran limitados. Es la etapa democrática donde las cuestiones de política exterior suscitan menor atención, exceptuando temas de Europa (Pardo, 2014, pp. 41-42). La diplomacia planteada por los Ministros José Manuel García-Margallo (2011-2016) y Alfonso Dastis (2016-2018) tuvo un enfoque netamente continental, generando que el peso de España en otros escenarios como América Latina o el norte de África y Oriente Próximo se viera considerablemente reducido.

El énfasis puesto durante el primer ejecutivo del presidente Rajoy en la diplomacia económica y en la ampliación de las relaciones comerciales obedece a la crisis. No obstante, la política exterior española en estos años seguirá en términos generales una misma línea continuista. En septiembre de 2013, en la Asamblea de Naciones Unidas, el presidente volvió a recuperar la idea de la Alianza de Civilizaciones sirviendo como eje para situar a España en un marco de puente en el escenario internacional. Sin embargo, la mayor parte de la atención se dirigió hacia Europa. Los verdaderos esfuerzos españoles se centraron en cuestiones más prioritarias (Manzano, 2013, pp. 215-216) formando parte de la agenda nacional los debates sobre la política comunitaria.

La debilidad de la economía española lleva a dos fenómenos de cambio en los vínculos con los regímenes árabes del Golfo. Por un lado, se impulsan e intensifican las relaciones comerciales con el propósito de ayudar a solventar la difícil situación económica. Las exportaciones de España hacia la región se incrementaron un 50,9%, pasando de 5.500 millones de dólares en 2010 a 8.300

millones de dólares en 2018 (Sánchez Alvaray, 2020). Por otro, se produce una reconversión de los roles desempeñados. España se convierte en un espacio donde los fondos soberanos de los Estados árabes tienen un peso creciente. Las monarquías árabes comienzan a invertir en sectores estratégicos: inmobiliario, agricultura, ganadería, industria textil o medios de comunicación. Según datos del Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX) en 2018, el stock de inversión española en el CCG fue de 3.815 millones de euros, mientras que en el caso inverso se situaba en 10.546 millones de euros. EAU es el país que lidera las inversiones árabes con cerca 55,60%, continuando Qatar (22%), Kuwait (15,46%) y Arabia Saudí (6,34%).

Las relaciones con las monarquías del CCG dejan de ser un apartado discrecional de la política exterior. A los problemas sociales y económicos en España se une el acelerado deterioro de la figura de Juan Carlos I ante la opinión pública. La crisis política abierta en España tiene reflejo en la abdicación del monarca en junio de 2014 en favor de su hijo Felipe VI. La delicada situación de la casa real española se debe en parte a los vínculos con los regímenes del Golfo. Será precisamente 2014 el año en el que el rey Juan Carlos I realice más visitas a los miembros del CCG, hasta cinco viajes. Estos encuentros oficiales están conectados directamente con la diplomacia económica, que tiene como mayor ejemplo la intermediación del monarca para la adjudicación a un consorcio de doce empresas españolas la construcción de la línea de alta velocidad entre Medina y La Meca en octubre de 2011 por 6.736 millones de euros.

El aumento de la presencia económica de los países del Golfo en España está acompañado de un mayor protagonista de este tipo de cuestiones en el debate público. Las críticas se centran en el papel desempeñado por el rey de España en la política hacia la región, así como la falta de transparencia en la que se han desarrollado este tipo de vínculos. Los atentados de Barcelona (2017) aumentan el recelo en la sociedad española hacia el mantenimiento de relaciones internacionales con regímenes acusados de respaldar interpretaciones rigoristas del islam. El resultado es que, por primera vez en democracia, la agenda española hacia los miembros del CCG es puesta en cuestión, dividiendo a las fuerzas políticas. Sin embargo, la presión en torno no tiene un impacto todavía real sobre el desarrollo de las relaciones con las monarquías árabes, aunque representen un elemento cada vez más incómodo para la diplomacia española.

3.7. La política de reconversión normativa de Sánchez

La llegada al poder de Pedro Sánchez (2018-actualmente) se produce en un contexto de enorme inestabilidad política en España. La manifestación de estas complejas circunstancias se verá reflejado en la repetición electoral en 2019 y la formación del primer Gobierno de coalición en la historia de la democracia española. También permanecerán las tensiones territoriales que seguirán estando centradas en Cataluña. Más aún, el impacto económico y social de la pandemia del coronavirus repercutirá sobre el grado de polarización en España. No obstante, en términos generales, la política exterior implementada por los Ministros de Asuntos Exteriores Josep Borrell (2018-2019), Margarita Robles (2019-2020) y Arancha González Laya (2020-actualmente) no presenta grandes diferencias con la estrategia de los dos gobiernos de su predecesor. El objetivo es incluir la acción internacional de España en el mismo marco de la política exterior comunitaria.

El Ejecutivo de Sánchez emerge con el propósito de revitalizar el papel exterior, sobre



todo, en el contexto de la UE, presentándose como alternativa ante el ascenso de movimientos nacionalistas y de ultraderecha. El alcance de esta estrategia será muy limitado, en parte debido a la pandemia del coronavirus de 2020, que provoca una atención más limitada a los asuntos internacionales. En este sentido, la política exterior hacia las monarquías del Golfo no muestra cambios notables. España, en la línea marcada por los socios comunitarios, decide mantenerse neutral ante el embargo y el bloqueo sobre Qatar de 2017. Un conflicto político entre Arabia Saudí, Bahréin, EAU y Egipto con el emirato qatari (González del Miño y Hernández, 2021, pp. 18-20), que se prolongaría hasta enero de 2021. El Gobierno español intenta equilibrar la posición y no verse perjudicado por el conflicto. Pese a ello, la creciente inestabilidad en la región conduce de nuevo a un debate público sobre los intereses en la zona, aunque todavía no se materializa en alteraciones reales sobre las relaciones bilaterales.

Existen varias circunstancias que aumentan la presión sobre la estrategia regional. Por un lado, el asesinato del periodista Jamal Khashoggi en octubre de 2018 generó numerosas críticas a escala internacional hacia Arabia Saudí y al príncipe Mohammed bin Salman (Molina, 2019, pp. 52-53). Por otro, la guerra en Yemen desde 2015 en la que participan Arabia Saudí y EAU, pone en entredicho los acuerdos militares entre España y los regímenes árabes, donde España se ha convertido en un importante exportador de material de la industria de defensa. Finalmente, numerosos casos de denuncia de activistas y disidentes políticos en países del CCG, que contradicen el discurso normativo y de derechos humanos que desde el seno de la UE y la propia diplomacia española se quiere proyectar.

En el caso de Arabia Saudí, la venta de armamento sigue siendo un punto central de las relaciones, ya que este reino supone el tercer comprador para España. En verano de 2018 Moncloa congela las exportaciones de armamento a regímenes que no respetan los derechos humanos, aunque esta tesis duró poco. Según datos del informe del Ministerio de Industria y Comercio “Exportaciones españolas de material de defensa, de otro material y de productos y tecnologías de doble uso en el primer semestre de 2019”, solamente en este período el Ejecutivo multiplicó por treinta las autorizaciones para exportar a Riad, pasando de 13,2 millones de euros en 2018, cuando el PSOE no había accedido al gobierno, a algo más de trescientas noventa y dos millones de euros en 2019. El desarrollo de esta esfera de la política exterior en la práctica contradice el discurso normativo y de derechos humanos que tanto el actual Gobierno de España como la diplomacia europea quieren proyectar hacia su entorno vecinal.

La política exterior hacia las monarquías del Golfo está dejando de ser una cuestión de consenso en el ámbito político y social de España, convirtiéndose en un punto cada vez más controvertido, que erosiona la imagen de instituciones como la casa real. En cuanto a los viajes de estado al más alto nivel, Felipe VI solo ha visitado Arabia Saudí en enero de 2017, siendo mucho menos prolijo en sus relaciones diplomáticas que su antecesor. Coaligado a ello, la marcha de Juan Carlos I a EAU en agosto de 2020 supone un elemento añadido a la polémica que rodea las relaciones con los regímenes árabes. No obstante, a corto plazo no es previsible que se alteren las relaciones con los miembros del CCG, pese a la división dentro del propio Ejecutivo español. Las críticas se centran en la necesidad de postular una revisión de la estrategia planteada en la región, sobre todo para mantener una concordancia y coherencia con los principios que el Gobierno español pretende que guíen su acción en el ámbito internacional.

Conclusión

Los principales rasgos que definen la política exterior de España hacia las monarquías del Golfo se caracterizan por la continuidad en cuanto a las relaciones políticas y el incremento en las relaciones comerciales desde la etapa de la Transición española hasta la actualidad. Las relaciones con estos regímenes árabes comenzaron a establecerse en los estados finales del franquismo, aunque su desarrollo se inscriba a partir de la década de 1980, con el cambio de paradigma y acción exterior introducido por los ejecutivos de Felipe González. A partir de entonces, el marco en el que se encuadran las relaciones con estos países ha permanecido prácticamente inalterable salvo el incremento de la diplomacia económica que evolucionará de manera muy positiva hacia los intereses de España. En este sentido, la interlocución directa entre las casas reales resulta fundamental para impulsar y mantener los vínculos en ámbitos económicos y políticos mediante una diplomacia de carácter muy personalista.

Las relaciones económicas con las monarquías del Golfo giran en torno a tres grandes sectores: los hidrocarburos debido a la carencia energética de España, los acuerdos comerciales relativos a la industria de defensa, inscrita prioritariamente en la venta de armamento, y las inversiones en sectores estratégicos. Las interdependencias creadas sobre estos factores se consolidan a lo largo del período analizado debido, en gran medida, a la consonancia política que existe entre España y sus socios árabes respecto a los principales retos y dinámicas regionales e internacionales. Arabia Saudí y el resto de las monarquías de la zona siendo un punto de apoyo político en períodos importantes, como la Transición democrática. De la misma forma, España siempre ha mostrado un destacado respaldo a estos regímenes ante conflictos surgidos en el entorno o, incluso, ante problemas y convulsiones internas.

Estas monarquías vienen encarnando para España, durante décadas, el papel de socios cómodos y de máxima confianza, sin existir injerencia directa por inferir en los asuntos internos de cada país. Aún más, el interés de los Gobiernos españoles por priorizar la estabilidad y seguridad en la zona del Golfo y Oriente Próximo ha facilitado la cercanía política con los regímenes árabes. No obstante, los últimos años de crisis económica y política en España y en la propia UE han limitado el alcance de la diplomacia pública en escenarios tan sensibles como el norte de África y Oriente Próximo. Al mismo tiempo, las monarquías del Golfo han diversificado sus relaciones con otros actores internacionales, diversificando sus agendas exteriores. Las relaciones entre España y los miembros del CCG siguen produciéndose en un entorno positivo, pero su trascendencia, en términos generales, está dejando de ser tan relevante para ambas partes.

España se encuentra en un período de relevante convulsión interna, que coincide con transformaciones a escala internacional. Los decisores políticos están intentando redefinir el papel del Estado español en el exterior, aunque todavía no se proyecta una visión o paradigma claro como sí hubo tiempo atrás. Más allá de las polémicas surgidas en los últimos años en torno a las relaciones con determinados países o regímenes, la percepción es que no existe un debate y atención exhaustiva sobre los fines y objetivos de España ante un mundo totalmente distinto. Estas circunstancias también afectan a las relaciones con las monarquías del Golfo, donde se siguen reproduciendo los mismos esquemas que en décadas pasadas, pero que muestran mayores limitaciones por la falta de adaptación a las nuevas coyunturas globales. ●



Referencias

- Alden, C. y Aran, A. (2017). *Foreign policy analysis. New approaches*. London: Routledge. Second Edition. <https://doi.org/10.4324/9781315442488>
- Algora, M.D. (2007). España en el Mediterráneo: entre las relaciones hispanoárabes y el reconocimiento del Estado de Israel. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 79, 15-34.
- Breuning, M. (2007). *Foreign Policy Analysis. A comparative introduction*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9780230609242>
- Brighi, E. y Hill, C. (1996). Implementation and behaviour. En Smith, S; Hadfield, A; Dunne, T. (Eds.). *Foreign Policy Theories, Actors, Cases*. Oxford University Press. Third Edition.
- Del Arenal, C. (2008). Consenso y disenso en la política exterior de España. *Documento de Trabajo*, 25. Real Instituto Elcano.
- Córdoba Hernández, A. M. (2011). España, Israel y Palestina: pasado y presente de sus relaciones diplomáticas. *Historia y Política*, 26, julio-diciembre, 292-323.
- Domínguez de Olazábal, I. (2017). Arabia Saudí: un gigante con pies de petróleo. Dinámicas internas y retos regionales. *Documento de Trabajo Opex*. 83. Fundación Alternativas.
- Eiroa, M. (2013). El pasado no es suficiente: temáticas y conflictos en los encuentros de Franco con los líderes árabes y musulmanes. *MEAH. Sección Árabe-Islam*, 62, 23-46.
- Fernández, J.M. (2017). Los viajes del rey embajador: Las visitas al exterior de Don Juan Carlos, aval de la democratización española. *Aportes*, 94, año XXXII (2), 219-242.
- Fernández-Molina, I. (2017). EU and EU member states' responses to the Arab Spring. En Szmolka, I. (Ed.). *Political change in the Middle East and North Africa*. Edinburgh: Edinburgh University Press. <https://doi.org/10.3366/edinburgh/9781474415286.003.0014>
- González, I. (2007). La hermandad hispanoárabe en la política cultural del franquismo (1936-1956). *Anales de Historia Contemporánea*, 23, 183-197.
- González del Miño, P. y Hernández, D. (2021). La estrategia de Arabia Saudí en el Consejo de Cooperación del Golfo. Espacios de cooperación y conflicto. *Revista Estudios de Asia y África*, vol. 56, nº1 (174), 5-36. <https://doi.org/10.24201/eea.v56i1.2543>
- González del Miño, P. y Hernández, D. (2019). La política exterior de Adolfo Suárez y Felipe González: las relaciones entre la España democrática y las monarquías árabes del Golfo (1976-1996). En Fernández, M. (Ed.): *Historia de la Transición en España. La dimensión internacional y otros estudios*. Editorial Sílex.
- González del Miño, P. (2007). La política exterior de España hacia el Magreb y Oriente Medio (2004-2007). Prioridades permanentes y nuevos desafíos. *Quorum*, 19, 94-107.
- Hernández, D. (2020). *El reino de Arabia Saudí y la hegemonía de Oriente Medio*. Editorial La Catarata.
- Hernando de Larramendi, M. (2015). España y el mundo árabe. En Beneyto, J.M. y Pereira, J.C. (Eds.). *Política exterior de España en los siglos XX y XXI*. CEU Ediciones.
- Hernando de Larramendi, M. (2014). Las relaciones exteriores de España con el mundo árabe y musulmán durante el siglo XX. *ARWAQ*, 9, 39-54.
- Hernando de Larramendi, M. (2009). *La política exterior española hacia el Magreb. Actores e intereses*. Editorial Ariel.
- Hill, C. (2003). *The changing politics of foreign policy*. Palgrave Macmillan.
- Hudson, V.M. y Day, B.S. (2020). *Foreign policy analysis. Classic and contemporary theory*. Rowman & Littlefield. Third Edition.
- Hudson, V.M. (2005). Foreign Policy Analysis: Actor-specific theory and the ground of International Relations. *Foreign Policy Analysis*, 2005, 1, 1-30. <https://doi.org/10.1111/j.1743-8594.2005.00001.x>
- Aixalá i Blanch, A. (2005). La política exterior española ante los retos de su politización: del consenso a la legitimidad. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 69, 89-105.
- Jiménez, J.C. (2011). La idea de España como potencia internacional en los modelos de política exterior de Aznar y Rodríguez Zapatero. *Mar oceana: Revista del humanismo español e iberoamericano*, 29, 55-92.
- Lasagna, M. (1995). Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior. *Estudios Internacionales*, 387-409.
- López, B. (2013). El Sahara y las relaciones hispano-marroquíes. *RIPS. Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, vol. 12, 2, 65-85.
- López, B., Hernando de Larramendi, M. (2010). Las relaciones de España con el Mediterráneo y el mundo árabo-musulmán. Estado de la cuestión en perspectiva histórica. En López, B. y Hernando de Larramendi, M. (Eds.). *España, el Mediterráneo y el mundo árabo-musulmán. Diplomacia e Historia*. Icaria.
- Manzano, C. (2013). Política exterior y de seguridad española en 2012: entre lo pragmático y lo involuntario. *Anuario Internacional CIDOB 2013*, 215-222.
- Molina, I. (2019). España en el mundo en 2019: perspectivas y desafíos. *Elcano Policy Paper*. Real Instituto Elcano.
- Morán, F. (1980). *Una política exterior para España*. Editorial Planeta.
- Morin, J.F. y Paquin, J. (2018). *Foreign Policy Analysis. A toolbox*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-61003-0>
- Ottaway, D. (2009). The King and us: US-Saudi relations in the wake of 9/11. *Foreign Affairs*. vol. 88, 3 (May/June), 121-131.

- Pardo, R. (2014). 40 años de política exterior española: el modelo de la monarquía democrática y su evolución. En Navajas Zubeldia, C. e Iturriaga Barco, D. (Eds.). *El reinado de Juan Carlos I. (1975-2014). Actas del VI Congreso Internacional de Historia de Nuestro Tiempo* (pp. 29-49). Universidad de la Rioja, 2019.
- Pérez Gil, L.V. (2012). *Elementos para una teoría de la política exterior*. Editorial Tiran lo Blanch.
- Saldaña, M. y Montero, S. (2012). Estudios de caso de la política exterior española hacia el Mundo Árabe y Musulmán: países del Golfo. *REIM. Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*, 12, 161-181.
- Sanahuja, J.A. (2006). El viraje neocon de la política exterior española y las relaciones con América Latina. *Pensamiento Propio*, 11 (23), 9-36.
- Sánchez Alvaray, C. (9.06.2020). España y los países del Golfo Árabe impulsan sus relaciones económicas. *El correo del Golfo*.
- Soriano, R. (2011). La alianza de civilizaciones en España. Crítica y réplicas. *Revista Internacional de Pensamiento Político*, 1 Época, vol. 6, 109-148.
- Vargas-Alzate, L.F. (2010). Debate entre política exterior y relaciones internacionales. Una reactivación del orden teórico. *Revista Universidad AEFIT*, vol. 46, 157, enero-marzo, 75-90.

Bases de estadísticas

- CORES. Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos (CORES). Recuperado de: <https://www.cores.es/es/estadisticas> (19.02.2021).
- Histórico de informes de material de defensa. Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. Recuperado de: https://comercio.gob.es/ImportacionExportacion/Informes_Estadisticas/Paginas/Historico_Material_Defensa.aspx (22.02.2021).
- ICEX. España Exportación e Importación. Recuperado de: <https://www.icex.es/icex/es/navegacion-principal/todos-nuestros-servicios/informacion-de-mercados/paises/mapa/index.html> (18.02.2021).
- OECD. The Observatory of Economic Complexity. Recuperado de: <https://oec.world/en/profile/country/esp> (22.02.2021).

RELACIONES INTERNACIONALES

Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica
Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)
Universidad Autónoma de Madrid, España
<https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales>
ISSN 1699 - 3950

 facebook.com/RelacionesInternacionales

 twitter.com/RRInternacional

