

Desafíos para la política exterior europea en 2014

La gran vecindad de la UE



Desafíos para la política exterior europea en 2014

La gran vecindad de la UE

Primera publicación en España en 2014 por FRIDE

© **FRIDE 2014**

FRIDE
A EUROPEAN
THINK TANK FOR GLOBAL ACTION

C/ Felipe IV, 9, 1º dcha.,
28014-Madrid, España
Phone: +34 91 244 47 40
fride@fride.org
www.fride.org

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del copyright, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo público. Las ideas expresadas por los autores no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE.

Editores: Giovanni Grevi y Daniel Keohane

Diseño: Daniela Rombolá / Pilar Seidenschnur

ISBN 978-84-616-7848-8

Impreso y distribuido en España por Artes Gráficas Villena

Desafíos para la política exterior europea en 2014

La gran vecindad de la UE

Giovanni Grevi y Daniel Keohane (eds.)

Índice

PREFACIO

Pedro Solbes 11

1. REDEFINIR LA VECINDAD DE LA UNIÓN EUROPEA

Giovanni Grevi 15

VECINDADES DIVIDIDAS

2. EL NORTE DE ÁFRICA: ¿DE VUELTA AL FUTURO?

Anouar Boukhars 23

3. POSIBLES IMPLICACIONES REGIONALES DE LA GUERRA EN SIRIA

Barah Mikail 31

4. LOS SOCIOS ORIENTALES: ¿VECINOS O COMPAÑEROS DE HABITACIÓN?

Jos Boonstra y Natalia Shapovalova 39

5. LA FRAGILIDAD ESTATAL EN LA GRAN VECINDAD

Clare Castillejo 47

POTENCIAS REGIONALES

- 6. RUSIA: LOS LÍMITES DE LA ASERTIVIDAD**
Marlène Laruelle y Eleonora Tafuro 55
- 7. LA PROBLEMÁTICA POLÍTICA DE TURQUÍA EN LA VECINDAD**
Diba Nigar Göksel 63
- 8. EL PAPEL REGIONAL EMERGENTE DE IRÁN**
Walter Posch 71

POTENCIAS EXTERNAS

- 9. ESTADOS UNIDOS: LA POTENCIA PARSIMONIOSA**
Ana Echagüe y Daniel Keohane 79
- 10. CHINA E INDIA: ¿SEGUIRÁ LA BANDERA AL COMERCIO?**
Gauri Khandekar y Ted Liu 87

Autores

Jos Boonstra es investigador senior y responsable del programa EUCAM de FRIDE.

Anouar Boukhars es investigador asociado en FRIDE.

Clare Castillejo es investigadora senior en FRIDE.

Ana Echagüe es investigadora senior en FRIDE.

Giovanni Grevi es director de FRIDE.

Diba Nigar Göksel es directora de la publicación Turkish Policy Quarterly.

Daniel Keohane es investigador senior y responsable de Asuntos Estratégicos en FRIDE.

Gauri Khandekar es investigadora y responsable del programa Ágora Asia-Europa en FRIDE.

Marlène Laruelle es investigadora asociada en FRIDE.

Ted Liu ha sido investigador asociado en FRIDE.

Barah Mikail es investigador senior en FRIDE.

Walter Posch es subdirector de la división de Oriente Medio y el Norte de África en Stiftung Wissenschaft und Politik

Natalia Shapovalova es investigadora asociada en FRIDE.

Pedro Solbes es presidente de FRIDE.

Eleonora Tafuro es investigadora junior en FRIDE.

Agradecimientos

Los editores agradecen a Ana Martingui, responsable de Comunicación de FRIDE, y Magdalena Segre, directora adjunta de FRIDE, así como al equipo de Operaciones, por su ayuda en la coordinación de esta publicación.

Acrónimos

AKP	Partido de la Justicia y el Desarrollo (Turquía)
AQAP	Al-Qaeda en la Península Arábiga
AQIM	Al-Qaeda en el Magreb Islámico
CCG	Consejo de Cooperación del Golfo
CRCC	China Railway Construction Corporation
DCFTA	Acuerdo Profundo e Integral de Libre Comercio
EAU	Emiratos Árabes Unidos
ELS	Ejército Libre de Siria
GNL	Gas Natural Licuado
IED	Inversión Extranjera Directa
ISIS	Estado Islámico de Irak y el Levante
KRG	Gobierno Regional de Kurdistán
NDN	Red de Distribución del Norte
NPT	Tratado de No Proliferación Nuclear
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OCS	Organización de Cooperación de Shanghái
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa

OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
OTSC	Organización del Tratado de Seguridad Colectiva
PEV	Política Europea de Vecindad
PKK	Partido de los Trabajadores de Kurdistán
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute
TANAP	Gasoducto Trans-Anatolia
UE	Unión Europea

Prefacio

En 2014, las instituciones de la Unión Europea (UE) tendrán nuevos líderes. Sin embargo, no está claro si ese cambio conllevará un giro en las políticas interna y exterior de la UE. Las elecciones al Parlamento Europeo pondrán a prueba el sistema político europeo. Los resultados podrían revelar la creciente frustración y el descontento con la lentitud del proceso para salir de la crisis y la dura situación económica que persiste en muchos Estados miembros. Se teme, incluso, que los comicios pueden llegar a fortalecer a fuerzas antieuropeas en toda la Unión.

Los nuevos presidentes del Consejo Europeo y de la Comisión, así como el nuevo alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, tomarán el relevo en un contexto político difícil. Pero, al mismo tiempo, tendrán la oportunidad de trabajar con los Estados miembros para cambiarlo. Ahora, más que nunca, el status quo no es una opción para Europa. Si no se consigue fortalecer la gobernanza económica y la cohesión política de la Unión, así como promover el crecimiento y crear empleo, se corre el riesgo de debilitar la legitimidad del proyecto europeo y fomentar el nacionalismo antieuropeo. Ello supondría un duro golpe a los propios valores sobre los que se basa la Unión Europea.

Europa no se puede permitir ese riesgo. Una Unión más débil no ayudaría a fortalecer a sus Estados miembros y a dar más influencia a sus ciudadanos. Por el contrario, les haría menos capaces de hacer frente a un

entorno internacional que es a la vez más frágil y más competitivo. Para muchos una Unión fragmentada y afectada por la crisis no será capaz de ejercer su potencial en el escenario internacional. De igual modo, si Europa fracasa en ese sentido, su prosperidad y seguridad se verán afectadas por los acontecimientos internacionales. La UE y sus Estados miembros no pueden aislarse de los desafíos externos, puesto que son economías abiertas que dependen, en gran medida, de la seguridad de los flujos comerciales y los suministros de energía y otras materias primas.

La interdependencia implica que los riesgos se propagan a gran velocidad a nivel mundial, como se ha visto con la crisis financiera. Pero la vecindad de la UE presenta desafíos y oportunidades únicos. Es una zona muy diversa y volátil, que alberga tensas transiciones políticas y una creciente competencia geopolítica y, al mismo tiempo, fuertes demandas de cambio por parte de la población. Es un área cuya evolución marcará una gran diferencia para Europa, y es donde la UE puede tener un impacto significativo en la promoción de la reforma y la estabilidad, en colaboración con socios regionales e internacionales.

Según la edición de 2014 de la publicación anual de FRIDE, tras años de disturbios en la vecindad, que se han intensificado en 2013, es necesario redefinir el enfoque de la UE hacia sus regiones vecinas. Esa nueva postura debería contemplar tanto una visión estratégica como una implementación flexible. Debería basarse en una amplia definición de la vecindad, desde África Occidental y el Sahel, hasta Rusia y Asia Central, pasando por Oriente Medio. Hace falta ampliar el foco estratégico, porque los acontecimientos en la vecindad de la Unión dependen de tendencias que atraviesan subregiones como el Sahel y el Norte de África o el Golfo y el Mashreq. Asimismo, están supeditadas a las agendas de otros importantes actores regionales e internacionales, cuyas prioridades podrían o no coincidir con las de la UE.

Los capítulos a continuación, escritos por investigadores de FRIDE y expertos de otras organizaciones, analizan los cambios en la gran ve-

ciudad de la UE y las perspectivas para 2014 en tres niveles. Primero, las dinámicas regionales en Europa del Este y el Cáucaso, el Norte de África y Oriente Medio (centrándose en las implicaciones de la guerra en Siria) y los retos que supone la fragilidad estatal a lo largo de estas regiones. Segundo, la evolución de las políticas exteriores de tres actores clave –Irán, Rusia y Turquía– en sus respectivas vecindades que, en gran medida, se solapan con la de la UE. Y tercero, la proyección de China, India y Estados Unidos en el espacio estratégico alrededor de Europa, que ofrece más opciones a los países de la región para que diversifiquen sus asociaciones económicas y políticas con los principales actores externos.

Hacer frente al cambio en los países y regiones vecinos no es simplemente una cuestión de elección para la Unión. La emergencia humanitaria a raíz de la inmigración y de los flujos de refugiados hacia Europa es una constatación de ello. El desarrollo de una política exterior común hacia la vecindad debería estar en el centro de los intereses y los valores europeos. Europa no tendrá una seguridad y prosperidad duraderas si se encuentra rodeada de conflictos, sufrimiento y regímenes intolerantes. La influencia de la UE es limitada, pero puede unirse a otros para disminuir los factores de riesgo y aprovechar la demanda en pro de la reforma en la región.

En tiempos de crisis, Europa necesita contar con un mensaje capaz de recabar apoyos. Éste debe versar en la necesidad de recuperar la sensación de un destino común dentro de la Unión, basado en compromisos compartidos y respaldado por la solidaridad. La UE tiene que proporcionar oportunidades a sus ciudadanos si quiere seguir siendo relevante ante sus ojos. Pero el mensaje de oportunidad de Europa debe atravesar sus fronteras si quiere seguir siendo un actor relevante también ante los ojos de los demás. En 2014, la gran vecindad de la UE será un buen punto de partida.

Pedro Solbes
Presidente de FRIDE

1. Redefinir la vecindad de la Unión Europea

Giovanni Grevi

En 2013 la vecindad de la Unión Europea (UE) ha devenido en un área cada vez más volátil. En este contexto, es extremadamente difícil identificar perspectivas para 2014. Tras las idas y venidas de los últimos meses, los eventos en Ucrania, Siria o Libia podrían tomar direcciones muy distintas. Lo mismo se aplica a los resultados de las negociaciones sobre el programa nuclear iraní y, quizás, a otras cuestiones regionales relacionadas. Asimismo, las próximas elecciones en Turquía y Egipto, y la posición de Arabia Saudí y otros países del Golfo sobre los conflictos y las tensiones en Oriente Medio son factores que contribuyen a la incertidumbre. La actitud de Rusia respecto de muchos de esos acontecimientos, desde los disturbios políticos en Ucrania hasta la conclusión de un posible acuerdo para poner fin a la guerra siria, es otra variable clave.

Una serie de factores –como la inseguridad del acceso a los recursos, el crecimiento demográfico y los bajos estándares de gobernanza– agravan la turbulencia geopolítica en grandes partes de la vecindad. Los acontecimientos allí tienen una relevancia directa para los intereses de la UE; pero la vecindad también es importante para el perfil de la UE como un actor internacional capaz y dispuesto a proveer seguridad y oportunidades en su propio patio trasero y más allá. Eso es aún más relevante cuando el compromiso de Estados Unidos hacia la región se hace cada vez más selectivo y quizás menos decisivo.

Es necesario avanzar desde la definición actual de la vecindad de la UE como una región centrada en Europa. Aun así, es difícil definir un paradigma alternativo. Este libro propone que la vecindad se enmarque como un gran espacio estratégico, que abarque desde África Occidental y el Sahel, hasta Asia Central y Rusia, atravesando el gran Oriente Medio. En esa zona, hay profundas interdependencias, cambios geopolíticos y reajustes en el equilibrio de poder, así como una fragilidad estatal que amenaza la estabilidad regional.

La UE es un actor muy importante en la vecindad, que aporta una serie de valores e intereses que se cruzan con los de los demás. La “proposición” europea a los países y regiones vecinas –su discurso, su paquete político y sus términos de actuación– se ve cada vez más confrontada por otras ofertas de otros actores regionales y externos. La influencia de la UE dependerá, en gran medida, de su capacidad para diseñar un nuevo enfoque estratégico hacia los países y regiones vecinos, así como para ponerlo en práctica de forma que responda a sus diferentes intereses, demandas y aspiraciones.

Nuevas tendencias, antiguos enfoques

Múltiples factores de cambio en la gran vecindad de la UE suponen un reto para el paradigma que la Unión ha creado para la región. Durante la mejor parte de los últimos 10 años, la definición de la vecindad se basó en dos componentes: uno geográfico y otro político. En el primero, estaban incluidos los países situados en el umbral de la UE. En el segundo, se encontraba el “círculo de amigos” que gravitaba alrededor de la Unión y que se esperaba que paulatinamente pudieran establecer lazos más estrechos.

Esta definición de la región alrededor de Europa está perdiendo relevancia. Primero, los países cercanos pertenecen a otros sistemas o subsistemas regionales, cuyas conexiones podrían ser más significativas

que las que mantienen con la UE. Segundo, la suposición de una convergencia incremental, si bien con altibajos, de los países vecinos hacia Europa, en base a condiciones negociadas con Bruselas a cambio de ayuda económica y técnica, ha tenido que pasar una dura prueba. Tercero, otras potencias han extendido su influencia a lo largo de la vecindad, ya sea una Rusia más asertiva, una Turquía más valiente o la férrea competición geopolítica entre Irán y los países del Golfo. Además, junto con el tradicional (aunque cada vez más selectivo) compromiso de Estados Unidos, la presencia y los intereses de China e India en la región también se han ampliado.

No hay una tendencia general que abarque todas las regiones alrededor de Europa. No obstante, se han identificado dos grandes dinámicas a lo largo de 2013 que han revertido tendencias anteriores.

La primera es el cambio de la atracción a la transacción. En otras palabras, la mayoría de los gobiernos alrededor de Europa se están preguntando qué puede hacer la UE por ellos y no lo que ellos pueden hacer para acercarse a Europa. Hacia el este, actores como Bielorrusia y Ucrania, así como las repúblicas centroasiáticas, intentan manipular a la UE y Rusia, una en contra de la otra, con el fin de sacar el máximo beneficio. Para la mayoría de los regímenes en Oriente Medio y el Norte de África, la UE es relevante como mercado (o como uno potencial) y como fuente de inversión y/o ayuda al desarrollo, no por sus consejos o condiciones para dirigir la reforma interna.

Puede que los ciudadanos no opinen igual que sus gobiernos, como han demostrado las recientes protestas pro europeas en Ucrania. Para muchos en los países en la Asociación Oriental, la UE continúa siendo atractiva, por lo menos en comparación con las demás alternativas. Pero en el mundo árabe, hay poca capacidad (y quizás esté menguando) para absorber el poder blando de la UE. Por su parte, los años de vacilación en las negociaciones de adhesión con Turquía han malgastado gran parte del capital político europeo en el país.

La segunda dinámica en la vecindad de la UE tiene que ver con el giro hacia el estancamiento político relativo (en gran parte de la región), la consolidación del poder militar (en Egipto) o el conflicto y el caos (en Siria y, hasta cierto punto, en Libia). Con vistas a 2014, la democracia podría echar raíces más profundas en Túnez, Moldavia y Georgia, y será necesario monitorear de cerca los acontecimientos en Ucrania, por lo menos ante las elecciones previstas para 2015 en el país. Pero la vecindad de la Unión sigue siendo una de las regiones menos democráticas del mundo, en comparación con, por ejemplo, América Latina o gran parte del Asia emergente (con la excepción de China).

Esa evaluación invita a una revisión del enfoque de la UE hacia las regiones vecinas. La Política Europea de Vecindad (PEV) es una importante herramienta para las relaciones con los países que estén dispuestos a emprender el difícil camino de la reforma. La revisión de la PEV en 2011-2012 supuso un cierto grado de innovación, si bien quizás más en términos de palabras (rendición de cuentas mutua, más por más, y la oferta de dinero, mercado y movilidad) que de acción. Asimismo, se ha llevado a cabo un debate sobre cómo fortalecer las relaciones con los “vecinos de los vecinos”. Y la UE ha intentado implementar un enfoque integral hacia regiones como el Sahel y el Cuerno de África. Pero la PEV y las distintas estrategias regionales no pueden sustituir una política exterior común hacia las turbulentas regiones alrededor de Europa, que se base en una síntesis estratégica de todos los instrumentos a disposición de la Unión Europea y sus Estados miembros.

Un cambio de paradigma

Hace falta definir un nuevo paradigma para guiar las relaciones de la UE con los países y las regiones vecinos. Ese debería ser un tema clave de la agenda de la política exterior de la Unión en 2014, sobre todo ante el cambio de guardia en el liderazgo de las instituciones europeas y la subsiguiente oportunidad para revisar las prioridades.

La revisión del enfoque de la UE hacia la vecindad ha de ser de tres vías. Primero, la expansión conceptual de su alcance geográfico, con el fin de incluir las interconexiones existentes entre las regiones alrededor de Europa. Segundo, enmarcar las relaciones de la UE con la vecindad en una compleja serie de factores (como la demografía, la energía y las tendencias en materia de conflictos) y actores adicionales que contribuirán al futuro de la región. Por último, diseñar medidas específicas dirigidas a los diferentes países y regiones, a fin de responder a los distintos requisitos y demandas. La visión estratégica y la flexibilidad política deben ir de la mano.

La limitada definición geográfica de la vecindad de la UE –que incluye a los países limítrofes de la Unión, los Estados en el litoral mediterráneo y los países del Cáucaso Sur– debería dar lugar a una definición que incluya un área geopolítica más amplia. Este espacio estratégico debería ir desde África Occidental y el Sahel hasta Rusia, a través del sur del Mediterráneo y el Cuerno de África, Oriente Medio, Irán, Asia Central, el Cáucaso y Europa del Este. Cualquier intento de delinear las regiones resulta en algo más bien artificial, puesto que inevitablemente privilegiaría a algunas interconexiones sobre otras. No obstante, es perfectamente plausible enmarcar la vecindad de la Unión como una región más amplia de relevancia estratégica para Europa.

Esta definición geográfica captura mejor las tendencias actuales en las regiones alrededor de Europa que el enfoque más limitado. Entre ellas se encuentran, por ejemplo, la creciente influencia de los países del Golfo a lo largo de la región de Oriente Medio y el Norte de África, la expansión de las divisiones sectarias y las redes radicales desde el Sahel, el norte y el este de África hasta Siria e Irak, así como la proyección de Turquía tanto en dirección sur hacia el mundo árabe, como este hacia la región del Caspio. Los esfuerzos de Rusia por recuperar su esfera de influencia en su entorno exterior más próximo, desde Europa del Este hasta Asia Central, a la vez que desempeña un papel clave en situaciones

críticas como Siria e Irán, ponen de relieve aún más la interconexión existente en la política de la gran vecindad de la UE.

Además, la gran vecindad es de gran importancia para la Unión, dado que los acontecimientos que suceden allí tienen un impacto directo en Europa en distintos niveles. Como señala un informe reciente de FRIDE y Chatham House (*Empowering Europe's Future: Governance, Power and Options for the EU in a Changing World*), esta amplia región alberga más del 60 por ciento de las reservas comprobadas de petróleo y alrededor de un 80 por ciento de las reservas comprobadas de gas, principalmente en Oriente Medio, Rusia y Asia Central. En 2010 la UE ya dependía de las importaciones de petróleo para satisfacer el 85 por ciento de su consumo y de las importaciones de gas para el 62 por ciento, y se espera que esas cifras aumenten en los próximos años, con prácticamente todos los suministros energéticos externos viniendo de la vecindad más amplia.

Mientras que en Rusia y en los socios orientales el rápido envejecimiento de la población está afectando las perspectivas económicas de esos países, el crecimiento poblacional en algunos Estados de la región de Oriente Medio y el Norte de África y, sobre todo, en el estrecho que va desde África Occidental hasta el Cuerno de África, se mantendrá. La población total de la gran vecindad crecerá de 1,2 mil millones en la actualidad a entre 1,6 y 1,7 mil millones en 2030 (la población total de la UE-28 se mantendrá estable con poco más de 500 millones). Esta tendencia podría acentuar las causas de la fragilidad regional y estatal al sur y al sureste de Europa. Entre otros factores se encuentran el cambio climático, la inseguridad alimentaria y del agua y una urbanización mal gestionada.

Estos factores, junto con una mala gobernanza política y económica en grandes partes de la vecindad, la expansión de ideologías radicales y la competición geopolítica entre las potencias regionales, aumentan la probabilidad de que estallen conflictos intra e interestatales.

Por tanto, para analizar la vulnerabilidad de la Unión hacia las regiones que la rodean es necesario ampliar el horizonte estratégico mucho más allá de los países que comparten frontera con Europa. Lo mismo se aplica al examinar la respuesta europea a esos desafíos. La seguridad en Libia y en Túnez también depende de la seguridad en el Sahel. El rol de los países del Golfo es clave para la estabilidad política de los Estados frágiles en el Norte de África y el Levante. El futuro de Siria depende de un acuerdo que incluya, entre otros, a Irán, Rusia, Arabia Saudí y Turquía.

Concebir a las regiones alrededor de Europa como la gran vecindad de la UE no tiene que ver con la proyección unilateral o *top down* de los intereses e ideas de Europa sobre terceros. Antes bien, se trata de hacer un balance de la geopolítica y la geoeconomía de la vecindad como punto de partida para identificar la mejor manera de defender los valores y los intereses europeos en esas regiones. También está relacionado con el diseño de un enfoque político más flexible hacia los interlocutores de la Unión, ya sean socios o competidores. La UE necesita enmarcar su política exterior hacia la vecindad, incluyendo la PEV, como parte de un enfoque estratégico que tenga en cuenta los múltiples factores locales, regionales y globales que afectan su influencia.

Conclusión

La UE tiene muchos intereses en juego en su vecindad, sobre todo, su perfil como un actor internacional basado en las normas y la credibilidad de su papel en el mundo. Si bien puede que los vecinos de la Unión cuenten con más opciones de asociación y protección dentro y fuera de sus regiones, la UE sigue siendo el principal socio para el comercio, las inversiones y la ayuda económica y técnica para muchos de ellos. Hace falta mejorar su influencia diplomática para que esté a la altura de sus vínculos con esos países.

Muchos regímenes hacia el este y el sur podrían intentar contener el cambio, pero las sociedades en algunos de esos países están reclamándolo, lo que contribuye a crear oportunidades para una apertura progresiva de sistemas cerrados. La UE se encuentra en una buena posición para ayudar a distintos gobiernos a enfrentarse a la fragilidad estatal a través de la construcción de instituciones y la capacitación, así como ayudarlos a responder a las emergencias humanitarias. La contribución positiva de la UE a las negociaciones sobre el acuerdo nuclear interino con Irán debería ser complementada con un papel diplomático más significativo para poner fin al conflicto sirio.

La Unión no debería caer en la trampa de la competición geopolítica, ya sea hacia el este o el sur, pero sí estar preparada para movilizar todas las herramientas a su disposición y las de sus Estados miembros para promover la reforma y la prosperidad donde sea posible, y contener las amenazas y los desafíos allí donde sea necesario.

2. El Norte de África: ¿de vuelta al futuro?

Anouar Boukhars

En el Norte de África, tras un breve intervalo histórico de fervor revolucionario y aspiraciones democráticas, los ánimos han bajado. En 2013, el movimiento islámico se vio frustrado en Egipto, y aún se encuentra en la cuerda floja en Túnez. A su vez, el caos planea sobre Libia, mientras Argelia sigue en el limbo, a la espera de salir de la parálisis política y el estancamiento económico. Incluso en Marruecos, donde la monarquía ha conseguido conducir al país en medio de las revueltas árabes, la insatisfacción popular con las desigualdades económicas es motivo de preocupación. A partir de aquí el futuro de la región es incierto. El antiguo orden autoritario podría llegar a resurgir, en la medida en que el islam político no está consiguiendo cumplir con todas sus promesas y mientras la alternativa secular continúe siendo inadecuada. El panorama de la seguridad tampoco está claro, mientras los gobiernos aprenden a lidiar con el nuevo ascenso salafista y la transmutación del terrorismo transnacional dentro y alrededor del Norte de África.

Algunos problemas regionales del pasado han levantado tensiones, justo cuando el Norte de África necesita urgentemente de coordinación en materia de seguridad y de cooperación política. La disputa sobre el Sáhara Occidental continúa representando una herida en la geopolítica de la región, con Marruecos y Argelia enfrentados para hacerse con la influencia sobre el Magreb y el África Occidental. Las consideraciones

geoeconómicas y estratégicas de los actores internacionales, incluyendo a los países del Golfo, también complican el futuro de la zona. El foco excesivo en el extremismo religioso como la principal amenaza a las transiciones democráticas y a la seguridad occidental ha desviado la atención y los escasos recursos internacionales de los principales motores económicos de la insatisfacción popular y el aumento del radicalismo salafista.

De la primavera árabe al invierno de la insatisfacción

La gran exuberancia provocada por las revueltas árabes en el Norte de África desapareció tan rápido como había surgido. El momento democrático suscitó grandes esperanzas y expectativas en sus protagonistas y los observadores internacionales. Pero al igual que en otras olas de transición democrática, el proceso de cambio político ha sido tortuoso y afectado por la violencia, las oportunidades perdidas y los dramáticos retrocesos. Con todo, no se puede atribuir las dificultades de la transición en el Norte de África a las particularidades culturales o tradiciones religiosas no liberales.

Aquellos en Europa o en el propio Norte de África que se han dado por vencidos frente a la disfuncional política de la región no sólo ignoran el hecho de que las transiciones políticas son complicadas de por sí, sino que tampoco tienen en cuenta el legado corrosivo del autoritarismo. El otro lado del conflicto social, la violencia y la volatilidad en gran parte de la región hoy es una consecuencia directa de la cultura de desconfianza y miedo que han fomentado los gobiernos autoritarios.

Los grandes retrocesos que han sufrido los islamistas tras las revueltas árabes no han sido consecuencia del extremismo religioso, sino de su incapacidad para gobernar y apaciguar el escepticismo de los secularistas. Sus medidas para construir la confianza en Egipto no consiguieron romper con el círculo de desconfianza ni pudieron cambiar la dinámica de sus turbulentas relaciones con la oposición secularista. Incluso en Túnez, donde el partido islamista gobernante, Ennahda, ha hecho grandes

concesiones ideológicas y políticas, sus esfuerzos no han sido suficientes para recabar el apoyo necesario de la oposición o tener el margen necesario para gobernar una sociedad afectada por una precaria situación económica, un aumento del extremismo salafista y disturbios a nivel regional provenientes de Libia y Malí.

¿El momento islamista ha llegado a su fin?

Al llegar al poder, pocos islamistas podrían haber previsto la gran desconfianza y animosidad que suscitarían en gran parte de la sociedad, el sistema secularista y las fuerzas burocráticas. Su falta de experiencia en el gobierno y los errores subsiguientes sirvieron para reforzar las dudas sobre su comportamiento y contribuyeron a aumentar los choques con los no islamistas hasta el punto de no poder volver atrás. En casi todos los casos a lo largo del Norte de África, la “marca” islamista ha sufrido.

En Egipto, la Hermandad Musulmana se está enfrentando a una de sus peores crisis en sus 86 años de existencia. La organización no es sólo una vez más víctima de la brutalidad del Estado, sino también de la ira de amplios sectores de la población debido a su incapacidad para cumplir con las expectativas socioeconómicas mientras se encontraba en el poder. Es la primera vez que la Hermandad ha de enfrentarse tanto al Estado como a una opinión pública hostil.

En lugar de identificar las necesidades de la oposición y trabajar duro para hacer atractivas las perspectivas de cooperación para aquellos dispuestos a negociar, la Hermandad se retrajo. Estaba convencida de que la única forma para combatir las maquinaciones de sus opositores era mediante la solidificación de sus propias filas internas y usando todos los mecanismos gubernamentales que estuvieran a su disposición para acabar con sus adversarios. Al final, la caída de la organización tuvo poco que ver con su fiabilidad democrática (si bien su interpretación del término democracia era más bien superficial) y más con su inexperiencia en

el gobierno y su falta de capacidad para trabajar de manera constructiva más allá de los límites de sus redes aisladas.

Ahora la pregunta es si la Hermandad aprenderá de sus errores. Sin embargo, no se sabe hacia dónde llevará esa reflexión en 2014 y los años subsiguientes. Es posible que los viejos incondicionales de la organización concluyan que, a pesar de sus errores, los islamistas jamás tuvieron oportunidad alguna de alcanzar el éxito.

Entre tanto, los partidos no islamistas que apoyaron el golpe militar de julio de 2013 en Egipto contra el presidente Morsi no están consiguiendo aprovechar del todo la falta de suerte de sus enemigos. Están divididos y desorganizados y carecen de claras plataformas políticas que demuestren que tienen inteligencia política y responsabilidad social. Como prueba de su debilidad, muchos están apoyando una posible candidatura del general Abdel Fatah al-Sissi, el arquitecto del golpe, a las elecciones presidenciales. En el corto plazo, las perspectivas de una reconciliación política y la integración de la Hermandad Musulmana son muy bajas, así como la esperanza de reimpulsar la transición democrática. El borrador de la constitución, que se espera sea sometido a referéndum en enero de 2014, concentra grandes poderes en las mismas instituciones que controlaban Egipto antes de la caída de Hosni Mubarak en 2011. Excluye a los islamistas del sistema político, permite que se juzgue a civiles en tribunales militares y protege al ejército y al aparato de seguridad de todo tipo de control civil.

En Túnez, hasta el momento, a los islamistas del partido Ennahda les ha ido mejor que a sus compatriotas egipcios. Al verse empujado contra la pared, ha tenido que actuar con flexibilidad y ha hecho concesiones con el fin de salvar la transición democrática y evitar que el partido sufriera el mismo destino cruel que la Hermandad Musulmana en Egipto. Los islamistas en Túnez reconocen que la población está cansada de saltar de una crisis política a otra. Muchos tunecinos están consternados con el desempeño de Ennahda en el poder, ya que el gobierno no ha conseguido contener la amenaza salafista, reducir los desequilibrios eco-

nómicos regionales o poner en práctica la justicia transicional. Además, la oposición secularista, con su oportunismo político y oscuros tratos con elementos del antiguo régimen, tampoco inspira mucha confianza. El fracaso de los políticos en encontrar un punto de convergencia ha mermado la confianza del pueblo en la transición política. Pero, al contrario de Egipto, Túnez cuenta con ciertas ventajas que podrían ayudar al país a superar esta crisis. Su población es relativamente culta, su ejército no tiene una historia de golpes militares y sus islamistas políticos son más propicios a hacer concesiones. Salvo imprevistos, Túnez debería poder finalizar su constitución y celebrar elecciones libres y justas en 2014.

En Marruecos, el Partido islamista de la Justicia y el Desarrollo (PJD) ha sido más prudente a la hora de ejercer su poder político. Desde que ganó las elecciones parlamentarias en noviembre de 2011, y con ello el derecho a formar un gobierno de coalición, el PJD ha sido consciente de que el equilibrio de poder es asimétrico entre partido y palacio. Tras el dramático revés de la Hermandad Musulmana en Egipto y los esfuerzos de Ennahda en Túnez, el PJD marroquí ha seguido una estrategia cada vez más conciliadora en sus relaciones con la monarquía alauí, lo que no contribuye a profundizar las reformas democráticas iniciadas por el rey en 2011, especialmente cuando los partidos políticos no islamistas siguen siendo débiles y sumisos. Aquellos que sí reclaman una democratización inmediata carecen de atractivo entre la población. El único grupo que podría llegar a desafiar a la monarquía es Adl Wal Ihsane, el mayor grupo islamista, y no violento, de la oposición en el reino. Pero incluso ellos reconocen que la monarquía sigue siendo popular y continúa firme en el poder. Por tanto, el ritmo de las reformas democráticas seguirá siendo lento y controlado por palacio.

En Argelia, los islamistas siguen siendo débiles y son vistos con recelo. El ejército y las fuerzas de seguridad continúan llevando las riendas del país, mientras que el resto de partidos políticos están plagados por la corrupción, la desorganización y el conflicto interno. Probablemente Argelia se mantenga relativamente estable, si bien hay dudas sobre cuán-

to aguantará un sistema político estancado ante las protestas esporádicas y una creciente frustración popular con la situación económica. Sin embargo, por ahora, muy pocos argelinos están dispuestos a reclamar un cambio político drástico. Parece cada vez más probable que el presidente Abdelaziz Bouteflika, a sus 76 años de edad, intentará lograr un cuarto mandato de cinco años en las próximas elecciones previstas para 2014, y posiblemente un vicepresidente consensuado que cuente con el apoyo del complejo militar-industrial (conocido como *Le Pouvoir* en Argelia) sea nombrado para sucederle si Bouteflika no logra terminar su mandato.

Desafíos de seguridad inminentes

El panorama de seguridad en gran parte del Norte de África es aún incierto. En Egipto, cualquier alianza gobernante que surja de las próximas elecciones presidenciales y parlamentarias que tendrán lugar en 2014 se enfrentará con dificultades para cumplir las aspiraciones de la población sobre la seguridad económica. A pesar de la fuerte campaña mediática para deslegitimar a los oponentes del régimen militar y la aprobación de leyes represivas que prohíben las protestas, poco a poco va surgiendo una oposición al nuevo autoritarismo. Asimismo, la militancia continúa sin cesar en la Península del Sinaí. En Túnez, la principal amenaza a la transición sigue siendo la polarización popular y la inseguridad económica, que fomentan tanto las protestas sociales como el aumento del radicalismo salafista.

La Unión Europea (UE) y Estados Unidos tienen intereses de seguridad inmediatos en la estabilidad política del Norte de África y, por tanto, deberían emplear, de manera estratégica, los medios e influencia a su disposición para promover reformas políticas, económicas y de seguridad. Pero hay otros actores externos que trabajan para neutralizar la influencia occidental. Arabia Saudí y los Emiratos Árabes Unidos (EAU) han invertido dinero con el fin de socavar los intentos de Estados Unidos y de la UE de ejercer presión para lograr la reconciliación política y la moderación en

Egipto. Asimismo, se teme que los países del Golfo estén interfiriendo en la transición democrática en Túnez con el objetivo de paralizarla.

Las mayores preocupaciones de seguridad tienen que ver con Libia, puesto que la creciente ausencia de ley en el país tiene implicaciones regionales. El Estado libio se ha visto inundado con armas y milicias, algunas de las cuales tienen conexiones con redes terroristas en Argelia y Malí. Hay cada vez más pruebas de que afiliados a Al-Qaeda en el Magreb Islámico (AQIM, en sus siglas en inglés) están empezando a usar a Libia como base de operaciones y tránsito para el tráfico de armas hacia los países vecinos, incluidos Túnez y Malí. El debilitamiento de la autoridad estatal y la desorganización de las fuerzas de seguridad han acelerado el crecimiento de una plétora de grupos derivados de, o vinculados con, organizaciones yihadistas salafistas. La mayoría de esos grupos e individuos comparten la ideología de AQIM, pero son prudentes en cuanto al uso de la violencia y sus actividades se concentran, sobre todo, a nivel local.

Este nuevo fenómeno del yihadismo salafista es mucho más peligroso que el terrorismo al estilo al-Qaeda. Ellos intentan minar la autoridad del Estado sin confrontarlo directamente. Se están posicionando en las zonas urbanas más pobres, marcadas por problemas sociales y altos índices de desempleo, como agentes del orden y proveedores de justicia. Con vistas a 2014, el desafío consiste en cómo abordar a los extremistas radicales del salafismo sin caer en la trampa de la sobre-reacción, el abuso de los derechos humanos o la represión indiscriminada.

Conclusión

Las causas subyacentes de los disturbios en el Norte de África son complejas y distintas en cada país. Pero los crecientes problemas económicos son, con diferencia, el talón de Aquiles de la región. Las crisis actuales a las que se enfrenta la zona podrían empeorar si Occidente no aumenta su apoyo económico en 2014. Europa necesita incrementar su

compromiso en Túnez, dado que el país necesita desesperadamente de la inversión extranjera para impulsar la creación de empleo e iniciativas económicas dirigidas a regiones marginalizadas. En Marruecos, el rey recientemente ha anunciado un ambicioso programa económico para promover el desarrollo humano en el Sáhara Occidental. Si el plan es respaldado con reformas en el sistema judicial y en la policía, tendría potencial para responder a los reclamos de la población local y a las preocupaciones de las potencias occidentales en materia de seguridad.

En Libia, es necesario acelerar los planes de Estados Unidos, Reino Unido, Italia y Turquía para entrenar y equipar a unos 12.000 efectivos libios. Pero la construcción de un ejército nacional libio no será suficiente para restaurar la seguridad, y tampoco conseguirá obligar a las milicias a desarmarse, desmovilizarse y reintegrarse en el ejército o la sociedad civil. Una paz y seguridad sostenibles requerirán además de mayores reformas, que incluyan la profesionalización del ejército, la reconciliación política y la redacción de una nueva constitución inclusiva.

En Egipto, la difícil pero necesaria elección consiste en confrontar al ejército y sus intentos de ampliar sus poderes y mejorar el estatus de sus aliados en las fuerzas de seguridad, la policía y el sistema judicial. La UE y Estados Unidos deberían condenar los abusos cometidos por las fuerzas de seguridad egipcias y la detención de activistas en el país. Deberían estar alerta ante nuevos acontecimientos y preparados para anticipar o responder de manera proporcional, recortando o incluso suspendiendo la ayuda militar si el régimen, apoyado por el ejército, insiste en seguir su trayectoria actual.

A pesar de los serios desafíos existentes a lo largo de la región, unos incentivos económicos desde Occidente bien dirigidos, asistencia en materia de seguridad y el compromiso diplomático aún pueden ser de gran ayuda para varios países, especialmente aquellos que dependen, en gran medida, de los vínculos económicos con Europa y Estados Unidos en términos de comercio, inversiones y ayuda.

3. Posibles implicaciones regionales de la guerra en Siria

Barah Mikail

La guerra siria continuará en 2014 y seguirá siendo una fuente de inestabilidad regional. Siria comparte frontera con diversos países (Irak, Israel, Jordania, Líbano y Turquía) y éstos temen las posibles implicaciones de la guerra para su propia estabilidad y seguridad. La creciente participación internacional en el conflicto también ha puesto en evidencia y ha extendido otras rivalidades. Si bien para Arabia Saudí e Irán, la guerra representa una lucha decisiva por la hegemonía regional, Estados Unidos y Rusia son conscientes del impacto que el resultado de esta crisis tendrá en su posición internacional, incluso, pero no exclusivamente, en Oriente Medio. Todos los protagonistas de la guerra en Siria tienen a sus propios patrocinadores internacionales, y los vínculos con ellos hasta ahora sólo han aumentado su determinación para seguir luchando.

La inestabilidad atraviesa fronteras

Tres países en particular son vulnerables a los efectos de la guerra siria: Jordania, Irak y Líbano. Oficialmente, Jordania rechaza cualquier injerencia en los asuntos internos de Siria. Sin embargo, la guerra ha supuesto una carga adicional para la economía jordana, y en octubre de 2013 el número de refugiados en el país superaba los 560.000. La

presión política de Arabia Saudí y sus contribuciones financieras han convencido a Amán para que permita el paso de combatientes (y armas) de la oposición a través de su frontera común de camino a Siria. El reino hachemita teme que la inestabilidad en Siria se expanda hacia su propio territorio. Pero las necesidades económicas de Jordania son tan grandes que no se siente en condiciones de rechazar las demandas y el dinero saudí, incluso si eso entra en entredicho con su posición oficial de neutralidad. Es poco probable que esa situación cambie en 2014, a la vez que aumenta la inquietud sobre el impacto del conflicto sirio en el país. Según una encuesta reciente, la mayoría de la población jordana quiere que se cierren las fronteras a los refugiados sirios.

El primer ministro iraquí, Nouri al-Maliki, también ha hecho un llamamiento internacional a la no injerencia en los asuntos sirios, en parte debido a preocupaciones de que la guerra se extienda a Irak. El líder chiíta también teme que una autonomía kurda en Siria fortalezca a los kurdos iraquíes, y quiere evitar el establecimiento de un gobierno suní en Damasco que pudiera influir a los suníes iraquíes en contra del gobierno. El posible fortalecimiento del grupo islamista iraquí, el Estado Islámico de Irak y el Levante (ISIS, en sus siglas en árabe), tras la caída de Bashar al-Assad también es fuente de preocupación para al-Maliki. Los desafíos a la estabilidad interna de Irak podrían aumentar en 2014. El primer ministro ya se enfrenta a protestas regulares contra sus tendencias autoritarias, a la vez que los ataques de ISIS contra objetivos civiles ponen en evidencia su debilidad.

Líbano sigue siendo el país más permeable a los acontecimientos en Siria. El país está compuesto por 17 comunidades religiosas, que están divididas entre los que están en contra de Assad y los que lo apoyan, tanto entre la población como a nivel político. Líbano también teme la posibilidad de que los refugiados sirios importen el conflicto al territorio libanés. Desde el comienzo de la primavera árabe en 2011, la mayor parte de los bombardeos y choques violentos que tuvieron lugar en Líbano han estado vinculados casi con toda certeza al conflicto

sirio. Hezbolá y sus aliados siguen siendo los actores políticos más fuertes en Líbano que, a su vez, están alimentando el radicalismo de sus opositores y rivales. Mientras continúe la guerra en Siria, la tensión entre estos rivales aumentará en 2014, con posibles repercusiones para la estabilidad del país. La creciente animadversión popular contra los refugiados sirios también está contribuyendo a la efervescencia del descontento en el país. Si Hezbolá y sus rivales (en particular el Movimiento del Futuro, apoyado por Arabia Saudí) no son más discretos en su lucha interna, las confrontaciones sectarias y políticas ya existentes en Líbano se incrementarán, acentuando la polarización de la política libanesa en medio de un cada vez mayor vacío institucional.

Rivalidades regionales

A nivel regional, la guerra siria ha expuesto varios niveles de rivalidad. Actores regionales como Arabia Saudí, Irán y Turquía no sólo contribuyen a las dinámicas del conflicto, sino que también se ven afectados por ellas. La rivalidad entre Arabia Saudí e Irán es el factor regional más importante en el conflicto sirio. Riad considera al régimen de Assad como un satélite de Teherán y, por tanto, su caída aparentemente debilitaría la influencia regional iraní para el beneficio de los saudíes. Es por ello que Arabia Saudí ha decidido apoyar a los opositores del régimen de Assad, como la Coalición Nacional para las Fuerzas de la Revolución y la Oposición Siria y algunos grupos salafistas y yihadistas.

Irán teme que la caída de Assad conlleve el establecimiento de un régimen suní pro occidental y pro saudí en Damasco y, por tanto, ha enviado a entrenadores militares y presuntamente armas y dinero para apoyar al régimen sirio, mientras que su aliado libanés, Hezbolá, lucha al lado de las tropas de Assad. La ayuda militar del movimiento libanés ha sido decisiva para la supervivencia del régimen hasta el momento. Teherán cree que aún hay posibilidades de preservar un régimen en

Siria que pueda servir de pilar para su influencia regional. Nada indica que esa actitud vaya a cambiar en 2014.

La guerra siria también ha demostrado la creciente influencia de dos Estados del Golfo en la Liga Árabe: Arabia Saudí y Catar. Entre los dos, Arabia Saudí es el que tiene más influencia y la mantendrá en 2014. Riad ha conseguido convencer a la mayoría de los países árabes a unirse a su postura hacia Irán, Siria, Irak y Egipto. A cambio, ha inyectado dinero en países con graves déficits financieros como Egipto, Jordania, Marruecos y Yemen. Al mismo tiempo, el discurso anti-iraní, anti-Hezbollah y anti-régimen sirio de Arabia Saudí, junto con la tensa relación con el primer ministro chiíta de Irak, al-Maliki, han incrementado las actitudes sectarias en la región. El sectarismo posiblemente continuará en aumento durante 2014, lo que servirá para intensificar las tensiones regionales y podría ampliar la brecha entre Arabia Saudí, Irán y sus respectivos aliados.

Turquía ha jugado un importante papel apoyando a los rebeldes anti-Assad –islamistas y no islamistas–, como por ejemplo el Ejército Libre de Siria (ELS), lo que ayuda a explicar por qué las llamadas “zonas liberadas” en Siria se extienden desde la frontera turca. Al haber sostenido al inicio a prácticamente cualquier grupo militante anti-Assad, Turquía al final decidió enviar una fuerte señal a un grupo yihadista en particular –ISIS– mediante ataques contra sus posiciones en respuesta a los bombardeos del grupo contra territorio turco. Ankara teme que los crecientes choques entre facciones extremistas y otros grupos de la oposición se expandan y atraviesen la frontera turca. Al mismo tiempo, Ankara no quiere que la crisis siria favorezca las ambiciones de autonomía y/o cualquier forma de auto determinación de los kurdos sirios. Un Kurdistán sirio, junto con las divisiones comunitarias ya existentes en Irak, podría alentar a los kurdos en Turquía a buscar una mayor autonomía. Ante el caos reinante en Siria y la falta de fuertes alternativas políticas al régimen, Turquía ha adoptado una postura más cauta. Ankara ahora insiste en la necesidad de alcanzar un alto el fuego, y es probable que siga manteniendo esa posición durante 2014.

A pesar de no estar directamente involucrado en el conflicto sirio, Israel también tiene preocupaciones. Al comienzo de la guerra, los israelíes parecían estar a favor de mantener a Assad en el poder, sobre todo debido a preocupaciones relacionadas con la estabilidad de su frontera con el país. Los ataques israelíes en territorio sirio desde 2011 no estaban dirigidos a debilitar al régimen, sino a destruir convoyes de armas que pudieran llegar a suponer una amenaza para Israel si fueran adquiridos por Hezbolá. Durante 2013, el primer ministro israelí adoptó un tono más duro contra Assad, haciendo un llamamiento para acabar con el derramamiento de sangre en el país. Sin embargo, no hay indicios de que los israelíes prefieran una caída rápida y brutal del régimen de Assad, puesto que temen la posible instauración de un gobierno débil o uno islamista en su lugar. Además, en la actualidad, Tel Aviv está más preocupada con el programa nuclear iraní y la evolución de las negociaciones internacionales en 2014, lo que implica que lo más probable sea que Israel desempeñe un papel muy limitado, o nulo, en la crisis siria a lo largo de este año.

Impacto internacional

La guerra siria es un factor importante para las políticas de Estados Unidos y Rusia hacia el gran Oriente Medio y, en cierta medida, condiciona las percepciones de Washington y Moscú en la región. Por ejemplo, la reticencia de Estados Unidos a emprender un ataque militar contra objetivos del régimen de Assad después de que éste usara armas químicas en 2013 ha causado la impresión en muchos países árabes de que Washington carece de la voluntad (o quizás de la capacidad) para imponer sus preferencias en la región. Arabia Saudí, uno de los principales aliados de Estados Unidos, se vio muy frustrada cuando el presidente Barack Obama aceptó la propuesta rusa para dismantelar el arsenal químico sirio. Para los saudíes, algunas políticas de Estados Unidos, como por ejemplo las negociaciones con Irán sobre el futuro de su programa nuclear o la falta de determinación para acabar con

el régimen de Assad, podrían tener un impacto negativo sobre la seguridad de la región.

Estados Unidos no quiere perjudicar sus relaciones con el reino saudí, a la vez que los saudíes aún aprecian sus relaciones privilegiadas con Washington. No obstante, durante los últimos 10 años, Riad ha mejorado sus relaciones con Rusia y China, lo que podría implicar que comience a alejarse progresivamente de Estados Unidos durante 2014 si se ven desilusionados con las políticas de Washington, en particular sobre la cuestión iraní, y si creen que pierde influencia en la región en general. Al mismo tiempo, Riad espera que buscar canales diplomáticos alternativos pueda ayudar a convencer a Washington de reinstaurar algunas de sus antiguas políticas hacia la región, como por ejemplo un enfoque más coercitivo tanto hacia Irán como hacia Assad en Siria.

En cuanto a Rusia, la mediación en el acuerdo sobre el arsenal químico sirio ha confirmado su preferencia por aparecer como un país capaz de imponerse ante la voluntad de Estados Unidos y sus aliados. Pero Moscú también está interesado en preservar su último aliado en la región. La caída de Assad no serviría para atraer la simpatía o el compromiso de otros países árabes. Si logra preservar un régimen sirio anti occidental, Moscú conseguiría mantener una presencia en la región (y una base naval en Tartus). Perder a Assad efectivamente implicaría la expulsión de Rusia del gran Oriente Medio. Para evitar esa posibilidad y expandir sus conexiones en la región, en los últimos años el Kremlin ha invertido esfuerzos para mejorar sus relaciones con Argelia y Egipto (sobre todo a través de la venta de armas).

El resultado de la guerra siria tendrá un impacto importante tanto en las políticas de Estados Unidos como en las de Rusia hacia Oriente Medio. Otro factor importante serán las políticas de Irán. Teherán sigue siendo un fuerte aliado de Assad, y no hay indicios de que su postura se vaya a suavizar tras la elección del presidente Rouhani en 2013. De modo similar, Teherán preferiría mantener a Assad en el poder antes

que enfrentarse a la perspectiva de un gobierno hostil en Damasco. De esta manera, incluso si las negociaciones nucleares entre Irán y el P5+1 avanzan durante 2014, no se puede asumir que ello fomentará una convergencia entre las posiciones de Irán, Estados Unidos y Rusia acerca de la guerra siria para intentar poner fin a la lucha.

Conclusión

Los europeos han contribuido de manera significativa a aliviar la crisis humanitaria causada por la guerra. Pero su reacción política ha sido más bien débil. Las iniciativas individuales de Francia y Reino Unido tampoco han conseguido encontrar una solución duradera a la crisis. La Unión Europea (UE) no es inmune a los acontecimientos en Siria. Muchos individuos europeos se han unido a grupos armados islamistas en el país, lo que no sólo ha complicado la ecuación en el terreno, sino que estos combatientes también podrían alimentar un mayor radicalismo en suelo europeo en el futuro si regresan a sus países de origen.

La UE todavía puede ejercer un papel positivo operando a diferentes niveles que podría ayudar a acabar con la guerra. Por un lado, los europeos deberían mantener y aumentar su importante contribución para abordar la crisis humanitaria dentro y fuera del país. Por otro lado (relacionado), deberían ayudar a países fronterizos como Líbano y Jordania a lidiar con las repercusiones del conflicto, ya sea en cuanto a los flujos de refugiados, las consecuencias económicas o las tensiones políticas internas. Asimismo, a nivel diplomático, los europeos deberían abrir y usar canales políticos discretos tanto con el régimen de Assad como con sus oponentes, dentro y fuera de Siria, con vistas a contribuir a alcanzar un compromiso para el alto el fuego antes de debatir sobre cualquier escenario para una transición política.

Para influir positivamente en las partes del conflicto sirio, sus patrocinadores externos deberán hacer converger sus posiciones en

torno a un mensaje común, dirigido a poner fin a la contienda. Ante las inciertas perspectivas para las negociaciones de Ginebra II, previstas para principios de 2014, la UE debería trabajar en esa dirección junto con Estados Unidos y Rusia, e intentar incluir a Irán, Arabia Saudí y otros actores clave en la crisis siria. Ninguno de estos países podrá acabar con el estancamiento existente en el terreno por sí solo, pero cada uno de ellos puede dificultar, y mucho, el alcanzar la paz.

4. Los socios orientales: ¿vecinos o compañeros de habitación?

Jos Boonstra y Natalia Shapovalova

Los vecinos orientales de la Unión Europea (UE) forman parte de Europa. Sin embargo, los más de 20 años de independencia de la Unión Soviética parecen haber consolidado la posición de Europa del Este y el Cáucaso Sur como zonas grises donde los pesos pesados –la UE, Rusia y, en menor medida, Turquía– marcan el ritmo y compiten por influencia. ¿Cambiará la situación en 2014 y en el futuro próximo? En el año entrante, la UE debería emplear una política mucho más amplia y consolidada hacia el Este, así como expandir sus vínculos bilaterales con cada uno de esos países y sus sociedades. Para ello, la Unión necesitará encontrar nuevas formas para encajar las políticas rusas e intensificar el apoyo democrático y económico europeo a sus vecinos. Las nuevas políticas de la UE deberían basarse en la idea de que los socios orientales no son tanto vecinos como compañeros de habitación, que viven en la misma casa europea.

¿Qué se puede esperar en los países del “Este”?

La cumbre de la Asociación Oriental, celebrada en noviembre de 2013 en Vilna, no ha registrado muchos avances, pero sí supuso un cambio de rumbo en lo que se refiere a Ucrania. Las grandes expectativas de concluir un Acuerdo de Asociación y un Acuerdo Profundo

e Integral de Libre Comercio (DCFTA, en sus siglas en inglés) con Kiev se evaporaron en los días previos a la cumbre. Pero las protestas que se dieron a continuación han transformado estos acuerdos en una verdadera prueba para el futuro de las relaciones entre la UE y Ucrania. La buena noticia que surgió de la cumbre de Vilna fue la iniciación de acuerdos con Georgia y Moldavia. Pero la otra cara de la misma moneda es que la oferta europea para Armenia, Azerbaiyán y Bielorrusia parece estar desapareciendo.

Ucrania había estado dando pasos en dirección hacia un Acuerdo de Asociación con la UE, si bien seguía habiendo preocupaciones sobre la represión de libertades civiles y políticas y la detención de la líder de la oposición Yulia Tymoshenko. A pesar de las grandes expectativas de que Kiev cumpliera con las condiciones, una semana antes de la cumbre de Vilna el presidente Víktor Yanukovych comunicaba que el país desistía del acuerdo. Las razones oficiales fueron la presión por parte de Rusia y los altos costes relacionados con la implementación del Acuerdo de Asociación con la UE. Inmediatamente después de la cumbre, Yanukovych anunció un nuevo acuerdo estratégico con Rusia. Al parecer, prefería aliarse con Moscú a cambio de la promesa de prestar apoyo financiero a las finanzas estatales ucranianas, que se encuentran al borde de la insolvencia, con el fin de garantizar su permanencia en el poder tras las elecciones presidenciales de 2015. El cambio de rumbo de Yanukovych provocó una ola de protestas en Ucrania, primero demandando la firma del Acuerdo de Asociación y, posteriormente, también la dimisión del presidente y su Gobierno. La población ucraniana está expresando su preferencia cada vez mayor por una integración con la UE que con la Unión Aduanera liderada por Rusia, y la mayoría de los ucranianos cree que el Gobierno debería continuar las negociaciones con la Unión Europea.

En Bielorrusia, el presidente Aleksandr Lukashenko se siente cada vez más incómodo con la creación de la Unión Euroasiática. Los próximos pasos en la integración política y económica con la Unión

Aduanera liderada por Rusia podrían incitarle a intentar reanudar el diálogo con la UE. La partida podría complicarse aún más para Minsk: en la medida en que la situación económica del país empeora, amenazando las bases del poder de Lukashenko, crece el apetito económico de Moscú, mientras que Bruselas no está dispuesta a aflojar sus condiciones sobre los derechos humanos como requisito para reanudar el diálogo.

En Moldavia, la división entre los ciudadanos que prefieren una relación más cercana a Rusia y los que miran hacia la UE es más acuciante. El Gobierno pro europeo, en el poder desde 2010, ha dado grandes pasos hacia la Unión y es probable que firme un Acuerdo de Asociación en 2014. Asimismo, Chisinau espera que el año que viene la UE también establezca un régimen libre de visados para los ciudadanos moldavos después de que el país cumpliera con todos los requisitos necesarios. Pero Moldavia también se prepara para celebrar elecciones parlamentarias en el otoño de 2014, que podrían dar lugar a una victoria del Partido Comunista si se cree que la coalición gobernante pro europea no está cumpliendo con sus promesas o si ésta se rompe. Aunque es poco probable que una Moldavia liderada por los comunistas cambie de repente del Acuerdo de Asociación con la UE hacia la integración en la Unión Euroasiática, sí podría verse una política más cercana a Moscú y una ralentización de las reformas.

En el Cáucaso Sur, tres caminos muy diferentes podrían desarrollarse aún más. En Georgia, el período electoral de 2012-2013 ha finalizado, con la consolidación del poder del partido Sueño de Georgia del ex primer ministro Bidzina Ivanishvili en el parlamento y en el palacio presidencial, ahora bajo el primer ministro Irakli Garibashvili y el presidente Giorgi Margvelashvili, respectivamente. El año 2014 presenta una oportunidad para impulsar las reformas y, al mismo tiempo, evitar caer en la trampa de ajustar las cuentas con el ex presidente Mijéil Saakashvili y su gobierno. La población quiere soluciones para sus problemas sociales, mientras que la normalización

de las relaciones con Rusia también será un punto importante en la agenda del nuevo Gobierno. El panorama para Georgia seguirá estando bastante enfocado en la integración euro-atlántica, independientemente de lo largo que sea el camino hacia ese objetivo.

En septiembre, Armenia se decidió por la Unión Aduanera y tuvo que retirarse de las negociaciones sobre un Acuerdo de Asociación con la UE. Eso se ha debido a la presión rusa: Ereván depende de Moscú para su seguridad y su posición en la región de Nagorno-Karabaj, en disputa con Azerbaiyán. No obstante, el interés económico de Armenia en la UE no ha disminuido y Ereván probablemente continuará intentando lograr una especie de “Asociación *light*” con Bruselas. Tras la cumbre de Vilna, se dieron algunas breves protestas en Armenia en contra de la visita del presidente ruso, Vladimir Putin. El presidente armenio, Armen Sargsyan, quien fue reelegido en 2013, necesitará alcanzar un delicado equilibrio entre sus relaciones más estrechas con la Unión Aduanera y los intereses comerciales de su país con la UE.

No se esperan cambios en Azerbaiyán a lo largo de 2014. La dinastía de los Aliev consiguió superar otra ronda de elecciones en 2013, deshaciéndose con éxito de la oposición política y civil al régimen. Azerbaiyán tiene poco interés en un Acuerdo de Asociación con la UE o en comprometerse a llevar a cabo reformas políticas y económicas. Mientras que un acuerdo de libre comercio entre la UE y Azerbaiyán no está sobre la mesa (el país no pertenece a la Organización Mundial del Comercio, OMC), Bakú sí tenía la intención de concluir un “Pacto de Modernización” con Bruselas. No obstante, no lo logró en Vilna, al no aceptar la parte sobre “democracia y derechos humanos” del texto de propuesta de la UE, prefiriendo insistir solamente en la cooperación energética.

Mientras no se esperan grandes cambios o hitos en 2014, dos cuestiones, en particular, tendrán protagonismo en Europea del Este. Primero, los países que buscan una relación más cercana con Bruselas

esperarán un mayor reconocimiento de sus logros. Para Moldavia y Georgia, la liberalización de visados, que es el gran incentivo que los gobiernos de esos países pueden ofrecer a sus poblaciones, es una parte fundamental. Pero Chisinau y Tbilisi también buscarán una mayor protección y ayudas concretas por parte de la UE a la hora de afrontar los embargos comerciales de Rusia. En Ucrania, no se puede descartar la firma de un Acuerdo de Asociación con la Unión, dado que el público parece resuelto a apoyar el camino europeo. Segundo, Bielorrusia y Armenia, que se sienten cada vez más “abandonados”, temen una dependencia irreversible de Rusia y buscarán maneras de cooperar con la UE con el fin de contener la influencia de Moscú. Para Azerbaiyán, la situación será distinta, puesto que el país está diseñando una política exterior multi-vectorial basada en negociaciones con las potencias regionales –Rusia, Turquía y la UE– desde una posición relativamente fuerte.

¿Seguirán los vecinos orientales en la zona gris?

En los próximos años, la rivalidad entre la UE y Rusia sobre su vecindad conjunta probablemente aumentará. Las élites gobernantes en los países vecinos podrían llegar a tener que elegir entre la integración europea o la euroasiática, a pesar de que algunos posiblemente preferirían retrasar el proceso para asegurar su supervivencia. Las elecciones geoestratégicas que hagan los países de Europa del Este y el Cáucaso Sur serán la suma de sus consideraciones políticas, económicas y de seguridad.

Políticas: la falta de gobiernos democráticos fuertes en la región seguirá suponiendo el mayor obstáculo a la implementación de la oferta europea de una “Asociación Oriental”. La región está gobernada por líderes autocráticos (Azerbaiyán y Bielorrusia), pequeñas redes de élites corruptas (Ucrania y, en menor medida, Armenia) y gobiernos sin experiencia en democracias frágiles (Georgia y Moldavia). Las élites gobernantes no sólo sufren con la “competencia en la vecindad”, sino

que también se benefician de ella, habiendo aprendido a satisfacer a ambos patrones sin tener que tomar decisiones difíciles.

Económicas: entre un tercio y la mitad del comercio total de los países de Europa del Este y el Cáucaso Sur se da con la UE, mientras que Rusia sigue siendo un importante mercado y proveedor de energía. Moscú presta apoyo a líderes no democráticos a cambio de concesiones. Las tácticas coercitivas de Rusia incluyen: ofrecer gas a un precio asequible a cambio de lealtad política, el bloqueo económico de algunas *commodities* y, posiblemente, perjudicar la capacidad de los inmigrantes para trabajar en Rusia, prácticas que podrían intensificarse tras los Juegos Olímpicos de Invierno en Sochi cuando Moscú ya no verá motivos para preocuparse por su reputación internacional. La UE puede ayudar a sus vecinos a minimizar el impacto de esas políticas abriendo sus mercados u ofreciendo ayuda macroeconómica, pero sin dejar de lado la condicionalidad democrática.

Seguridad: a los dos países que han optado firmemente por la integración europea –Georgia y Moldavia– también les costará abandonar la zona gris, puesto que su desarrollo se ve en parte desacelerado por los largos conflictos en Transnistria en Moldavia y Abjasia y Osetia del Sur en Georgia. Para resolver estos conflictos, hará falta un cambio de actitud en Rusia, algo poco probable mientras Chisinau y Tbilisi se alejen de Moscú. Rusia ejerce presión a través de su ejército, que continúa desplegado en Transnistria, y sus fuerzas en Abjasia y Osetia del Sur, que han sido reconocidos por Moscú como Estados soberanos. Dada su gran implicación en las negociaciones sobre los cuatro conflictos extendidos de la región, Moscú puede facilitar o, desde luego, hacer fracasar el proceso.

La mayoría de los vecinos orientales creen que, en el corto plazo, no tienen muchas opciones, aunque si se pudieran librar de las limitaciones y la presión política externa, casi todos preferirían una mayor integración con Bruselas mientras mantienen buenas relaciones con Moscú. No

obstante, eso no parece ser una opción de momento. La permanencia de Lukashenko en el poder parece incompatible con un cambio de dirección de la política bielorrusa desde Rusia hacia la UE. Moldavia podría sufrir aún más económicamente si Moscú amplía su boicot y Bruselas no es capaz de suplir las pérdidas de Chisinau. La opción de Ucrania está algo más clara debido a su fuerte sociedad civil, pero, a la hora de escribir estas líneas, seguía presa de su propio Gobierno. Georgia ya tomó su decisión hace una década, pero tendrá que suavizar las tensiones con Rusia, que sigue siendo la principal fuente de inseguridad para el país. Armenia parece estar atrapada en una relación de dependencia con Rusia para asegurar su supervivencia económica y su seguridad. Por su parte, Azerbaiyán sigue siendo una excepción, negociando al mismo tiempo con la UE, Rusia y Turquía desde una posición de mayor ventaja dados sus recursos en petróleo y gas, a pesar de ser inestable en el largo plazo debido a su régimen autocrático.

Conclusión

Si la UE quiere continuar eliminando las líneas divisorias en el continente y expandir el círculo de integración económica y de democracias, necesitará profundizar la Asociación Oriental actual y, al mismo tiempo, actuar con mayor flexibilidad a la hora de prestar apoyo a los diferentes países de la región cuando y donde sea necesario. Son muchos los desafíos en el Este y hay pocas soluciones rápidas y fáciles. Existen tres principales cuestiones que la política europea debe abordar en la región.

Primero, cómo lidiar con una Rusia que ve a Europa del Este y el Cáucaso Sur primeramente a través del prisma de una suma cero. Moscú está desarrollando su propio esquema de integración, basado en el modelo europeo aunque, por el momento, es incompatible con los acuerdos de asociación y libre comercio de la UE en la vecindad. La Unión tiene poca influencia sobre la posición política de Rusia y sus ambiciones regionales

de integración, pero aún así, necesitará desarrollar mecanismos –bilaterales y multilaterales, involucrando a la OMC si fuera necesario– para evitar la aparición de posibles conflictos entre las normas comerciales de la UE y la Unión Euroasiática y con el fin de proteger a los socios orientales de los embargos comerciales de Rusia.

Segundo, para mantener el entusiasmo de los socios orientales que se encuentran en el camino de las reformas económicas y democráticas, la UE tiene que desarrollar una hoja de ruta clara para los países que deseen profundizar rápidamente sus vínculos con Bruselas, asegurar la completa implementación de los Acuerdos de Asociación y proporcionar ayuda para lograr la consecución de esos objetivos. Asimismo, la Unión debería invertir en programas de educación e iniciativas dirigidas a los jóvenes, así como cumplir con su promesa de establecer un régimen libre de visados para los países que hayan llevado a cabo todas las reformas requeridas, lo que aumentaría el apoyo popular a los valores europeos en los socios del Este.

Por último, ¿qué quiere conseguir la UE en la vecindad oriental en el largo plazo? La crisis económica ha hecho que la Unión se enfocara hacia adentro. Hasta el momento, los vecinos orientales sólo suscitan el interés de unos pocos Estados miembros, aquellos que son los verdaderos conductores de la política de la UE en la región. Los políticos europeos necesitan visitar a sus vecinos más a menudo, así como es necesario iniciar debates nacionales sobre las vecindades de la UE e intensificar los intercambios en materia de educación y entre las sociedades civiles.

2014 podría ser un año decisivo para que algunos socios del Este avancen hacia una mayor asociación con Bruselas, además de presentar una oportunidad para renovar el debate en la UE sobre qué hacer para que los vecinos orientales se conviertan en verdaderos compañeros de habitación en una Europa compartida.

5. La fragilidad estatal en la gran vecindad

Clare Castillejo

La gran vecindad de Europa, que va desde África Occidental hasta Asia Central y Rusia, cuenta con un gran número de Estados frágiles. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en su informe de 2013 sobre “Estados Frágiles”, ha identificado a 21 Estados de estas características en esa amplia región, incluidas algunas grandes potencias regionales como Nigeria o Irán. A su vez, el “Índice de Estados Frágiles” de 2013 del think tank estadounidense Fund for Peace, ha situado a 33 Estados de la gran vecindad de la UE entre las categorías más serias de “alerta” o “alarma” de colapso estatal. Entre ellos se encuentran todos los países del Sahel y el Cuerno de África y tres de las cinco repúblicas centroasiáticas.

El colapso de regímenes autoritarios en Oriente Medio y el Norte de África, la subsiguiente crisis política y humanitaria, así como los conflictos y la inseguridad a lo largo de la región han contribuido a aumentar la fragilidad en la vecindad del sur. Mientras tanto, un importante número de países en el África Occidental, el Sahel, el Cuerno de África y Asia Central siguen atrapados en una fragilidad crónica o en conflictos de baja intensidad. Si bien hay pocos Estados altamente frágiles en Europa del Este y el Cáucaso Sur, estas regiones sí presentan algunas características de fragilidad, como una mala y corrupta gobernanza y extensos conflictos sobre zonas separatistas.

En 2014 habrá más riesgo de fragilidad. Un claro desafío serán los resultados de las elecciones previstas para este año y la retirada de la OTAN de Afganistán, que podrían aumentar la inseguridad en los vecinos centroasiáticos y en Irán. De igual modo, el conflicto en Siria podría incrementar el extremismo y las tensiones sectarias a lo largo de Oriente Medio, y poner en peligro el delicado equilibrio político en vecinos frágiles como Líbano. El Sahel seguirá siendo motivo de preocupación a nivel internacional, puesto que los varios Estados frágiles de la región –así como algunos de los más estables, como Senegal– se enfrentan a disturbios, violencia y extremismo. Sin embargo, algunos países que antes registraban un alto grado de fragilidad en la gran vecindad, como por ejemplo Sierra Leona, podrían seguir avanzando en 2014 y llegar a aportar importantes lecciones sobre cómo dejar atrás esta fragilidad.

Distintos patrones de fragilidad

Por lo general, los Estados frágiles se definen como aquellos Estados cuyas instituciones carecen de capacidad, legitimidad o responsabilidad ante sus ciudadanos, o una combinación de las tres. A lo largo de la región se pueden ver Estados frágiles con poca responsabilidad o legitimidad, desde Turkmenistán a Eritrea. Eso refleja, en parte, el hecho de que la mayoría de los Estados frágiles en la vecindad son democracias híbridas o autocracias. Por otro lado, en la vecindad africana se evidencia más la falta de capacidades. Una serie de países africanos, como por ejemplo Chad, Somalia y Guinea, así como Tayikistán en Asia Central, continúan careciendo de los tres atributos, lo que les hace extremadamente vulnerables y, por tanto, muy dependientes de la ayuda.

Algunos Estados frágiles de la vecindad se verán sumergidos en conflictos bélicos, entre ellos Siria, Somalia y, posiblemente, algunos países del Sahel y el Norte de África. Pero muchos más tendrán que enfrentarse a altos niveles de violencia, tanto si son o no oficialmente considerados como “conflictos armados”. Ello refleja las tendencias

globales en cuanto a la naturaleza cambiante de la violencia. Los Estados frágiles de Oriente Medio y el Norte de África, el Sahel y el África Occidental probablemente sufrirán niveles especialmente altos de violencia política, en particular con relación a las transiciones, elecciones o luchas de poder entre las élites, como las que se han visto recientemente en Egipto y en Guinea. Sin embargo, desafíos como la violencia criminal organizada, el crimen transnacional o el terrorismo, serán más generalizados en África Occidental, el Sahel, el Magreb, el Cuerno de África, Oriente Medio y Asia Central, mermando la capacidad del Estado y la seguridad de los ciudadanos en esos países.

Casi la mitad de los Estados frágiles del mundo son ahora países de renta media, y esa tendencia se verá cada vez más reflejada en la gran vecindad de Europa. La distinción entre Estados frágiles de renta baja y los de renta media es importante, no sólo por el tipo de desafíos a los que se enfrentan esos países, sino también para las relaciones de la Unión Europea (UE) con éstos. Ello se debe al reciente compromiso de la UE a enfocar su ayuda al desarrollo en los países de renta baja, además de dar prioridad tanto a los Estados frágiles como a su vecindad (según lo recogido en la Comunicación de la Comisión Europea “Agenda para el Cambio”). Sin embargo, el reto cada vez mayor para la Unión consistirá en usar todas sus políticas externas para abordar la fragilidad en vecinos de renta media como Nigeria, donde la ayuda tendrá un papel cada vez menor.

Causas comunes de la fragilidad en la vecindad

Si bien los Estados frágiles en la gran vecindad europea son muy diversos, existen algunos factores comunes que podrían aumentar la fragilidad a lo largo de la vecindad en 2014.

Mala gestión de las industrias extractivas. Una serie de Estados frágiles en la vecindad, como Irak, Libia, Nigeria, Sudán y Turkmenistán, son reconocidos proveedores de energía, con una tradición de mala

gobernanza y conflictos relacionados con sus industrias extractivas. En otros Estados frágiles, en particular en el África Occidental y el Sahel, como por ejemplo Níger, se están descubriendo o explotando nuevas reservas de energía y minerales. En muchos de estos países, hay un riesgo real de que una mala gestión de los recursos agrave la fragilidad, en la medida en que las élites políticas competirán por hacerse con los beneficios de la industria extractiva, lo que, a su vez, tiende a incrementar la corrupción. Además, la excesiva dependencia en las rentas extractivas más que en los impuestos como fuente de ingresos del Gobierno reduce la rendición de cuentas hacia los ciudadanos y erosiona la legitimidad del Estado.

Algunos Estados frágiles de renta baja pero ricos en recursos como Chad y Sierra Leona han comenzado a experimentar altos niveles de crecimiento económico. Un importante reto para estos países será desarrollar políticas y construir las instituciones necesarias para redistribuir la riqueza de la industria extractiva y aprovecharla para lograr el desarrollo económico. De lo contrario, es poco probable que el crecimiento proporcione oportunidades económicas para la población en general y podría incluso aumentar los ya de por sí altos niveles de desigualdad.

Redes transnacionales de crimen organizado. Estas redes criminales se dedican, sobre todo, al tráfico de drogas, armas, personas y recursos naturales robados, explotando y agravando la fragilidad estatal. En algunos casos, han llegado incluso a cooptar al Estado, como en Guinea Bissau y Tayikistán. El tráfico de cocaína en el África Occidental y en el Sahel, y el tráfico de heroína a través de Asia Central, continuarán suponiendo un serio desafío a lo largo del año entrante. Además, con la producción de opio en Afganistán en niveles récord, y ante las transiciones políticas y de seguridad que tendrán lugar en 2014 en el país, es posible que aumente el tráfico de heroína a través de Eurasia.

Además de la droga, el tráfico de armas podría expandirse aún más en los Estados frágiles de Oriente Medio y el Norte de África, donde

las instituciones de seguridad se han visto debilitadas por los procesos de transición, como por ejemplo en Libia. La expansión de esas redes continuará mermando la seguridad y el Estado de derecho, así como podría fomentar el conflicto y una mayor inseguridad, aumentando la corrupción y convirtiéndose en una fuente de financiación latente para los grupos insurrectos.

Procesos de transición incompletos. Muchos vecinos frágiles están actualmente atravesando procesos de transición desde un régimen autoritario o están saliendo de un conflicto. Para algunos –como Egipto, Malí, Kirguistán o Irak– estas transiciones están resultando bastante difíciles. A menudo se caracterizan por luchas de poder entre las élites, el debilitamiento de las instituciones estatales, altos niveles de violencia política, una creciente polarización y actores externos o internos que intentan socavar el proceso (por ejemplo Irán en Siria o la élite militar en Guinea Bissau). A menos que se avance en la construcción de nuevos sistemas políticos sostenibles en esos Estados en transición, las instituciones seguirán debilitándose a la vez que se incrementarán las demandas, y esos países continuarán siendo una fuente de inseguridad en sus subregiones.

Grupos extremistas. La fragilidad de algunos Estados en la gran vecindad, expresada en la existencia de territorios inseguros y fuertes reclamos de la población, han creado las condiciones para la aparición de grupos extremistas. Éstos, a su vez, socavan aún más la capacidad y la legitimidad de algunos Estados frágiles. La militancia islamista seguirá afectando a muchos países de la vecindad en 2014. Es posible que los incipientes vínculos entre grupos militantes que operan en el Norte de África, el Sahel, el África Occidental y el Cuerno de África se expandan. También existe el riesgo de que estos grupos se unan a redes del crimen organizado. El conflicto en Siria podría aumentar el extremismo y el sectarismo a lo largo de Oriente Medio. En Asia Central y el Cáucaso Norte la militancia islamista constituye una seria amenaza, que los líderes autoritarios usan como excusa para justificar sus políticas represivas. La retirada de la OTAN de Afganistán podría conllevar la expansión de la militancia

desde ese país a Asia Central, así como permitir que ciertos grupos provenientes de Tayikistán fortalezcan su presencia en Afganistán.

Cambio climático. Algunos de los vecinos de la UE más frágiles en el Sahel, el Cuerno de África y el África Occidental se verán muy afectados en los próximos años por el cambio climático, un rápido crecimiento poblacional, la degradación medioambiental y una inseguridad alimentaria crónica. Por ejemplo, un estudio reciente de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha identificado 19 puntos críticos en el Sahel que requieren medidas de adaptación urgentes. Asimismo, se ha detectado un aumento de las temperaturas de entre 1,5°-2° en partes de Malí, Chad y Mauritania desde 1970. Además, en algunos Estados frágiles en el Magreb, Oriente Medio y Asia Central, como Libia, Yemen o Uzbekistán, la escasez de agua aumentará aún más la presión sobre estos países y sus poblaciones, y podría alimentar el conflicto. Inevitablemente, los Estados frágiles son los menos capaces de adaptarse a los cambios en el clima, y sus poblaciones son las más vulnerables a los *shocks* climáticos. La Cumbre del Clima de Naciones Unidas, que se celebrará en Nueva York en septiembre de 2014, presentará otra oportunidad para una acción global contra el cambio climático, y su impacto en los Estados frágiles debería estar en el centro de los debates.

Cómo puede la UE ayudar a sus vecinos frágiles en 2014

Abordar la fragilidad en su gran vecindad debería ser una prioridad para la UE en el año entrante. En 2014, los Estados miembros de la ONU negociarían el marco post Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que debería entrar en vigor en 2015. Será una oportunidad clave para convertir la fragilidad en un tema central de la agenda de desarrollo global, fortaleciendo así el compromiso internacional, los recursos y la rendición de cuentas sobre la cuestión. Tanto el informe del Grupo de Alto Nivel de la ONU sobre el marco post-ODM como el informe de la Comisión Europea, “Una Vida Digna para Todos”, publicado en 2013,

sugieren que las cuestiones relativas a la fragilidad, como la gobernanza y la seguridad, deberían ser una prioridad. No obstante, potencias emergentes como Brasil, China e India se oponen a la inclusión de una agenda de fragilidad en el nuevo marco global.

Según la OCDE, hasta 2015 más de la mitad de los Estados frágiles sufrirán una disminución considerable en la ayuda que reciben, en parte debido a los recortes en algunos Estados miembros de la UE. Ello podría minar los esfuerzos para abordar la fragilidad en algunos de los vecinos de renta baja, sobre todo en países que ya reciben menos ayuda de la necesaria, como por ejemplo Níger. En este contexto, será clave que la Unión dé prioridad a los factores más serios de la fragilidad, prestando apoyo a las fuentes de resiliencia más importantes en cada país. Ello podría incluir abordar las demandas por una mejor gobernanza, para evitar que las poblaciones sean más vulnerables a mensajes extremistas; fortalecer la capacidad del Estado para gestionar los recursos naturales y las inversiones extranjeras; fomentar las respuestas regionales al crimen organizado transnacional; o apoyar medidas de adaptación dirigidas a reducir la vulnerabilidad a los *shocks* climáticos.

El involucramiento cada vez mayor de las potencias emergentes en los Estados frágiles de la vecindad –desde China en Etiopía a Turquía en Somalia– traerá tanto desafíos como oportunidades en 2014. Las potencias emergentes tienen potencial para mermar la influencia de la UE y la presión internacional para la reforma en los Estados frágiles, así como para alimentar la violencia, mediante inversiones poco sensibles a las condiciones conflictivas y a través de la transferencia de armas, como supuestamente hizo China en Sudán. No obstante, también pueden proporcionar las muy necesarias oportunidades económicas e inversiones en desarrollo en esos Estados frágiles. Por lo general, las potencias emergentes son reacias a debatir con la UE su política en otros países. Sin embargo, la Unión debería emplear todos los esfuerzos posibles para fortalecer el diálogo político con estas potencias sobre la cuestión de los Estados frágiles en la vecindad, tomando como punto de partida los in-

tereses comunes en relación con esos países, como por ejemplo la estabilidad, el crecimiento o el desarrollo.

Los actores no estatales también desempeñan un papel importante en muchos Estados frágiles de la vecindad. Estos incluyen actores que fomentan la fragilidad, como la insurgencia armada, las redes criminales, los grupos extremistas y los inversores extranjeros cuyas prácticas promueven la mala gobernanza. También incluye a actores que juegan un papel positivo, ayudando a promover la reforma y a construir capacidades en las instituciones estatales y la sociedad, como son los activistas civiles, las organizaciones de la sociedad civil, los medios de comunicación, las organizaciones filantrópicas y los inversores extranjeros cuyas prácticas promueven el desarrollo. Es importante que la UE reconozca esa complejidad y dialogue con una amplia serie de actores en sus vecinos frágiles, a pesar de los riesgos que podría suponer. Los cambios en la ayuda al desarrollo de la UE en 2014 –incluyendo el desarrollo y la implementación de nuevos Documentos de Estrategia País, un aumento de la programación conjunta entre la UE y los Estados miembros y la posibilidad de una mayor presencia europea en cuestiones de desarrollo en los Estados frágiles de renta baja– podrían ofrecer oportunidades en este sentido.

Conclusión

Acabar con la fragilidad en los vecinos frágiles de Europa conllevará asumir riesgos con el fin de negociar nuevos acuerdos políticos, construir la paz e invertir en el crecimiento. Si la UE quiere contar con una vecindad más resistente, deberá prepararse para compartir adversidades, ya sea proporcionando seguridad, asegurando las inversiones u ofreciendo un compromiso político más sostenible. Dada la actual aversión al riesgo en Europa, queda por ver si habrá valor político para asumir los riesgos necesarios en 2014.

6. Rusia: los límites de la asertividad

Marlène Laruelle y Eleonora Tafuro

Rusia dice tener un pie en Europa y otro en Asia. Moscú se define como una potencia de dimensiones globales, pero ha otorgado especial importancia a su relación con la Unión Europea (UE), tanto por la interdependencia económica como por razones de prestigio, reconocimiento y auto proyección. No obstante, también se aprecia entre las élites rusas un cambio progresivo hacia Asia y, en particular, China, dado que algunas creen que la idea de Europa como un modelo legítimo de desarrollo se está desvaneciendo. En junio de 2013, el presidente Vladimir Putin criticó a los países europeos por perder el control sobre sus economías y permitir la aparición de una “mentalidad de dependencia”.

Desde que Putin asumió la presidencia rusa en el año 2000, Rusia es más asertiva. Su administración ha intentado superar el trauma del colapso postsoviético y la sensación de sentirse relegada a una potencia secundaria, en particular ante el supuesto riesgo de una asociación sino-americana dominante en el siglo XXI. La política exterior de Moscú tiene el objetivo de preservar su posición como potencia global en lo que considera un sistema internacional competitivo de suma cero. En este sentido, la postura del Kremlin combina simultáneamente la defensa del status quo y el fortalecimiento de su posición en su entorno “exterior cercano” con iniciativas dirigidas a contrarrestar la

primacía de Estados Unidos y Occidente en general. Estas prioridades probablemente continuarán dominando la política exterior de Moscú en el futuro próximo, llevando a que las relaciones con Bruselas, Washington y otros se basen, sobre todo, en temas concretos.

La política de Rusia en su “exterior cercano” se ha vuelto más ofensiva, basándose en una estrategia de “divide y vencerás”. En Europa del Este, a la hora de escribir estas líneas, la falta de cooperación con la UE estaba convirtiéndose rápidamente en una competencia desenfrenada, sobre todo en Ucrania. En Oriente Medio, la crisis siria ha supuesto una oportunidad para Rusia de recobrar algo de influencia en la región. Estas tendencias probablemente se acelerarán en 2014, debido al éxito diplomático de Rusia en Siria (por lo menos temporal), su capacidad para atraer a Ucrania y desviarla del camino hacia una mayor asociación con la UE y el plan estratégico de Moscú para establecer una nueva Unión Euroasiática.

La Unión Euroasiática: el símbolo de la “gran estrategia” rusa en la vecindad

La Unión Euroasiática refleja los intentos de Rusia de (re)cobrar una posición de hegemonía regional en su vecindad y construir un polo económico y político capaz de contrarrestar el peso de vecinos influyentes como la UE y China. El proyecto fue, en parte, una respuesta al lanzamiento de la Asociación Oriental de la UE en 2009, que irritó a Rusia y que, desde entonces, se ha convertido en una prioridad personal para Vladimir Putin en su tercer mandato como presidente.

Según las autoridades rusas, la Unión Euroasiática –que se crearía sobre la base de la actual Unión Aduanera entre Rusia, Bielorrusia y Kazajistán, y la Unión Económica Euroasiática que entrará en vigor en 2015 (y que integrará a Armenia y, posiblemente, a Kirguistán

y Tayikistán)– se basa en el modelo europeo. No obstante, los mecanismos supranacionales previstos para la Unión Euroasiática claramente sitúan a Moscú en una posición hegemónica sobre los demás miembros. Eso probablemente contribuirá a aumentar el resentimiento ya existente en Bielorrusia y Kazajstán, y perjudicar las inversiones extranjeras y la modernización tecnológica a lo largo de la región euroasiática. Rusia es el único miembro de la Unión Aduanera que ha visto beneficios comerciales, mientras que Kazajstán y Bielorrusia han experimentado una considerable desviación comercial, debido a que las importaciones de la UE y China son reemplazadas cada vez más por las que provienen de Rusia. Pero eso no afectará el creciente dominio chino del comercio en Asia Central. Además, puesto que Moscú es miembro de la Organización Mundial del Comercio (OMC), Minsk y Astana tendrán que ajustar sus políticas aduaneras a las firmadas por Moscú en el marco de la OMC, incluso si ello va en detrimento de sus economías.

Los ambiciosos objetivos de Moscú en el espacio euroasiático también se han visto en el sector de la seguridad colectiva a través de la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC), que incluye a Armenia, Bielorrusia, Kazajstán, Kirguistán y Tayikistán, además de Rusia (Uzbekistán dejó la organización en 2012). El principal objetivo de la OTSC ha sido ofrecer una alternativa a la OTAN a los países euroasiáticos (todos los miembros de la OTSC anteriormente se habían unido al programa de la OTAN, una Asociación para la Paz). Hoy, Rusia espera fomentar la integración militar en la OTSC, abogando por mecanismos colectivos de defensa, sobre todo un único sistema de defensa aérea. Hasta ahora, Rusia ha sido el único país en ofrecer a la región un sistema de seguridad integral, algo que probablemente debería inspirar en Occidente el deseo de explorar posibilidades de cooperación con la organización.

Las políticas de Rusia hacia los países vecinos que forman parte de la Asociación Oriental de la UE –Ucrania, Bielorrusia, Moldavia

y los países del Cáucaso Sur– son una importante fuente de tensión entre Bruselas y Moscú. Durante la cumbre de Vilna, celebrada en noviembre de 2013, Georgia y Moldavia iniciaron Acuerdos de Asociación y Acuerdos Profundos e Integrales de Libre Comercio (DCFTA, en sus siglas en inglés) con la UE, pero necesitarán de ayuda para suavizar el posible impacto negativo de las políticas coercitivas por parte de Rusia. Pero el principal punto de desacuerdo será Ucrania, donde la rivalidad entre Moscú y Bruselas se ve reflejada en las protestas populares en Kiev que demandan un acercamiento a la UE y un cambio de Gobierno en el país. Moscú ve la creciente influencia de Bruselas en su vecindad occidental como una política deliberadamente anti-rusa de las instituciones de la UE en el contexto de una competencia geopolítica.

Si la política rusa en su vecindad occidental contradice los objetivos de la UE para la vecindad oriental, la relación en Asia Central, donde la Unión tiene menos ambiciones, no es tan conflictiva. La “gran estrategia rusa” en Eurasia se centra en la integración con Kazajstán y una presencia militar segura en Kirguistán y Tayikistán. Incluso si la UE ha sido el principal socio comercial de Kazajstán durante unos cuantos años, Bruselas no desea una mayor integración con Astana y no está interesada en competir con Moscú, excepto en cuanto a su agenda normativa (promoción de los derechos humanos y la buena gobernanza). Para Kirguistán y Tayikistán, la UE es un mero proveedor de ayuda económica y humanitaria, sin perspectivas de convertirse en un actor externo clave. Por tanto, por lo menos en teoría, hay más espacio para una cooperación UE-Rusia en Asia Central que en los países de la Asociación Oriental. La retirada de la OTAN de Afganistán en 2014 podría fomentar algunos proyectos conjuntos entre la UE y Rusia en Asia Central, en particular en el sector de la seguridad fronteriza. No obstante, definir e implementar estrategias fronterizas conjuntas sigue siendo una tarea difícil, sobre todo debido a la falta de interés de Moscú en impulsar una mayor participación europea en Asia Central.

El oportunismo ruso en Oriente Medio

Tras unos 10 años de casi total ausencia, Rusia ha reaparecido en Oriente Medio a partir de 2006, con varios viajes de alto nivel por parte de representantes del Gobierno ruso, así como con la reanudación de los intercambios comerciales. Rusia considera importante el estar presente en Oriente Medio, no sólo porque es un área clave para la gran estrategia de Estados Unidos, sino porque los acontecimientos en la región pueden tener un impacto directo en Rusia (por ejemplo si Irán llega a desarrollar un arma nuclear y/o establecer vínculos con yihadistas separatistas en el Cáucaso Norte). Sin embargo, Moscú ha perdido a sus tradicionales aliados autoritarios –Sadam Hussein en Irak y Muamar Gadafi en Libia– y la relación con Irán se ha complicado aún más. Moscú a veces ha actuado en contra de Teherán respecto del programa nuclear (frenó el desarrollo del reactor nuclear de Bushehr y apoyó las sanciones occidentales impuestas sobre el régimen iraní en 2010) y ha paralizado la venta de armas (en 2010 Rusia canceló un contrato para la venta de misiles S-300 superficie-aire).

Tras perder a sus aliados tradicionales, Rusia se ha centrado en su último bastión, Siria, y ha conseguido acumular algo de influencia durante 2013 al mantener una posición firme sobre la cuestión. Moscú logró una victoria diplomática en septiembre de 2013 al evitar una intervención liderada por Estados Unidos contra el régimen sirio de Assad, tras el uso de armas químicas contra civiles. Esta medida se adapta a la estrategia oportunista de Moscú en la región de Oriente Medio y el Norte de África, dirigida a impulsar la posición internacional del país. Pero esta estrategia tiene un alto coste. Una vez más Rusia ha congelado sus relaciones con los países del Golfo, en particular con Arabia Saudí, que esperaba ver la caída de Bashar Al-Assad. También se vio en una situación delicada con Turquía, aunque la reconciliación entre ambos países ha cobrado velocidad en los últimos años. Además, Moscú ha perjudicado su relación con Israel, basada en la cooperación en materia de seguridad, los intercambios económicos y un acuerdo

reciente que potencialmente permitiría que Gazprom comercializara gas natural licuado (GNL) israelí.

El enfoque vacilante de Estados Unidos hacia la primavera árabe y otros acontecimientos más recientes han contribuido a generar un clima de desconfianza y creciente insatisfacción con Washington, abriendo posibles nichos para el involucramiento de Rusia. Sin embargo, la estrategia de Moscú para aprovecharse del creciente descontento con Washington por parte del mundo árabe también se enfrenta a obstáculos considerables y dependerá de las futuras políticas estadounidenses en la región.

Rusia intenta lograr acuerdos energéticos en la cuenca oriental del Levante mediterráneo, pero sus posibilidades de éxito son limitadas. Tradicionalmente, Moscú se ha centrado más en el área de la defensa: según el Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), casi el 30 por ciento del total de las exportaciones de armas de Rusia durante 2008-2012 fueron a la región de Oriente Medio y el Norte de África (Siria, Irán, Libia y algunos nuevos clientes como Bahréin). Por su parte, una renovada cooperación con Egipto está suscitando mucho interés. Por ejemplo, los ministros rusos de Defensa y Asuntos Exteriores visitaron Egipto en noviembre de 2013 para aumentar la ayuda en materia de defensa, sobre todo a través de un posible acuerdo armamentístico valorado en \$2 mil millones. Sin embargo, aún no está claro si la nueva visibilidad de Rusia en Oriente Medio se traducirá en una influencia real, o si Moscú simplemente se está beneficiando de la percepción de una pérdida de influencia de Estados Unidos en la región.

A pesar de las diferencias políticas, la relación entre Rusia y Turquía es sólida. La UE es el principal socio comercial de Turquía pero las relaciones con Rusia son muy intensas, especialmente en lo relativo a la energía (Rusia provee más de la mitad de los suministros de gas de Turquía). Ambos países tienen una complicada relación con la UE y gozan de gran influencia en la vecindad europea. Es difícil predecir si

Moscú o Ankara serán capaces de, o estarán dispuestos a, establecer una relación más estrecha. Además, si la UE fuera a relanzar las negociaciones de adhesión con Turquía en 2014, como podría indicar la apertura de un nuevo capítulo en noviembre, ello ciertamente influiría en las relaciones ruso-turcas.

La importancia de Oriente Medio para los intereses de seguridad de Rusia (evitar la proliferación del radicalismo islámico es esencial para prevenir la posible expansión de la amenaza a regiones sensibles como por ejemplo el Cáucaso Norte) aumenta las posibilidades de que Moscú incremente su presencia en la región durante 2014 y los años venideros. Puede que Rusia sea un socio complicado en Oriente Medio, pero sigue siendo una parte necesaria para la resolución de diversos conflictos o tensiones en la región, en particular Siria e Irán.

Conclusión

La UE tiene que aprender a lidiar con una Rusia más asertiva a lo largo de su gran vecindad. Con el proyecto de la Unión Euroasiática, Moscú cuenta con mecanismos económicos de coerción más fuertes para utilizar con sus vecinos postsoviéticos, que son económicamente débiles y dependen del mercado ruso. Sin embargo, la constante movilización de la sociedad pro occidental en Ucrania durante y después de la cumbre de Vilna, las protestas en Armenia durante la visita de Putin a principios de diciembre y el cada vez menor entusiasmo de Bielorrusia y Kazajstán hacia el proyecto de la Unión Euroasiática son muestras de que la firmeza de Moscú en Eurasia y sus motivaciones políticas subyacentes provocan creciente preocupación y resistencia por parte de sus principales vecinos. 2014 supondrá una prueba para medir la capacidad de Moscú de lidiar con esta insatisfacción. En Oriente Medio, Rusia intentará, si tiene la ocasión, seguir una política oportunista, ganando puntos al ofrecer una alternativa a las posiciones de Estados Unidos y Europa. Sin

embargo, su espacio para maniobrar es limitado y mucho dependerá de la evolución del conflicto en Siria en 2014, así como de las negociaciones sobre el programa nuclear iraní.

Para poder ser una opción fiable para los países de la Asociación Oriental, la UE necesita ofrecer un apoyo económico más elaborado que sea capaz de paliar las represalias de Moscú. Bruselas también debería resaltar que está ofreciendo un compromiso de largo plazo, capaz de soportar posibles retrocesos, mientras que el apoyo de Rusia es de corto plazo y basado en la convergencia de intereses entre Moscú y las élites locales. En Asia Central, cooperar con Moscú tras la retirada de la OTAN podría servir de prueba para una mayor cooperación entre la UE y Rusia. La futura prosperidad de Rusia y su perfil internacional dependerán de la modernización de su sistema económico y político. A pesar de la competencia en la vecindad común, la UE debería continuar explorando formas de contribuir a reformas internas que, con el tiempo, podrían abrir paso a una mayor cooperación con Rusia.

7. La problemática política de Turquía en la vecindad

Diba Nigar Göksel

El Gobierno de Turquía no ha logrado la mayoría de los objetivos de política exterior que estableció hace más de una década. Entre otras metas, el Gobierno pretendía convertir a Turquía en un país líder en la vecindad y evitar problemas con sus países más próximos. Pero Ankara empezará el año 2014 con una visión algo borrosa sobre el futuro de la vecindad y pocas oportunidades de dirigir los acontecimientos en el área. Asimismo, la interrelación entre la política interna y exterior del país con la vecindad complican el papel de Turquía.

Ankara ahora reconoce la necesidad de contar con una política exterior más prudente y pragmática. Sin embargo, aún no se sabe qué lugar ocupará el bloque euro atlántico en la postura de Turquía respecto de la vecindad y otras regiones. En 2014, el populismo resistente o las tendencias ideológicas constituirán un desafío, sobre todo teniendo en cuenta la fuerte influencia del primer ministro en materia de política exterior, a menudo dejando de lado al Ministerio de Asuntos Exteriores.

A pesar de varios fracasos, Turquía sigue siendo un actor regional fuerte e integrado en la vecindad más amplia. El país continúa teniendo potencial para ejercer una influencia positiva, tanto debido a su vibrante economía y cultura como por su relativa estabilidad política.

La política interna

Con elecciones locales previstas para marzo de 2014, presidenciales para julio de este mismo año y parlamentarias para principios del verano de 2015, la política nacional probablemente jugará un papel significativo en la política exterior turca en 2014. Para el Partido de la Justicia y el Desarrollo (AKP), actualmente en el poder, será importante presentar victorias al electorado y restar importancia a los desafíos internacionales. Asimismo, en el plano internacional, el Gobierno turco intentará demostrar que su país goza de fuerza política a nivel nacional y, a su vez, minimizar los puntos vulnerables. Es probable que el principal partido de la oposición, el Partido Republicano del Pueblo, cuestione la política exterior del Gobierno y abogue por una línea más euro atlántica.

El electorado turco, definido por cuestiones ideológicas, sectarias o étnicas tiene opiniones muy definidas y a veces encontradas sobre las relaciones con los vecinos. Las campañas electorales de 2014, las demandas y las expectativas de los distintos segmentos de la población contribuirán a enmarcar las políticas del país hacia la vecindad. El proceso de paz kurdo-turco es quizás el más crítico en este sentido y tiene un impacto directo sobre las políticas hacia Irak y Siria, en particular. Armenia-Azerbaiyán y Georgia-Abjasia también son importantes para la política interna, y pueden tanto incentivar como mermar las iniciativas de política exterior relativas al Cáucaso.

Las posturas de Ankara en cuanto a la política interna de sus vecinos afecta a su influencia. Todavía no está claro si Turquía pretende promover la democracia en su vecindad. En su enfoque hacia algunos países ha ignorado los derechos humanos y se ha centrado en fomentar las relaciones con los regímenes en el poder (como con Irán y Azerbaiyán), mientras que en otros Estados de la región, ha brindado un apoyo significativo al proceso electoral democrático (como en Egipto) o prestado atención a los derechos de una minoría étnica o religiosa (por ejemplo, en Irak y Georgia). Durante 2014, Ankara podría verse ante

una creciente presión para aclarar su posición en cuanto a la promoción de la democracia y dar explicaciones sobre sus diferentes enfoques.

La vecindad del sur

El valor estratégico conferido a Turquía como *modelo* para el mundo árabe, que cobró un nuevo ímpetu con la primavera árabe, y las ambiciones del AKP en la región han regido las políticas de Turquía hacia Oriente Medio y el Norte de África. Después de la primavera árabe, el Gobierno del AKP apoyó a la Hermandad Musulmana en toda la región, posiblemente contando con el ascenso de un bloque suní dominante en Oriente Medio. Mientras todos los actores intentaban ganar terreno tras los dramáticos acontecimientos en el mundo árabe, los vaivenes de la política turca han estado en el punto de mira, sobre todo dadas las aspiraciones de liderazgo regional del país. En resumen, el entusiasmo acerca del papel de liderazgo de Turquía en la región ha disminuido considerablemente.

Siria es actualmente la principal preocupación de la política exterior turca. Tras desarrollar buenas relaciones con Bashar al-Assad, desde agosto de 2011 el Gobierno del AKP ha estado al frente de los esfuerzos para derrocarlo. La larga guerra civil en Siria ha demostrado que Ankara subestimó la capacidad de Assad para permanecer en el poder, debido a la ayuda de sus aliados en Teherán, Bagdad y Moscú. El apoyo de Ankara a rebeldes islamistas extremistas en Siria ha perjudicado su imagen internacional y podría decirse que ha llegado incluso a poner en peligro la seguridad del país. En este sentido, es probable que Turquía dé marcha atrás en su apoyo incondicional a las fuerzas radicales anti-Assad. Los desafíos derivados del flujo masivo de refugiados sirios podría afectar la política interna y exterior de Turquía en 2014.

Las políticas de Ankara hacia Irak también han oscilado de manera significativa. Tradicionalmente, la preocupación sobre la conformación

de una entidad kurda unida en su frontera sur ha regido la política turca hacia Bagdad. Como parte de sus esfuerzos para perseguir sus intereses energéticos en el norte de Irak y acabar con su conflicto interno con el ilegal Partido de los Trabajadores de Kurdistán (PKK, en sus siglas en kurdo), en los últimos años Ankara ha desarrollado fuertes relaciones con el Gobierno Regional de Kurdistán (KRG, en sus siglas en inglés). Ello ha afectado las relaciones entre Ankara y Bagdad, sobre todo en los últimos dos años, debido a lo que los líderes chiítas iraquíes ven como un intento del AKP de debilitarlos, y a ello se suman las fuertes divergencias sobre la cuestión siria. Las relaciones con Bagdad seguían tensas en diciembre de 2013, a causa de los acuerdos de cooperación energética firmados por Turquía con el norte de Irak sin la aprobación del Gobierno central. En la actualidad, Ankara está intentando lograr un acuerdo tripartito, que cuente con la participación de Bagdad.

La relaciones entre Turquía e Irán son otra dimensión clave para la influencia regional del país. A pesar del intento de Turquía en 2010 de mediar en busca de una solución al punto muerto existente entre Irán y Occidente sobre el programa nuclear iraní, las relaciones entre Ankara y Teherán han empeorado con la primavera árabe, la guerra civil siria y el hecho de que Turquía aceptara la presencia de un sistema defensivo de radares anti-misiles de la OTAN en su territorio. Si el acuerdo interino entre Irán y Estados Unidos consigue promover la estabilidad en la región, Turquía se beneficiará política y económicamente. Sin embargo, si las relaciones entre Estados Unidos e Irán se normalizan, el espacio de Ankara para discrepar con Occidente en base a su valor estratégico de “contrarrestar” a Irán podría disminuir.

La pérdida de terreno estratégico por parte de Turquía en Oriente Medio y el Norte de África, por lo menos en el corto plazo, se ha visto, sobre todo, en Egipto. El pobre desempeño de la Hermandad Musulmana, apoyada por el AKP, durante su tiempo en el poder y su eventual derrocamiento, han asestado un duro golpe a la credibilidad de Ankara. En noviembre de 2013, El Cairo expulsó al embajador turco acusándolo-

le de injerencia en los asuntos internos del país. Con todo, el Gobierno turco podría considerar que es de su interés en el largo plazo seguir apoyando la causa de la Hermandad Musulmana en Egipto.

La línea dura de Ankara hacia Israel después de 2008 ayudó a aumentar la popularidad del primer ministro en el mundo árabe, trayendo beneficios, aunque temporales, a Turquía. No obstante, las tensas relaciones diplomáticas con Israel han supuesto desafíos en otros frentes, como por ejemplo la inteligencia regional y las relaciones con Washington. Si bien las dinámicas regionales reclaman una pequeña mejora en las relaciones con Israel, las consideraciones políticas del primer ministro turco implican que una normalización de las relaciones entre turco-israelíes en 2014 sigue siendo poco probable.

A finales de 2013, Turquía no contaba con una representación diplomática en Egipto, Israel o Siria. En resumen, las críticas a Estados Unidos y Europa, así como a los países del Golfo e Israel, por sus posiciones *vis-à-vis* Egipto, y las duras posturas adoptadas hacia Moscú y Teherán con relación a Siria, en el verano de 2013 Turquía parecía tener demasiados frentes abiertos simultáneos. Hacia finales de año, sin embargo, el Gobierno turco empezó a realizar ajustes tácticos en sus políticas, que podrían continuar durante 2014.

Rusia y el Cáucaso

Entre 2008 y 2010, el plan de Ankara con vistas a lograr soluciones favorables para todas las partes en los conflictos en el Cáucaso –la normalización del proceso con Armenia y la propuesta de una Plataforma para la Estabilidad y la Cooperación en el Cáucaso– no han traído los resultados esperados. Por el contrario, estas iniciativas han suscitado dudas no sólo sobre la capacidad de Turquía para influir en las dinámicas regionales sino también sobre el tradicional papel atribuido al país como contrapeso a Rusia en la región.

Azerbaiyán probablemente seguirá siendo clave para las políticas turcas hacia el Cáucaso en 2014. Esa posición se ha visto fortalecida por las inversiones de Bakú en infraestructuras, medios de comunicación, la sociedad civil, la energía y otros sectores en Turquía. Al integrarse económicamente con Georgia y Azerbaiyán –y así servir de puente entre estos países y Europa, sobre todo en lo relativo a la seguridad energética europea– Turquía tiene un papel positivo único como potencia blanda. La iniciativa más importante en este sentido es el Gasoducto Trans-Anatolia (TANAP, en sus siglas en inglés), que transportará gas natural azerbaiyano a la frontera de la UE. Se espera que el proyecto, que es esencial tanto para la estrategia turca hacia el Cáucaso como para su objetivo de convertirse en un centro energético, comience en 2014.

El conflicto de Nagorno-Karabaj sigue constituyendo el principal obstáculo a la influencia turca en el Cáucaso. La simpatía generalizada de Turquía por Azerbaiyán y los intereses geoestratégicos obstruyen las iniciativas dirigidas a normalizar las relaciones con Armenia. Mientras tanto, los nacionalistas podrían culpar al AKP por la pérdida de credibilidad del país ante las actividades conmemorativas que tendrán lugar en varias capitales occidentales en 2015 con motivo del centenario de la limpieza étnica contra los armenios ocurrida en 1915 en Anatolia. Se asume que Ankara sólo conseguirá mejorar sus relaciones con Ereván si se avanza con la resolución del conflicto de Karabaj, lo que, a su vez, también contribuiría a contener las reacciones nacionalistas en Turquía y a proteger los intereses energéticos que comparte con Azerbaiyán.

En 2014 Suiza presidirá la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y ya se están llevando a cabo esfuerzos para lanzar una nueva iniciativa que permita la apertura de la frontera entre Armenia y Turquía a cambio de medidas por parte de Ereván como, por ejemplo, su retirada de uno o dos territorios ocupados adyacentes a Nagorno-Karabaj. No obstante, no está claro que Armenia esté dispuesta a tomar dichas medidas que serían percibidas como un compromiso, máxime en vísperas de 2015 cuando supuestamente contará con mayor ventaja.

Si bien Turquía no está representada en las negociaciones de Ginebra lanzadas en octubre de 2008 para alcanzar una solución a los conflictos en Abjasia y Osetia del Sur, dada su gran diáspora abjasa y sus vínculos económicos, Turquía tiene potencial para desempeñar un papel positivo ayudando a acabar con el aislamiento de Abjasia. Hay perspectivas para la reanudación de las conversaciones, congeladas desde hace dos años, entre diplomáticos turcos y georgianos con el fin de “legalizar” el comercio turco con Abjasia de forma que no viole ninguna línea roja en Tbilisi.

Aunque en el largo plazo se espera que la capacidad competitiva de Rusia disminuya, en 2014 la política de Moscú seguirá siendo muy firme. Las tensiones en el Cáucaso podrían aumentar si Rusia usa las Olimpiadas de Invierno de Sochi en febrero de 2014 para justificar mayores “medidas de seguridad” en el Cáucaso Norte, afectando aún más la soberanía de Georgia. Ello, a su vez, afectaría el equilibrio que Turquía busca lograr entre sus contrapartes en el Cáucaso. Si bien sus intereses no coinciden necesariamente, el mantener una cooperación económica y evitar la confrontación con Moscú seguirá siendo importante para la política regional de Ankara en 2014.

Conclusión

Los esfuerzos para fomentar la cooperación entre Turquía y la UE en la vecindad compartida se ven mermados por lo que se percibe como falta de perspectivas para las aspiraciones de adhesión de Turquía. Hasta el momento, Ankara todavía no ha elegido claramente el camino europeo y la UE es incapaz o no está dispuesta a integrar a Turquía en sus instrumentos de política exterior.

Dada la inestabilidad en la vecindad sur, por un lado Turquía es de nuevo consciente de la importancia del vínculo euro atlántico y la “seguridad estratégica” que ello conlleva. Por otro lado, se podría de-

cir que Ankara saca un beneficio considerable de esa “autonomía” en política exterior, al no ser asociada con Occidente en su proyección en Oriente Medio. Los esfuerzos constantes de Turquía por mantener el equilibrio entre estos dos factores han conducido a una política aparentemente contradictoria e impredecible en la vecindad.

Las críticas hacia Occidente siguen siendo un argumento populista en la política turca, y por su parte, en la UE se espera que los partidos de derechas ganen terreno en 2014. Con el fin de evitar un retroceso en las relaciones entre Ankara y Bruselas, se están llevando a cabo esfuerzos para dar ímpetu a la vocación europea de Turquía. Un paso positivo ha sido la aceptación por parte de Ankara en diciembre de 2013 para firmar un acuerdo de readmisión con Bruselas a cambio de una hoja de ruta para la liberalización de visados para los ciudadanos turcos. Asimismo, cabe la posibilidad de que en 2014 se reabran algunos de los capítulos de adhesión que se encuentran congelados.

La capacidad de Turquía para reconciliar su polarización interna y superar sus déficits democráticos será decisiva para lograr una sinergia con la UE en materia de política exterior. Un buen desempeño a nivel interno –al que contribuye el camino de la integración europea– convertiría a Turquía en una fuerza positiva en la vecindad.

Al contrario de la mayoría de las demás potencias regionales en Eurasia y en la región de Oriente Medio y el Norte de África, la influencia de Turquía no se beneficia con la presencia de economías oligárquicas, regímenes autoritarios o conflictos entre sus vecinos. En el largo plazo, está tanto en el interés de Turquía como en el de la UE que la vecindad avance hacia el libre mercado y la integración económica, la buena gobernanza, el Estado de derecho y la democratización, la resolución de conflictos y la estabilidad. No obstante, se espera un período turbulento en 2014. Dado que Ankara parece a veces apostar por un papel cada vez menor de Occidente, el grado en que la UE desarrolle sus credenciales estratégicas también influirá sobre los incentivos para que Turquía colabore en la vecindad.

8. El papel regional emergente de Irán

Walter Posch

La política exterior de la República Islámica de Irán combina actitudes revolucionarias con aspiraciones hegemónicas. No existe una estrategia o doctrina oficial que sirva para explicar los principios detrás de la política exterior iraní. Sin embargo, existen cuatro “pilares” ideológicos y tres “círculos” geográficos que enmarcan la acción exterior del país.

Los cuatro principios ideológicos son: el islam político (según la interpretación del ayatolá Jomeini, el primer líder revolucionario de Irán), un chiismo tradicional, el tercermundismo y el nacionalismo iraní. Pero estos principios son contradictorios: mientras que el islam político y el tercermundismo son revolucionarios por naturaleza, el chiismo tradicional y el nacionalismo son posturas conservadoras y basadas en valores ancestrales. Con todo, en la práctica las élites encargadas de la política exterior han sido capaces de reconciliar estos cuatro principios mezclando diferentes aspectos, según el enfoque geográfico. En su *vecindad próxima* (el primer círculo), Irán defiende sus intereses nacionales de manera pragmática. El segundo círculo es la *región en sentido amplio*, en otras palabras, Oriente Medio, donde Irán aspira a convertirse en la potencia líder musulmana. Y, por último, está el *exterior lejano* (el tercer círculo), donde Irán se considera el defensor de los “oprimidos del mundo” (pero que va más allá del propósito de este capítulo).

En las tres zonas geográficas, Irán intenta contrarrestar, política e ideológicamente, las estrategias de Estados Unidos. Sin embargo, incluso durante el apogeo ideológico de la guerra Irán-Irak en los años ochenta, los encargados de la toma de decisiones en Irán sabían que la ideología por sí sola no era suficiente para imponerse; por tanto, la pureza ideológica a menudo ha pasado a un segundo plano en favor del pragmatismo. El propio Jomeini decretó que la supervivencia de Irán y del régimen tiene prioridad sobre la ideología, en el propio “interés de los intereses del sistema” (*maslabat-e nezam*). Esa primacía, sin duda, ejerce una influencia moderadora sobre el fervor ideológico de la política exterior iraní.

La vecindad próxima: la defensa de los intereses nacionales

En la vecindad más próxima de Irán priman los intereses económicos nacionales entre los que se encuentra la aspiración de convertirse en un centro para el transporte y la energía entre Europa y Rusia e India, y entre Asia Central y el mundo árabe, mediante la construcción de una red ferroviaria y gasoductos. Pero Irán se enfrenta a diversos desafíos importantes en la región, que probablemente seguirán afectando las relaciones con sus vecinos en el futuro. Entre ellos destacan las tensiones étnicas y sectarias relacionadas con las minorías de Irán y sus paisanos en los países vecinos, en particular los kurdos, los baluchís y, en menor medida, los árabes.

En referencia a la cuestión kurda, Irán coopera con sus vecinos para evitar la creación de un Estado kurdo independiente, a la vez que apoya a ciertos grupos kurdos sobre los que espera ejercer influencia. Ello se aplica al Gobierno liderado por Barzani en Erbil, al norte de Irak, y al Partido de los Trabajadores de Kurdistán (PKK, en sus siglas en kurdo) en Turquía. Irán consiguió negociar un alto el fuego con el PKK en 2012. Que se mantenga en 2014 dependerá, en gran medida, de la situación en Siria, donde la rama siria del PKK mantiene una relación delicada con

el régimen de Damasco, el principal aliado de Irán. Un patrón similar se aplica a la situación de Baluchistán en el sureste de Irán. Allí, la combinación entre un fundamentalismo radical suní-yihadista al estilo de al-Qaeda, el nacionalismo baluchí y el tráfico de drogas supone un reto importante que Teherán intenta abordar mediante la cooperación en materia de seguridad con sus vecinos Afganistán y Pakistán.

Todos esos desafíos étnicos, al igual que ciertas cuestiones fronterizas sin resolver como la que mantiene con Irak, existen desde mucho antes de que se creara la República Islámica en 1979. La principal razón para la guerra entre Irán e Irak –la demarcación exacta de la frontera en el río Shatt el-Arab– sigue sin solución a día de hoy. En Afganistán, Teherán tiene preocupaciones sobre la construcción de presas para la generación de energía prevista en los ríos Hari y Helmand, lo que podría afectar el flujo de agua para la irrigación de oasis río abajo que abastecen a las ciudades iraníes de Zabol y Zahedan. Este es un elemento de fricción con cualquier Gobierno afgano que, a su vez, necesita de la ayuda al desarrollo iraní en el oeste del país. La retirada de las fuerzas de la OTAN de Hindu Kush en 2014 produce sentimientos encontrados en Teherán. Una posible reafirmación del poder de los talibán en partes de Afganistán supondría una seria amenaza a la seguridad de Irán. Por ende, Teherán intentará estabilizar el Gobierno de Karzai todo el tiempo que sea posible durante 2014, mientras que, al mismo tiempo, consolida y extiende su influencia en el país.

Otra cuestión es la demarcación exacta de las fronteras en el Mar Caspio, donde los iraníes tienen que actuar con cautela para no enemistarse con Rusia. Los temas fronterizos son sólo uno de los factores que afectan a la relación con Azerbaiyán. El apoyo iraní a la posición de Armenia en la disputada región de Nagorno-Karabaj, y la sospecha de que Bakú podría estar incitando a los azerís (el segundo grupo étnico más grande después de los persas) en Irán, son motivos permanentes de discordia. En el Golfo Pérsico, la posesión por parte

de Irán de las islas Tunb (reclamadas por los Emiratos Árabes Unidos), situadas cerca del Estrecho de Ormuz, además de la presencia de la quinta flota estadounidense en Bahreín, han convertido a la disputa sobre las islas en un posible detonante geopolítico clave.

Oriente Medio: de una visión de liderazgo al atolladero sirio

Para que Teherán pueda alcanzar el rol de potencia regional, primero debe prosperar en el escenario geopolítico del mundo árabe. Ello conlleva dos retos interrelacionados. Primero, tendrá que restarle importancia a su identidad chiíta y priorizar su naturaleza panislámica. Segundo, la manera más fácil de hacerlo será presentándose como el defensor de la causa palestina, reformulando la cuestión como un asunto islámico (los musulmanes en contra del agresor/colonizador occidental) en lugar de uno nacionalista (árabes versus israelíes).

En líneas más generales, desde la perspectiva de Teherán, los débiles autócratas pro occidentales en el mundo árabe acabarán perdiendo el poder, ya sea a través de elecciones o de una revolución. Lo único que Irán tiene que hacer es mantenerse firme, organizando un marco de cooperación regional, y respaldar su posición estratégica con un programa nuclear. Una capacidad nuclear (no un arma), la adhesión al Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) y el apoyo a una “zona libre de armas de destrucción masiva” para Oriente Medio, serían instrumentales para rebasar las aspiraciones de hegemonía regional de Arabia Saudí y presionar a Israel. Por tanto, Teherán continuará apoyando los esfuerzos diplomáticos europeos para lograr la creación de una zona libre de armas de destrucción masiva durante 2014.

El “eje de resistencia” (*mehvar-e moqavemat*), formado por Siria, Hezbolá y Hamás, es otro vehículo para la influencia iraní en la región. El eje está dirigido contra Israel (explícitamente) y Arabia Saudí (implícitamente). Tuvo su auge en 2006 cuando Hezbolá consiguió

rechazar un ataque israelí. Entonces, Teherán y sus aliados gozaban de popularidad entre las poblaciones árabes. Algunos años más tarde, la primavera árabe ha confirmado a Teherán su visión estratégica, puesto que muchos regímenes pro occidentales han sido derrocados.

Irán albergaba sus mayores esperanzas en Egipto, puesto que una alianza con ese país liderado por los islamistas reduciría la importancia de Arabia Saudí. Sin embargo, la Hermandad Musulmana no hizo nada para fomentar una relación estratégica con Irán. Peor aún, por causa del Gobierno de Morsi, Hamás abandonó el eje de resistencia, debilitando así la credibilidad de Teherán para la “causa palestina”. Para Hamás, que tiene sus orígenes en la rama palestina de la Hermandad Musulmana, un Egipto suní liderado por la Hermandad siempre ha sido el socio preferido. Este cambio de alianzas por parte de Hamás explica por qué Teherán apenas protestó ante el golpe militar contra el presidente Morsi. En 2014, es probable que Irán apueste por Egipto. Por un lado, intentará normalizar sus relaciones con El Cairo. Por el otro, probará a ver si la Hermandad, ahora declarada ilegal, estaría dispuesta a recibir su ayuda. Pero por razones sectarias, es poco probable que esto ocurra.

El aumento del sectarismo en la región se debe a diversos factores, entre ellos principalmente la percepción de las amenazas de Arabia Saudí. Riad se ha opuesto al eje de resistencia, enmarcándolo como un “auge chiíta”, movilizándolo así los tradicionales prejuicios que desde hace siglos albergan los árabes en contra de los persas. La instrumentalización de las divisiones sectarias es una práctica común de las políticas iraní y saudí; no obstante, ambos siempre han podido evitar una escalada de las tensiones. Pero ese no ha sido el caso con el régimen de Assad en Siria, que ha manipulado el tejido multi-confesional de su propia sociedad con el fin de silenciar e intimidar a la oposición, que empezó a protestar en contra de su autoritarismo.

El régimen iraní sabe perfectamente que incluso si mantiene la posición que ostenta en Siria, se verá inmerso en un largo conflicto

sectario que será imposible de vencer por la vía militar. Lo que empezó como un apoyo a Assad para luchar contra los insurgentes sirios con el fin de salvar el eje de resistencia se ha convertido en una lucha contra redes de al-Qaeda activas a nivel global. Estas redes suponen un desafío para los intereses iraníes a nivel mundial y el régimen las considera como una de las mayores amenazas a su seguridad. En 2014 Teherán se centrará particularmente en dos intereses respecto de Siria. Primero, ser incluido en cualquier solución diplomática, que debería comenzar con un alto el fuego. Y segundo, arreglar las relaciones con Arabia Saudí.

Los primeros indicios que apuntan a esa dirección ya se vieron durante el segundo mandato del presidente Ahmadinejad y cobraron fuerza tras la intervención saudí en Bahréin. Esa intervención confirmó la valoración de aquellos en Irán que siempre se han lamentado de que Teherán subestimara la capacidad de Riad para vencer la influencia iraní. El nombramiento del almirante Shamkhani como secretario general del Consejo de Seguridad Nacional es una señal de que Teherán está interesado en mejorar las relaciones con Riad. Shamkhani no es sólo un reconocido experto en la seguridad del Golfo Pérsico; es también el único de etnia árabe que ostenta una posición de liderazgo en el país.

Reposicionamiento regional

Ante el ascenso del sectarismo (y en particular de al-Qaeda) en regiones adyacentes a Irán, además de las duras sanciones contra el programa nuclear iraní, con sus serias consecuencias económicas, las élites iraníes se han visto obligadas a prestar más atención a las quejas de su población. Estos factores han sentado las bases para la elección del presidente Hassan Rouhani y la reanudación de relaciones más constructivas con la comunidad internacional (nuevas negociaciones con la E3/EU+3) en 2013. Cualquier avance en alguna de esas áreas en 2014 dependerá, en gran medida, de una mejora en las relaciones entre Irán y Estados Unidos.

Siempre ha habido un grupo de realistas políticos en Teherán que son conscientes de la necesidad de dar un giro a las relaciones con Estados Unidos. Incluso Mahmud Ahmadinejad, quien siempre había sido partidario de una línea dura, hacia el final de su mandato intentó acercarse a Washington, pero fracasó. Sin embargo, la influencia de los realistas pragmáticos se ha visto constantemente mermada por una red de ideólogos con grandes conexiones y reacios a seguir un enfoque más funcional. Según sus argumentos, por razones ideológicas Estados Unidos siempre se opondría a un Irán islámico y, por tanto, apoyaría a sus enemigos.

Pero la actitud de Washington hacia Siria a lo largo de 2013 cambió dicha percepción: en un principio, Teherán dio por sentada la existencia de un eje al-Qaeda-Arabia Saudí-Estados Unidos en Siria. Pero la reticencia de Washington a intervenir en Siria y una evaluación compartida de los riesgos que suponía al-Qaeda han cambiado la actitud de Irán. Ello, a su vez, ha fortalecido la posición del presidente Rouhani en cuanto a la cuestión nuclear, por lo que no parece que habrá oposición al nuevo mandatario dentro del país en un futuro próximo.

La política exterior de Rouhani hacia la vecindad estará mucho más alineada a un realismo pragmático (*maslabat*) que a la ideología. Si bien todavía es pronto para anticipar cambios significativos, este podría ser el comienzo de una política exterior iraní cada vez más enfocada en los intereses nacionales, sobre todo los económicos, entre otros. En otras palabras, las perspectivas para una reconciliación con Irán podrían mejorar.

Conclusión

Una solución diplomática a la cuestión nuclear iraní abriría las puertas para una reconciliación entre la Unión Europea (UE) e Irán. Si se levantan las sanciones en base a un acuerdo nuclear con Teherán, ello significaría que, a pesar de seguir siendo una herramienta de la política exterior de Bruselas, las medidas punitivas ya no serían el principal

paradigma de la política de la UE hacia Irán. Una aproximación a Irán está claramente en el interés europeo. Las conclusiones de la Comisión Europea de 2001 siguen siendo válidas: una cooperación en materia de economía, seguridad regional y energía sería beneficiosa para ambos lados. Los recursos de Irán en petróleo y gas son demasiado valiosos como para ser ignorados por una Europa que necesita energía. Asimismo, también precisa tener a Irán como socio para luchar contra el tráfico de drogas proveniente de Afganistán, así como para fomentar la estabilidad de la región.

A nivel regional, la reaparición de al-Qaeda supone un serio desafío para la seguridad europea, estadounidense e iraní. Este nuevo “terrorista internacional” se está preparando para un mundo “post-Sykes-Picot” y ha elegido a Siria como su nuevo campo de batalla. De cierta manera, la experiencia de Afganistán también se aplica a Siria, puesto que Irán puede tanto perjudicar como contribuir positivamente a los esfuerzos de estabilización. Por tanto, debería ser incluido en una solución regional. Las principales iniciativas para pacificar y estabilizar Siria han salido de la región: Arabia Saudí, Egipto, Turquía e Irán; todos comparten la responsabilidad por la situación. Pero Teherán es consciente de que si los principales actores regionales siguiesen las estrategias actuales, en última instancia ello conduciría a la destrucción y posible división del país. Un alto el fuego, como han sugerido Irán y Turquía, es la única opción para empezar un proceso constructivo hacia una solución al atolladero sirio.

Si Irán se muestra dispuesto a dialogar y a cooperar en cuestiones de interés común a lo largo de 2014, la UE y sus Estados miembros deberían buscar mejorar sus relaciones con Teherán.

9. Estados Unidos: la potencia parsimoniosa

Ana Echagüe y Daniel Keohane

En enero de 2012, el Departamento de Defensa de Estados Unidos anunció que si bien el ejército estadounidense seguirá contribuyendo a la seguridad mundial, “*por necesidad habremos de reequilibrar nuestro enfoque hacia la región de Asia-Pacífico*”. Desde entonces, el anuncio ha dado lugar a diversos debates en Europa. ¿Implicará ese mayor enfoque hacia Asia-Pacífico la desvinculación de Estados Unidos de la seguridad europea? ¿Tendrán los europeos que asumir mucha más responsabilidad por la seguridad de su vecindad?

El giro de los recursos diplomáticos y militares de Washington hacia la región de Asia-Pacífico –junto con las negociaciones sobre un nuevo acuerdo comercial, la Asociación Trans-Pacífica– implica que los europeos tendrán que asumir una mayor responsabilidad en su vecindad. Teniendo en cuenta la falta de respuestas estadounidenses a las guerras entre Israel y Líbano en 2006 y entre Rusia y Georgia en 2008, su reticencia inicial a intervenir en Libia en 2011 y su limitado papel de apoyo en Malí en 2013, Washington probablemente estaría encantado de dejar las futuras crisis en la vecindad este y sur en manos de los europeos.

Sin embargo, una actuación más selectiva por parte de Estados Unidos no debería confundirse con una retirada del país de la vecindad

europaea. Washington aún tiene importantes intereses económicos y de seguridad en la gran vecindad de la Unión Europea (UE). A modo de ejemplo, las directrices de 2012 del Pentágono también hicieron hincapié en la importancia de la seguridad del Golfo y afirmaron que Washington *“le seguirá otorgando importancia a la presencia militar estadounidense y aliada en –y el apoyo a– naciones socias dentro y alrededor de esa región”*. El secretario de defensa estadounidense, Chuck Hagel, reafirmó el compromiso de su país hacia la seguridad del Golfo en el diálogo de Manama, celebrado en diciembre de 2013, añadiendo que Estados Unidos aún tiene desplegados a unos 35.000 soldados en y alrededor del Golfo y que mantendrá su considerable presencia naval allí durante 2014.

Oriente Medio: ¿vuelta a los orígenes?

El discurso del presidente Barack Obama durante la Asamblea General de Naciones Unidas (ONU), en septiembre de 2013, confirmó el cambio estadounidense hacia una política más modesta, pragmática y realista en el gran Oriente Medio, la cual guiará el enfoque de Washington durante 2014. Lejos de las promesas de apoyo a “la democracia desde Asia a África, desde las Américas a Oriente Medio” que Obama anunciara durante su segundo discurso inaugural, el nuevo enfoque estadounidense se encuentra en “asegurar los principales intereses de Estados Unidos en la región”.

El presidente definió un campo de actuación más reducido, que limita el uso de la fuerza militar a la defensa de las prioridades tradicionales del país: la protección de los aliados, el libre flujo de energía, la lucha antiterrorista y la no proliferación nuclear. Ya no está el imperativo normativo de “actuar en nombre de aquellos que desean la libertad”. La democracia y los derechos humanos son mencionados como aspiraciones e intereses subordinados que Estados Unidos no puede garantizar de manera unilateral. Geográficamente, los esfuerzos se concentrarán en Irán y en el conflicto árabe-israelí.

El discurso de Obama obvió propuestas para lidiar con las implicaciones en el largo plazo de la actual inestabilidad en el Levante. La prioridad en Siria es lograr la destrucción de las armas químicas y minimizar el impacto de los grupos terroristas. De igual modo, en Irak, el compromiso estadounidense se ha reducido a la cooperación antiterrorista, sin mucha consideración sobre cómo poner fin a la creciente violencia. En Irán, el objetivo es frenar el programa nuclear de la República Islámica.

No obstante, el enfoque más limitado de Washington hacia cuestiones como el control de armamentos aún podría dar frutos inesperados. El Plan de Acción Conjunto firmado con Irán en noviembre de 2013 y la anunciada conferencia de paz con Siria prevista para enero de 2014 podrían desencadenar cambios geopolíticos que resultasen en una región más estable. Si bien el acuerdo alcanzado con Irán es sólo por seis meses, con la posibilidad de prorrogarlo otros seis meses más –y el camino está lleno de dificultades– hay que congratular a Estados Unidos por perseverar en la vía diplomática hacia Irán hasta llegar a un acuerdo, después de 34 años de distanciamiento y ante la fuerte oposición israelí.

Negociaciones secretas durante el último año, el abandono de cualquier intención de lograr un cambio de régimen y el reconocimiento tácito, si bien no explícito, del derecho de Irán al enriquecimiento nuclear han favorecido el acuerdo. La reducción de las tensiones alrededor de Irán podría contribuir a la estabilidad en la región e incluso, en el largo plazo, podría persuadir a Teherán para ser más “amigable” en otros lugares como Líbano, Siria y Afganistán. En Siria, mientras Assad siga en el poder y la oposición “moderada” continúe perdiendo terreno ante los grupos extremistas yihadistas, existen cada vez más dudas sobre la viabilidad y la eficacia de la conferencia de paz prevista para el 22 de enero de 2014.

Sin embargo, las negociaciones podrían verse afectadas si el Congreso en Estados Unidos insiste en imponer sanciones adicionales en

contra del deseo expreso de la Casa Blanca. La administración Obama ya ha añadido, bajo presión de sus legisladores, nuevos nombres a la lista negra de compañías que han violado las sanciones hacia Irán. Dicha medida ha enfurecido a Teherán y llevó a la retirada de los negociadores iraníes de las negociaciones de Viena en diciembre de 2013. Aunque se espera que continúen las conversaciones, este tipo de medidas ponen en peligro las negociaciones.

El acuerdo con Irán tiene ramificaciones regionales de gran alcance. Las relaciones con los Estados del Golfo han sufrido debido a preocupaciones sobre la reconciliación entre Irán y Estados Unidos, así como a desavenencias en relación con Egipto y Siria. La preocupación del Golfo en lo que se refiere a Teherán no se limita a la cuestión nuclear, sino que incluye su rehabilitación como potencia legítima y sus posibles implicaciones para el equilibrio de poder regional. Asimismo, el Golfo ve el acuerdo como un síntoma de las intenciones de Estados Unidos de reducir su presencia regional. La visita del secretario de Estado estadounidense, John Kerry, a Arabia Saudí en noviembre de 2013 evidenciaba tardíos esfuerzos por manejar una relación que requerirá atención adicional a medida que avancen las negociaciones con Irán en 2014.

La percepción en la región es que la política de Washington es indecisa y reactiva. A lo largo del año que viene, Estados Unidos tendrá que abordar esa percepción de indiferencia hacia los intereses y la seguridad de sus aliados. Estados Unidos tendrá que lograr un difícil equilibrio: asegurar a sus aliados que no tiene intención de abandonar su rol como líder y, al mismo tiempo, aprovechar la oportunidad que supone la posible resolución de la cuestión nuclear iraní para avanzar hacia un papel de “contrapeso extraterritorial” en el área. Estados Unidos tendrá que hacer hincapié en los beneficios que supondría una relación normal con Irán para los Estados del Golfo.

En cuanto al conflicto árabe-israelí, a pesar de la determinación del secretario John Kerry, pocos esperan un avance significativo.

Sigue siendo poco probable que se logren adelantos en 2014, puesto que Estados Unidos no ha dado muestras de tener la voluntad política suficiente como para imponer consecuencias a la política de asentamientos de Israel. Teniendo en cuenta la necesidad de Washington de apaciguar las preocupaciones israelíes sobre lo que se considera una indulgencia excesiva hacia Irán, es poco probable que se consiga cumplir con el plazo de nueve meses establecido para un acuerdo de paz integral a finales de marzo.

En Egipto, el enfoque se centrará en mantener una “relación constructiva con el Gobierno interino” para proteger intereses claves como los Acuerdos de Camp David y la lucha antiterrorista. A juzgar por la visita de John Kerry a El Cairo en noviembre de 2013, la medidas poco entusiastas para “recalibrar” la ayuda a Egipto en respuesta a la desaprobación por parte de Washington del “golpe” en julio no durarán mucho. La suspensión del suministro de armas se ha presentado como una cuestión más bien técnica y se están llevando a cabo esfuerzos para eludir la legislación que impide que Estados Unidos provea fondos a gobiernos que toman el poder por la fuerza.

Puesto que la mayoría de los legisladores estadounidenses se muestran a favor de continuar la ayuda a Egipto, a menos que las autoridades egipcias cometan un error garrafal, es muy probable que Washington siga enviando ayuda militar y económica al país durante 2014, posiblemente a través de una dispensa legal. John Kerry ya ha empezado a hablar positivamente sobre el camino que los generales están siguiendo hacia la “restauración” de la democracia. Además, ésta es también un área donde Estados Unidos puede apaciguar los ánimos en Israel y en los Estados del Golfo, como compensación por sus políticas hacia Siria e Irán. El foco en la diplomacia tradicional y el enfoque basado en la *realpolitik* de la política estadounidense hacia Oriente Medio probablemente continuará en 2014. Ante cuestiones políticas enrevesadas y acusaciones tanto de injerencia como de indiferencia, Obama ha duplicado su cautela.

África subsahariana, Asia Central y la vecindad oriental

En 2014, Estados Unidos continuará intentando derrotar a grupos terroristas aliados de al-Qaeda a lo largo del África subsahariana, algunos de los cuales tienen vínculos con terroristas en otras regiones en la vecindad. Al-Shabaab en Somalia, por ejemplo, depende de las ventas ilegales de carbón a los países del Golfo para financiarse y posee estrechos lazos con Al-Qaeda en la Península Arábiga (AQAP, en sus siglas en inglés, activa, sobre todo, en Yemen y Arabia Saudí). Los esfuerzos antiterroristas de Estados Unidos posiblemente sigan dos líneas diferentes: por un lado, prestar apoyo a actores locales o internacionales en la lucha contra grupos terroristas, como en la intervención militar francesa en Malí en 2013; o acciones dirigidas de Estados Unidos, como por ejemplo, la captura en octubre de 2013 de terroristas en Libia y Somalia por efectivos de las Fuerzas Especiales estadounidenses. Además, en noviembre de 2013 el Departamento de Estado incluyó al grupo militante nigeriano Boko Haram en la lista de “organizaciones terroristas extranjeras” (lo que implica que las agencias reguladoras y de seguridad estadounidenses deben bloquear todas las transacciones empresariales y financieras con el grupo), en parte por sus vínculos con Al-Qaeda en el Magreb Islámico (AQIM, en sus siglas en inglés).

En 2014, el enfoque de Washington hacia Asia Central se guiará, sobre todo, por la retirada de las fuerzas militares internacionales de Afganistán (que no forma parte de la gran vecindad de la UE según la definición utilizada en este libro), que ha de ser completada a finales de año. En particular, una de las principales rutas logísticas para salir de Afganistán, la Red de Distribución del Norte (NDN, en sus siglas en inglés), que atraviesa Asia Central hacia puertos tanto en el Báltico (vía Rusia) o en el Mar Negro (a través del Mar Caspio), podría ser usada con más frecuencia en 2014. La salida vía Pakistán es mucho más rápida, pero a veces la ruta está cerrada dada la inestabilidad existente en el país. Por tanto, la NDN seguirá siendo una importante opción para Estados Unidos en 2014 (si bien en el pasado la ruta se ha visto

afectada por la volatilidad de Uzbekistán). Asimismo, está previsto que el Pentágono concluya en julio de 2014 sus operaciones en la base aérea de Manas en Kirguistán, que ha sido el principal centro regional para vuelos con personal militar hacia y desde Afganistán. Algunas de estas operaciones podrían ser trasladadas a Rumanía.

En los últimos años, las renovadas relaciones entre Rusia y Estados Unidos se han enfriado (en el mejor de los casos) y esa tendencia probablemente continuará en 2014. Las negociaciones sobre los misiles de defensa y la reducción de las armas nucleares se han paralizado, con pocas perspectivas de progreso para el año entrante. Pero Washington tendrá que trabajar con Moscú para buscar soluciones a la crisis siria y la cuestión nuclear iraní en los próximos meses. Puede que los americanos apoyen a las protestas en pro de la democracia en Kiev, pero es poco probable que el Gobierno estadounidense intervenga en los acontecimientos en ese país. Eso implica que la UE será el principal competidor de Rusia para ganar la confianza de los ucranianos en 2014 y en los años siguientes.

No se puede descartar que las perspectivas de adhesión de Georgia a la OTAN estén en la agenda de la cumbre de la organización prevista para septiembre. No obstante, al igual que con Ucrania, Estados Unidos podría apoyar verbalmente a las orientaciones pro occidentales de Georgia, pero es poco probable que respalde las palabras con una actuación en contra de los intereses de Rusia. Eso se debe a que, en términos regionales, Europa del Este ya no es una prioridad para Estados Unidos en materia de seguridad, como lo son Asia oriental o el Golfo, y es poco probable que esto cambie en 2014.

Conclusión

Durante 2014, es probable que Estados Unidos siga siendo la potencia externa líder en el Golfo y el Levante. Pero el enfoque de Washington

probablemente sea más parsimonioso en el Norte de África (a excepción de Egipto), el África subsahariana, Europa del Este y Asia Central, regiones donde se espera que la UE desempeñe un papel más significativo. Por tanto, hay posibilidades de que en 2014 la Unión y Estados Unidos revisen su cooperación en la vecindad más amplia.

La cumbre de la OTAN a celebrarse en septiembre en Reino Unido supondrá otra oportunidad para reprogramar las relaciones transatlánticas, incluida la cooperación conjunta a lo largo de la gran vecindad de la UE. Para entonces, la OTAN casi habrá concluido su retirada de Afganistán, y habrá nuevos líderes (entrantes) al frente de las instituciones tanto de la UE como de la OTAN.

Sin embargo, para entonces el presidente Obama también se encontrará en medio de una campaña electoral en el Congreso, cuyos resultados podrían redundar en un enfoque cada vez más aislacionista en la política estadounidense. Las encuestas, como una llevada a cabo en 2013 por el Pew Research Center, muestran que la mayoría de los americanos cree que en materia internacional Estados Unidos “debería ocuparse de sus propios asuntos y dejar que los demás países se lleven lo mejor posible por sí solos”. Si esos sentimientos se ven reflejados en las elecciones de noviembre, los europeos probablemente pueden esperar una parsimonia aún mayor por parte de Estados Unidos en la gran vecindad de la UE después de 2014.

10. China e India: ¿seguirá la bandera al comercio?

Gauri Khandekar y Ted Liu

Si bien China e India no forman parte de la gran vecindad europea, están cada vez más presentes en la región. Algunos de los países de la vecindad más amplia de la Unión Europea (UE) también forman parte de las vecindades de China e India (como por ejemplo Asia Central). El comercio chino e indio con algunos países del Norte de África, Oriente Medio, el África subsahariana y Asia Central está creciendo rápidamente, algo que no es sorprendente dado que tanto China como India son potencias emergentes sedientas de energía. Mirando hacia 2014, la pregunta clave es si esa creciente presencia comercial podría llegar a traducirse en un mayor activismo político a lo largo de la vecindad europea.

China

Tradicionalmente, la región de Oriente Medio y el Norte de África ha sido importante para Pekín, dado que es su mayor proveedor de petróleo y gas. Sin embargo, la reciente actividad de China en la región ha cambiado el enfoque anterior sobre la extracción de energía hacia una mayor relación comercial destinada a la venta de bienes de consumo y servicios en materia de construcción. Para proteger sus inversiones, China también está expandiendo sus actividades diplomáticas con el fin de desarrollar mejores relaciones con gobiernos a lo largo de Oriente Medio y el Norte de África. Es probable que esa tendencia continúe en 2014.

Oriente Medio representa más del 60 por ciento de las importaciones de petróleo chinas y, por tanto, Pekín tiene interés en mantener a la región como fuente segura de energía. Además de Arabia Saudí, los otros grandes socios de China en cuanto a petróleo y gas son Irán, Omán e Irak. Las sanciones internacionales han obligado a las compañías petroleras nacionales chinas a deshacer algunos de sus *holdings* en Irán, pero durante la última década el país ha sido el tercer mayor proveedor de crudo a China. En este contexto, Pekín desea manejar sus intereses económicos en el Golfo Pérsico haciendo uso de la diplomacia. En 2010 China y el Consejo de Cooperación de Golfo (CCG) establecieron un diálogo estratégico (si bien la ronda de 2013 ha sido pospuesta). Además, como participante del formato P5+1, China seguirá involucrada al más alto nivel en las negociaciones de Ginebra sobre el programa nuclear iraní. Las inversiones chinas en Irak, incluyendo grandes yacimientos de petróleo como los de al-Ahdad, Halfaya y Rumaila, han convertido al país en el quinto mayor proveedor de crudo a China.

Si bien la política exterior china se basa en la no injerencia mutua, la estabilidad en Oriente Medio y el Norte de África es la principal prioridad de Pekín. China ha respondido de manera pragmática a la primavera árabe. Prestó un gran apoyo al presidente Mohammad Morsi y la Hermandad Musulmana en Egipto, y se abstuvo de bloquear una autorización de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para que la OTAN bombardeara objetivos del régimen de Gadafi durante la crisis libia en 2011. No obstante, China ha obtenido pocos beneficios políticos duraderos de su presencia en la región.

En Egipto, los esfuerzos chinos para desarrollar una asociación de trabajo con el presidente Morsi inicialmente contribuyeron a aumentar el comercio bilateral entre los dos países desde \$8,8 mil millones en 2011 a \$9,5 mil millones en 2012, pero sufrieron cuando el ejército egipcio derrocó al mandatario en junio de 2013. Pekín considera los fuertes vínculos del ejército egipcio con Estados Unidos un obstáculo para mejorar las relaciones entre China y Egipto. Dada la inestabilidad

de la política egipcia y la herida aún reciente en China tras su apuesta por Morsi, es probable que Pekín no se involucre demasiado en el país hasta que la situación política se estabilice.

En Libia, los contratos en materia de infraestructura firmados por el antiguo régimen con compañías chinas han sido suspendidos. Antes de la guerra libia, firmas chinas habían invertido hasta \$20 mil millones y empleado unos 35.000 trabajadores chinos en el país. Desde el final del conflicto, la diplomacia china ha trabajado discretamente para recuperar los vínculos anteriores con Libia, en particular el contrato, valorado en \$12 mil millones, para construir 3.170 km de vías férreas que el régimen de Gadafi había concedido a la China Railway Construction Corporation (CRCC). Puesto que las empresas chinas aún tienen que lograr recuperar por completo los contratos que tenían antes de la guerra, y debido a que los trabajadores chinos aún no han podido regresar a Libia, Pekín probablemente intentará mejorar sus relaciones con Trípoli durante 2014 (en 2013 China ya nombró a uno de sus mejores diplomáticos, Li Zhiguo, para llevar las relaciones con Libia).

Si bien China se encuentra muy por detrás de Estados Unidos y Rusia en cuanto a la exportación de armas a Oriente Medio y el Norte de África, Pekín está intentando establecer relaciones más cercanas con las instituciones militares de la región a través de la exportación de armamentos. Pero prefiere seguir empleando el “poder blando”, desplegando su ejército en la región sólo como parte de la fuerza conjunta para combatir la piratería en el Golfo de Adén. Para la marina china, estos despliegues son una buena oportunidad para el entrenamiento y sirven para adquirir la experiencia que no podrían recabar en aguas más cercanas a sus territorios.

La política china en Siria refleja su aprensión ante las intervenciones militares por razones humanitarias después de que Francia, Reino Unido y Estados Unidos “usaran” la resolución 1973 de la ONU en 2011 para derrocar al régimen de Gadafi. Esto, sumado a su principal interés

de mantener la estabilidad en Oriente Medio, explica por qué Pekín probablemente continuará bloqueando, junto con Rusia, una intervención militar contra Assad en Siria durante 2014, prefiriendo continuar la búsqueda de una solución política.

África y Asia Central

Al igual que en Oriente Medio y el Norte de África, inicialmente China se dirigió hacia el Sahel en busca de energía, pero acabó expandiendo sus intereses comerciales y ahora forma parte de la cooperación multilateral para la seguridad en la región. Las grandes reservas de uranio de Níger son vitales para el crecimiento económico de China, quien planea construir hasta 30 reactores nucleares hasta 2020 para potenciar su economía. Nigeria también inicialmente atrajo a Pekín con sus grandes reservas de petróleo, pero es ahora el segundo destino favorito de China en África para la inversión extranjera directa (IED). Los 170 millones de habitantes del país también son un mercado atractivo para los productos chinos de consumo masivo. Al igual que sus operaciones en el Golfo de Adén, la contribución china a la misión de mantenimiento de la paz de la ONU en Malí –la primera vez que Pekín ha enviado tropas de combate a una misión internacional de mantenimiento de la paz– está suponiendo un valioso ensayo para los soldados chinos. Puesto que el Sahel es rico en recursos naturales pero tiene una política muy inestable, China podría competir con Estados Unidos y Francia por la influencia en la región.

En Asia Central, también rica en recursos energéticos, tener una mejor relación con los gobiernos de la región forma parte de la estrategia occidental de Pekín. Los gasoductos terrestres de gas natural desde Kazajstán y Turkmenistán a China acaban de entrar en funcionamiento y Pekín ya es el mayor socio comercial de cuatro de las cinco repúblicas centroasiáticas. Si bien China continúa estando por detrás de Rusia en cuanto a la seguridad en Asia Central, Pekín hace cada vez mayor uso de la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS) como un foro para debatir preocupaciones regionales de seguridad.

India

Ante los constantes cambios en Oriente Medio, el Golfo –una subregión estratégica para los intereses internos e internacionales indios– será una de las principales prioridades de la política exterior de Nueva Delhi en 2014. La retirada de tropas de Afganistán aumentará el papel de India en la región y fomentará sus relaciones con Irán y Asia Central. No obstante, seguirá equilibrando sus relaciones con Israel y los países chiítas y los suníes. También buscará, de manera proactiva, lograr la estabilidad en Oriente Medio, incluso mediante la cooperación con Rusia y China, pero se quedará en la retaguardia detrás de Occidente en lo relativo al Magreb.

India considera el Golfo, separado por el Mar Árabe, como su vecindad y una gran prioridad. Tiene muchos intereses económicos, comerciales, de la diáspora y de seguridad, entre otros, en la región. En términos de bloques comerciales regionales, el CCG es el mayor socio comercial de India. En 2012-2013, el comercio bilateral entre India y el CCG alcanzó los \$158 mil millones, y ha ido creciendo un 9 por ciento al año. En comparación, el comercio entre India y la Unión Europea (UE) alcanzó los \$103,7 mil millones, habiendo descendido un 5,5 por ciento en comparación con el año anterior. Los Emiratos Árabes Unidos (EAU) también han reemplazado a China como el principal socio comercial de India, con \$75 mil millones en 2012-2013 comparados con \$68 mil millones con China. Nueva Delhi es el principal socio comercial de Dubai. Los EAU e India pronto firmarán un Acuerdo para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones, mientras que India está negociando un acuerdo de libre comercio con el CCG. Las importaciones de India desde la región son estratégicamente significativas para el país: crudo, productos derivados del petróleo, oro y plata. India, como el cuarto mayor consumidor de energía a nivel mundial, importa el 79 por ciento de sus necesidades de petróleo: alrededor de un 63 por ciento proviene de los países árabes; un 18,3 por ciento del total de

las importaciones de petróleo proviene de Arabia Saudí, el mayor proveedor de India.

La diáspora también juega un papel importante. La gran población musulmana de India y la cultura islámica son un punto a su favor: por ejemplo, la mezquita más antigua fuera de la Península Arábiga se encuentra en India. También se sitúa en primer lugar en la lista de países receptores de remesas desde el exterior, con \$71 mil millones en 2013, el 40 por ciento de los cuales proviene de los Estados del CCG. Las remesas desde los países del CCG son casi iguales al monto total que India paga por el petróleo del CCG. Hay alrededor de 6,5 millones de indios en los países del Consejo de Cooperación del Golfo, que suponen un 35 por ciento del total de expatriados en esos países y constituyen la mayor comunidad india en el extranjero. Hay más de 500 vuelos semanales entre los EAU e India, y los vuelos entre India y los países del CCG representan alrededor de la mitad de todos los vuelos internacionales desde India. Asimismo, Nueva Delhi está ampliando sus vínculos marítimos y en materia de defensa con la subregión, como contrapeso a China en el Océano Índico y el apoyo político del mundo árabe a Pakistán. Doha alberga la oficina política de los talibán, que es de gran interés para India. Cuatro buques navales de la Flota Occidental india hicieron visitas de buena voluntad a la región en 2013.

Cada vez más, Irán e Israel desempeñarán un papel importante en la política exterior india. En 2014, Nueva Delhi continuará con su tradicional política internacional de no alineación, así como intentará contrapesar países en conflicto. Una mejora en las relaciones entre Occidente e Irán sin duda sería algo positivo para India, e Irán podría llegar a convertirse en su principal proveedor de petróleo. A pesar de la oferta del rey saudí de satisfacer las demandas de petróleo indias si el país dejaba de importar desde Irán, Nueva Delhi intentará fomentar sus relaciones con Teherán por cinco razones en particular: primero, para diversificar su dependencia de la Península Arábiga.

Segundo, Irán ofrece más estabilidad que Irak, que en 2012 reemplazó a Irán como segundo mayor proveedor de petróleo de India (y es clave para los planes de construir un gasoducto Irán-Pakistán-India). Tercero, Irán puede proporcionar un acceso terrestre clave hacia Afganistán y Asia Central. Cuatro, la competencia con China, especialmente con relación a los recursos energéticos iraníes y el puerto estratégico de Chabahar. Y, por último, ante la competencia de China y Pakistán, India querrá ocupar el vacío en Afganistán tras la retirada internacional en 2014 y necesitará de la cooperación iraní puesto que ambos países comparten intereses económicos y de seguridad, como por ejemplo, la estabilidad política.

Según el think tank Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), en 2013 India continuó siendo el mayor importador de armas del mundo. En breve, Israel adelantará a Rusia como el mayor proveedor de la defensa india. Sin embargo, ello no afectará la política pro Palestina de India. En términos más generales, India buscará, de manera activa, la estabilidad de Oriente Medio con socios que comparten sus mismos objetivos, como Rusia y China, oponiéndose a cualquier intervención occidental, especialmente en Siria. Una guerra en Oriente Medio podría duplicar el precio del combustible hasta alcanzar los \$150 por barril, lo que implicaría un aumento de casi un 70-80 por ciento para India si la rupia continúa depreciándose (durante 2013 la moneda india se devaluó en más de un 20 por ciento en relación al dólar estadounidense). Al igual que muchos otros actores internacionales, los encargados de la formulación de políticas en India están particularmente preocupados ante cualquier perspectiva de que redes yihadistas extremistas se hagan con el control en Siria.

África del Norte y el Sahel

India aún no ha definido una línea clara en cuanto a su política exterior hacia el Norte de África, en parte debido a la volatilidad existente a lo largo de la región. Durante 2014, Nueva Delhi traba-

jará con los gobiernos de turno en los países del Norte de África, pero se quedará bastante en la retaguardia con relación a Occidente en lo que se refiere a los acontecimientos políticos. Los significativos recursos energéticos de la región, especialmente en Argelia y Libia, son factores determinantes para las consideraciones de India en el Norte de África. La retirada de los islamistas del poder en El Cairo es una buena señal para los encargados de la política exterior de Nueva Delhi, pero las relaciones de India en la región seguirán estando dominadas por su sector privado en lugar de por consideraciones políticas.

En el Sahel, los intereses energéticos, la seguridad y la necesidad de contrapesar geopolíticamente a China determinarán las maniobras de India en 2014. Nueva Delhi ha adelantado a Washington y se ha convertido en el principal cliente del crudo nigeriano. En general, India es el segundo mayor socio comercial de Nigeria, mientras que Abuja es el mayor socio comercial africano de Nueva Delhi. Alrededor de 100 empresas indias operan en Lagos y la inversión extranjera directa (IED) en Nigeria supera los \$10 mil millones. India también ha prestado apoyo a los esfuerzos internacionales en Malí en febrero de 2013, ofreciendo \$1 millón para mejorar el ejército maliense y prometió otros \$100 millones para la reconstrucción una vez que se establezca la situación. Nueva Delhi quiere asegurarse de que se contengan las fuerzas afiliadas a al-Qaeda en el Sahel (incluidos los militantes con vínculos a la región de “Af-Pak”).

Sudán del Sur, que controla el 80 por ciento de las reservas de petróleo del Sudán unificado, es otro país de sumo interés para Nueva Delhi. Tan sólo 36 horas después de que el nuevo gabinete de Sudán del Sur tomara posesión, el enviado especial de India para los dos Sudán fue el primer diplomático internacional en reunirse con los ministros del Gobierno sud-sudanés. India fue el primer país asiático en abrir un consulado en Juba ya en 2007, donde compite con China por influencia y energía.

Conclusión

Además de su creciente presencia comercial, poco a poco China e India están aumentando también su actividad política en partes de la gran vecindad europea. Esa tendencia probablemente continuará en 2014. La UE seguirá trabajando estrechamente con China (como miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU) sobre el programa nuclear iraní y ha operado con buques chinos e indios al oeste del Océano Índico para combatir la piratería. A lo largo de 2014, Bruselas debería aprovechar esas experiencias para fomentar una mayor cooperación con China e India sobre cuestiones de interés mutuo en la gran vecindad de Europa.

