

# Desafíos para la política exterior europea en 2015

Cómo abordan los demás el desorden



## **Desafíos para la política exterior europea en 2015**

Cómo abordan los demás el desorden

Primera publicación en España en 2015 por FRIDE

© **FRIDE 2015**

**FRIDE**  
A EUROPEAN  
THINK TANK FOR GLOBAL ACTION

C/ Felipe IV, 9, 1º dcha.,  
28014-Madrid, España  
Teléfono: +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 Seidenschneur

ISBN 978-84-617-3462-7

Impreso y distribuido en España por Artes Gráficas Villena.

# **Desafíos para la política exterior europea en 2015**

## Cómo abordan los demás el desorden

Giovanni Grevi y Daniel Keohane (eds.)

# Índice

## AUTORES

## ACRÓNIMOS

## PREFACIO

Pedro Solbes 11

## INTRODUCCIÓN

Giovanni Grevi 15

## 1. ESTADOS UNIDOS: MANTENER EL FUERTE

Luis Simón 23

## 2. RUSIA: LA POTENCIA REVISIONISTA DE EUROPA

Neil Melvin 31

## 3. CHINA: DOS TIPOS DE ASERTIVIDAD

Andrew Small 39

## 4. INDIA: EL SUBCONTINENTE Y EL MAR ABIERTO

Gauri Khandekar 47

<b>5. KAZAJSTÁN: PROYECTO DE POTENCIA EMERGENTE</b>	
Jos Boonstra	<b>55</b>
<b>6. IRÁN: UNA CONVENIENTE CONVERGENCIA DE CRISIS</b>	
Daniel Keohane and Walter Posch	<b>63</b>
<b>7. TURQUÍA: ENTRE LA ESPADA Y LA PARED</b>	
Diba Nigar Göksel	<b>71</b>
<b>8. ARABIA SAUDÍ: SALVANDO LAS APARIENCIAS</b>	
Ana Echagüe	<b>79</b>
<b>9. EGIPTO: SISI, OPORTUNISTA DE LA INSEGURIDAD</b>	
Kristina Kausch	<b>87</b>

# Autores

**Jos Boonstra** es responsable del programa sobre Europa del Este, el Cáucaso y Asia Central de FRIDE.

**Ana Echagüe** es investigadora *senior* en FRIDE.

**Diba Nigar Göksel** es directora de la publicación *Turkish Policy Quarterly* e investigadora asociada en FRIDE.

**Giovanni Grevi** es director de FRIDE.

**Kristina Kausch** es responsable del programa sobre Oriente Medio de FRIDE.

**Daniel Keohane** es director de investigación de FRIDE.

**Gauri Khandekar** es responsable del programa Agora Asia-Europa de FRIDE.

**Neil Melvin** es investigador *senior* en el Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI).

**Walter Posch** es subdirector de la división de Oriente Medio y el Norte de África en la Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP).

**Luis Simón** es profesor de investigación sobre Seguridad Internacional en el Institute for European Studies-Vrije Universiteit Brussel (IES-VUB).

**Andrew Small** es investigador en el programa sobre Asia del German Marshall Fund of the United States (GMF).

**Pedro Solbes** es presidente de FRIDE.

# Acrónimos

<b>AAC</b>	Acuerdo de Asociación y Cooperación
<b>AKP</b>	Partido de la Justicia y el Desarrollo
<b>ASEAN</b>	Asociación de Naciones del Sudeste Asiático
<b>BRICS</b>	Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica
<b>CICA</b>	Conferencia de Interacción y Medidas de Confianza en Asia
<b>EaP</b>	Asociación Oriental
<b>EAU</b>	Emiratos Árabes Unidos
<b>EE UU</b>	Estados Unidos
<b>EI</b>	Estado Islámico
<b>EPL</b>	Ejército Popular de Liberación
<b>HPG</b>	Fuerzas de Defensa Populares
<b>IBSA</b>	India, Brasil, Sudáfrica
<b>IONS</b>	Simposio Naval del Océano Índico
<b>IORA</b>	Asociación de la Cuenca del Océano Índico
<b>IRGC</b>	Cuerpo de la Guardia Revolucionaria de Irán
<b>KRG</b>	Gobierno Regional del Kurdistan
<b>OCI</b>	Organización para la Cooperación Islámica
<b>OCS</b>	Organización de Cooperación de Shanghái
<b>OMC</b>	Organización Mundial del Comercio
<b>ONU</b>	Organización de las Naciones Unidas



<b>OSCE</b>	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
<b>OTAN</b>	Organización del Tratado del Atlántico Norte
<b>OTSC</b>	Organización del Tratado de Seguridad Colectiva
<b>PJAK</b>	Partido por una Vida Libre en Kurdistán
<b>PKK</b>	Partido de los Trabajadores del Kurdistán
<b>PYD</b>	Partido de la Unión Democrática
<b>TANAP</b>	Gasoducto Trans-Anatolia
<b>UA</b>	Unión Africana
<b>YPG</b>	Unidades Populares de Protección
<b>YRK</b>	Fuerzas de Defensa del Este del Kurdistán

# Prefacio

El análisis de la política exterior de la Unión Europea (UE) y de los desafíos a los que se enfrenta no puede separarse del análisis del estado de la Unión. Y la UE no va bien. La recuperación económica se muestra muy lenta y los países que aún no han logrado revertir la crisis están tardando en recuperarse. Tras los alarmantes resultados de las elecciones europeas de 2014, las tensiones sociales podrían producir rupturas políticas en algunos Estados miembros y una mayor incertidumbre a nivel europeo. El reconocimiento de que ningún Estado miembro es capaz de protegerse del todo de los problemas económicos de los demás aún no se ha traducido en una respuesta comunitaria lo suficientemente ambiciosa como para abordar el desempleo y el lento crecimiento económico.

Se ha puesto mucho énfasis en el hecho de que la crisis interna ha desviado la atención y los recursos de la política exterior. La prioridad del interés nacional sobre las cuestiones económicas se ha extendido inevitablemente a los asuntos internacionales. Las principales capitales están tomando las riendas aunque a menudo con pocos resultados. Además, como demostró la publicación anual de FRIDE el año pasado, las crisis en las regiones que rodean a la UE han superado la capacidad de los europeos para prevenirlas y tienen implicaciones significativas para la seguridad y la prosperidad de Europa.

Bruselas ha pasado página. Los nuevos líderes que asumieron sus funciones a finales de 2014 están demostrando ser conscientes de los críticos desafíos que tienen por delante, tanto dentro como fuera de la UE.

Ahora tendrán que fomentar la confianza en las debilitadas instituciones de Bruselas y trabajar estrechamente con los Estados miembros pero sin recibir instrucciones de los Estados más grandes. La cuestión es si la UE en su conjunto logrará avanzar o se enfrentará a la perspectiva de un lento declive.

La política exterior continuará poniendo a prueba la determinación y la coherencia de los europeos. En 2014 se vio un marcado deterioro del panorama de seguridad europeo, con un conflicto geopolítico entre la UE y Rusia en el este de Ucrania y una mayor expansión del caos en Libia, Siria e Irak. Hacia el este, tras algunas dudas, los europeos han logrado alcanzar una posición común y adoptar sanciones creíbles contra Rusia. Sin embargo, dichas sanciones apenas cubren las diferentes percepciones existentes entre los Estados miembros y no pueden reemplazar, a largo plazo, un enfoque estratégico común hacia Rusia y Europa del Este. Hacia el sur, los europeos parecen haber vuelto a emplear un enfoque centrado en contener las amenazas y preservar la estabilidad. Combatir la expansión del Estado Islámico (EI) es, desde luego, una prioridad, pero ese enfoque amplio corre el riesgo de pasar por alto las propias causas que han llevado a la desestabilización de Oriente Medio: la gobernanza autoritaria y la falta de oportunidades económicas.

En diciembre de 2013, el Consejo Europeo invitó al “Alto Representante, en estrecha cooperación con la Comisión, a evaluar el impacto de los cambios en el entorno mundial e informar al Consejo a lo largo de 2015 sobre los desafíos y las oportunidades que estaban surgiendo para la Unión, después de realizar consultas con los Estados miembros”.

La publicación anual de FRIDE en 2015 tiene como objetivo contribuir a esa evaluación mediante una perspectiva distinta, preguntando no cómo la UE aborda el desorden, sino como lo hacen los demás, y cuáles son las implicaciones para Europa. Las estrategias para abordar el desorden de las demás potencias tienen consecuencias importantes para la UE y sus Estados miembros, puesto que contribuyen a identificar sus opcio-

nes para enfrentar las diversas crisis y tensiones y, por tanto, evaluar sus probabilidades de éxito.

Esta publicación analiza la postura cambiante, las preocupaciones y las prioridades de nueve grandes y pequeñas potencias con el fin de ofrecer un amplio espectro de las estrategias que emplean para afrontar el desorden, dependiendo de los diferentes entornos geopolíticos y los recursos disponibles. Se constata que la mayoría de los países aquí analizados se sienten cada vez más expuestos a una serie de desafíos y amenazas, y no saben muy bien cómo abordarlos. Esas potencias incómodas tienen un enfoque predominantemente regional y carecen de soluciones duraderas para sus vulnerabilidades. Puede que sus percepciones e intereses estén o no alineados o sean o no compatibles con los de los europeos, lo cual podría generar tensiones en el futuro.

No es un consuelo saber que Europa no es la única que enfrenta un entorno de seguridad cada vez más complejo e incierto. Pero las conclusiones de los investigadores de FRIDE y de otros *think tanks* sugieren que es necesario ser pacientes para crear, con el tiempo, las condiciones para emplear enfoques que no sean mutuamente excluyentes respecto de los desafíos de seguridad. Será un ejercicio difícil que implicará encontrar el equilibrio entre prioridades a menudo contradictorias y, al mismo tiempo, adoptar una postura firme cuando estén en juego valores fundamentales. Que Europa sea capaz de demostrar ese liderazgo y cuente con el tiempo suficiente para desplegarlo en algunos escenarios críticos son los grandes desafíos para la política exterior europea en 2015.

*Pedro Solbes*  
*Presidente de FRIDE*

# Introducción

*Giovanni Grevi*

Desde el final de la Guerra Fría, el mundo nunca ha estado tan propenso al desorden y a la inseguridad como ahora. Ello presenta enormes desafíos a la Unión Europea (UE) y sus Estados miembros. Europa se enfrenta a una confrontación geopolítica con Rusia al este, a la desintegración del orden regional al sur y a crecientes tensiones en Asia Oriental. Pero no es sólo Europa la que sufre el estrés geopolítico. Muchas potencias regionales y mundiales también son vulnerables a la creciente inestabilidad y a la incertidumbre sobre cómo afrontarla. La idea de que los europeos están intentando desordenadamente encontrar su camino en un sistema multipolar competitivo, mientras que los demás, sobre todo las potencias emergentes, astutamente buscan lograr sus objetivos, es engañosa.

## **Potencias incómodas y la paradoja de la asertividad**

Esta publicación anual de FRIDE analiza cómo una serie selecta de potencias perciben y afrontan el desorden en Oriente Medio, Eurasia y Asia Oriental. Concluye que, a pesar de su discurso a menudo atrevido y de algunas medidas audaces, pocas, si acaso alguna de ellas, confían en su capacidad para gestionar las amenazas a su seguridad. De hecho, en distintos grados y por diferentes razones, todas ellas se sienten algo incómodas y expuestas a diversos desafíos geopolíticos y riesgos transnacionales.

Por otro lado, ninguna de esas potencias parece estar dispuesta o ser capaz de ofrecer soluciones duraderas a los problemas que enfrentan. La capacidad de Estados Unidos (EE UU) y Europa para estabilizar las crisis regionales aún es considerable en términos relativos, pero a menudo no se usa de manera eficaz (como por ejemplo en Libia o Siria) y está en declive. El foco estratégico de la mayoría de los demás países se centra, sobre todo, en sus respectivas vecindades, ya sea para contener las amenazas regionales (India y Turquía), afirmar su supremacía (Rusia y China) o asegurar la supervivencia del régimen (Arabia Saudí y Egipto).

La paradoja consiste en que las potencias que se sienten incómodas con frecuencia intentan lidiar con las tensiones o la inestabilidad mediante la adopción de medidas asertivas que terminan por agravar su propia inseguridad y la de los demás. La anexión de Crimea por parte de Rusia en marzo de 2014 y el papel que Moscú ha ejercido desde entonces en el este de Ucrania es un claro ejemplo de ese tipo de enfoque. Pero esa paradoja también se aplica, por ejemplo, a las medidas asertivas de China en los Mares de la China Oriental y Meridional, que están llevando a la confrontación con otras potencias regionales que se sienten inseguras. Otro ejemplo son las maniobras aparentemente audaces pero en realidad contraproducentes de Arabia Saudí e Irán en un Oriente Medio explosivo. Un mundo con potencias incómodas es un mundo muy peligroso, porque éstas tienden a ser actores reactivos, con todas las consecuencias deseadas e indeseadas que ello conlleva.

### **Estrategias para afrontar el desorden**

El principal arquitecto del sistema internacional –EE UU– está considerando emplear un enfoque más selectivo y restringido para afrontar el desorden. El actual “reequilibrio” de los recursos estadounidenses desde Europa y Oriente Medio hacia la región de Asia-Pacífico se ha visto afectado, pero no frenado, por la aparición de nuevas tensiones

en las dos primeras regiones. En cualquier caso, el “reequilibrio” de Washington hacia el Pacífico nunca fue diseñado con la intención de renunciar la influencia estadounidense en Europa y Oriente Medio, sino de usarla de manera más indirecta y menos exigente, como por ejemplo a través de mayores relaciones diplomáticas, dependiendo de (y ayudando a construir) las capacidades de los socios, y un compromiso militar muy selectivo y enfocado. No obstante, existen serias dudas sobre si esa “huella ligera” será suficiente para contener los conflictos (así como los instintos de amigos y enemigos) en Oriente Medio. Al mismo tiempo, EE UU es consciente de la necesidad de encontrar el equilibrio entre la confrontación y el compromiso con sus competidores “revisionistas”, Rusia y China. Ambos países suponen un desafío a la preeminencia de EE UU, pero son esenciales para afrontar cuestiones clave como Irán y Afganistán y para la estabilidad de Europa y Asia.

Más allá de coincidir sobre puntos de manera táctica, como por ejemplo sobre los acuerdos energéticos, las posturas estratégicas de Rusia y China son muy diferentes. Rusia responde a las amenazas mediante una fuerte reiteración de su estatus como gran potencia. Para el Kremlin, el ataque parece ser la mejor defensa para contrarrestar las medidas de Occidente, las cuales, según Rusia, tienen el objetivo de debilitar a Moscú. Con ese fin en mente, Moscú ha empleado una compleja estrategia, que incluye intervenciones militares, hacer uso de su influencia en varios conflictos de larga data, una mezcla de poder duro y poder blando para mantener a raya a sus vecinos e iniciativas de integración regional. Sin embargo, Rusia parece tener pocos amigos de verdad y los pilares de su poder, incluyendo una economía que se tambalea, son relativamente débiles.

China se encuentra en una posición más fuerte y, hasta ahora, ha sabido contenerse mucho más que Rusia. Pero China es más asertiva en su propia vecindad oriental y está poniendo a prueba la determinación de sus oponentes en las disputas territoriales en los Mares de la China Oriental y Meridional e, indirectamente, la voluntad y la capacidad de EE UU para

apoyarlos. Pekín siente que el tiempo está a su favor y resiente lo que considera un intento dirigido por EE UU de construir redes y marcos para contener a China. Sin embargo, China tiene mucha menos confianza a la hora de defender sus crecientes intereses (energéticos y económicos) en regiones inestables más distantes como Oriente Medio y África. Mientras afirma defender el principio de no injerencia, desde hace mucho China confía en el poder estadounidense para contener las crisis en aquella región. De hecho, a Pekín le preocupa que la capacidad de Occidente para ejercer ese papel estabilizador en Oriente Medio y África esté disminuyendo. Inquieta con la expansión de las redes extremistas en sus regiones situadas al oeste del país, China podría llegar a incrementar su participación en el manejo del desorden, por ejemplo en Afganistán y en partes de África.

Como en el caso de China, la percepción de las amenazas de India se centra en su vecindad inmediata. Además de su larga rivalidad con Pakistán, India cree que China está intentando mermar su influencia regional. India responde a esos desafíos mediante el uso del poder duro y del poder blando (desde la disuasión nuclear hasta la provisión de ayuda a sus vecinos más frágiles). Nueva Delhi también está estableciendo asociaciones de seguridad con una serie de países, desde Asia hasta Europa y EE UU. El principal objetivo es abordar las amenazas provenientes de Pakistán, mantener bajo control el poder de China y fortalecer la influencia de Nueva Delhi en el Océano Índico. Los intereses económicos y energéticos de India en Oriente Medio y África están aumentando rápidamente. Pero mientras que Nueva Delhi lleva tiempo contribuyendo a la estabilidad en África, sobre todo mediante las operaciones de paz de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), esencialmente India ha dejado la gestión del desorden en Oriente Medio en manos de EE UU y Europa.

Estrujado entre China y Rusia, Kazajistán representa los dilemas de una potencia media vulnerable en un entorno altamente competitivo. Kazajistán se ve afectado por la confrontación entre Rusia, la UE y EE UU, y siente la tensión en la medida que el Kremlin aprieta las tuercas



sobre las ex repúblicas soviéticas. Kazajstán ha buscado responder a esos y otros desafíos mediante la adopción de una estrategia basada en tener “cero problemas y muchos amigos”, diversificando su cartera de asociaciones para incluir a Rusia y a China, así como a Occidente, buscando siempre lograr un equilibrio.

En un contexto regional incluso más duro, Arabia Saudí y Egipto se enfrentan a múltiples amenazas a la supervivencia de sus respectivos regímenes. Tanto Riad como El Cairo usan las amenazas regionales como el terrorismo para legitimar sus regímenes autoritarios tanto a nivel interno como externo. Si bien en trazos generales ambos países están alineados, sus enfoques hacia la creciente inseguridad no coinciden. Bajo el régimen militar que tomó el poder en 2013, Egipto ha vuelto a seguir una política exterior dirigida a preservar el *status quo* regional y recuperar su papel tradicional de mediador en el conflicto palestino-israelí. Mientras que ha sumado fuerzas con Arabia Saudí y los Emiratos Árabes Unidos (EAU) para combatir las redes extremistas en Libia y Siria, Egipto no está a favor de derrocar al régimen de Assad. Arabia Saudí, por su parte, ha empleado un enfoque más asertivo hacia las tensiones regionales en un intento de contener las consecuencias de las revueltas árabes y frenar a Irán, entre otras cosas mediante el apoyo a la oposición siria a Assad, cuyo régimen se muestra a favor de Irán. Ambos países consideran que EE UU ya no es tan confiable como antes. Por tanto, los dos han intentado construir otras asociaciones, ya sea estableciendo coaliciones con otros países suníes como en el caso de Arabia Saudí o, en el caso de Egipto, dependiendo cada vez más del apoyo financiero de Arabia Saudí y los EAU a la vez que procura mejorar sus relaciones con Rusia.

Turquía está rodeada de disturbios tanto al este como al sur, y emplea un enfoque distinto a cada región: cautela y mesura en la crisis de Ucrania y participación activa en las crisis de Oriente Medio. Turquía intenta hacer malabarismos con Rusia, protegiendo sus intereses económicos y energéticos mientras busca contener la influencia de Moscú en el

Cáucaso. Ankara se ha posicionado como el principal defensor de las revueltas árabes y, en particular, de la Hermandad Musulmana, mientras se opone al régimen de Assad en Siria. Pero con esa estrategia Turquía ha perdido terreno en ambos escenarios. Mientras que Rusia supone un desafío para la influencia turca en su vecindad compartida, Turquía se enfrenta al antagonismo de Arabia Saudí, Irán y el Egipto de Sisi en Oriente Medio.

Irán ha extendido su influencia en Irak y Siria, ambos países desestabilizados. Mientras que Irán actúa como contrapeso de Occidente, Turquía y Arabia Saudí con su apoyo al régimen de Assad, la alineación *de facto* de Teherán con la coalición liderada por Washington contra el Estado Islámico (EI) le está aportando dividendos. Teherán ha cambiado su postura, dejando de ser una potencia revolucionaria para convertirse en el líder del campo chiíta en la competencia con Riad por la hegemonía regional. Irán ha demostrado tener cierto nivel de auto confianza al abordar las amenazas regionales y llevar adelante negociaciones nucleares con el P5+1. Sin embargo, Irán sigue siendo vulnerable a posibles reveses y a lo largo de 2015 podrían aumentar las tensiones en las relaciones con algunas organizaciones kurdas dentro y fuera del país.

## **Implicaciones para Europa**

El escenario que se desprende de este análisis de cómo las otras potencias están abordando el desorden no es nada alentador para los europeos. En muchos casos, el foco estratégico de estas potencias es limitado y sus posturas antagónicas. Son poco conscientes de que para lograr una estabilidad real hace falta entablar un diálogo verdadero y emplear esfuerzos conjuntos. Y aún así, ninguna de las potencias analizadas en este libro, con la excepción parcial de China y quizás de Irán, tiene más confianza o se siente más segura de lo que se sentía hace algunos años. Los límites de la autosuficiencia y la búsqueda de resultados a

corto plazo son cada vez más aparentes. Ello no se traducirá en una cooperación sostenida para abordar las tensiones regionales en un futuro próximo. El desafío consiste en crear cada vez más condiciones para lograr un cambio de paradigma en las respectivas regiones a la vez que se evita una mayor desestabilización. A lo largo de 2015, para proteger la seguridad europea a menudo será necesario ayudar a los demás a mejorar la suya.

Esta publicación anual de FRIDE sugiere que los europeos necesitan ampliar su horizonte estratégico. En particular, deberían enmarcar su asociación con EE UU como un esfuerzo global para apoyar la estabilidad a nivel internacional, desde la vecindad de la UE hasta Asia Oriental. Al mismo tiempo, tanto Bruselas como Washington necesitarán diseñar enfoques creativos para tratar con países clave que son tanto competidores como socios. Bruselas tendrá que seguir una política exterior cada vez más “segmentada” con una serie de países importantes: uniendo fuerzas u ofreciendo apoyo donde haya intereses compartidos, aceptando que a veces hay pocos puntos en común y siendo firmes en criticar o contrarrestar acciones cuando los intereses difieran.

La crisis en Ucrania y sus implicaciones seguirán siendo la cuestión determinante para la política exterior europea en 2015. Si bien tiene que responder con firmeza a ulteriores intentos de desestabilizar a Ucrania, Bruselas debería intentar cooperar con Moscú donde haya intereses compartidos, con el fin de abrir el camino para reanudar el diálogo más adelante, si hay un interés mutuo. Al mismo tiempo, la UE tendrá que repensar seriamente su enfoque político hacia su vecindad oriental, y allí Turquía podría ser útil.

En Oriente Medio, Europa ha perdido influencia no sólo en cuanto a Turquía sino también con relación a países como Arabia Saudí y Egipto. Estos Estados han elegido sus propios caminos para abordar el desorden y sus logros son, en el mejor de los casos, mixtos. La UE y sus

Estados miembros podrían ayudar a disminuir las tensiones alrededor del intratable conflicto sirio y la confrontación más general entre Arabia Saudí e Irán. En particular, podrían ayudar a convencer a los vecinos escépticos sobre las ventajas de un posible acuerdo nuclear con Irán. Partiendo de los avances alcanzados con la hoja de ruta para la liberalización de visados, Turquía podría estar interesada en cooperar con la UE para abordar las causas subyacentes de la inestabilidad en su vecindad.

Asimismo, la UE debería promover y aprovechar las oportunidades para cooperar con China e India en las crisis en Oriente Medio y África. Los dos gigantes asiáticos no serán de gran ayuda con relación a Rusia, pero son conscientes de los riesgos que amenazan a sus crecientes intereses en éstas y en otras regiones inestables y han empezado a aumentar su compromiso, sobre todo en África. En 2015 (y más adelante), una cuestión importante será ver si China e India intentarán desempeñar un papel más tangible y constructivo a la hora de abordar las crisis que están asolando Oriente Medio y si esto abrirá un espacio para la cooperación con Europa.

# 1. Estados Unidos: mantener el fuerte

*Luis Simón*

La preeminencia militar y estratégica de Estados Unidos (EE UU) ha venido garantizando, en gran medida, el orden global existente. De igual modo, es probable que EE UU siga siendo la única potencia mundial en el futuro próximo. Sus competidores más próximos –China y Rusia– aún no son capaces de proyectar y sostener su poder militar a nivel global y carecen del poder de atracción de EE UU. Sin embargo, estas potencias sí podrían perturbar el orden internacional establecido en algunas de las principales regiones del mundo.

## **El orden regional en peligro en Europa, Oriente Medio y Asia Oriental**

A lo largo de 2014 ha surgido una serie de desafíos al orden regional en Europa, Asia Oriental y Oriente Medio. En dos de estas regiones –Asia Oriental y Europa (del Este)– el desafío encuentra su origen en los intentos de China y Rusia de revisar el orden regional establecido para reflejar su creciente poder e intereses geopolíticos. En Oriente Medio, el repliegue de EE UU hacia un enfoque estratégico más indirecto y menos ambicioso ha propiciado un vacío de seguridad que está siendo llenado por el recrudecimiento de la competencia interestatal y de las tensiones etno-sectarias.

En Asia Oriental, el creciente peso económico de China se está traduciendo en un rápido proceso de modernización militar y una política exterior más asertiva. En particular, los esfuerzos de Pekín para fortalecer sus capacidades de negación del espacio y del control (*Anti-Access/ Area Denial*, A2/AD) podrían llegar a suponer un desafío para la capacidad de EE UU de sostener su poder militar en la región de Asia-Pacífico a medio plazo. Asimismo, Pekín es cada vez más asertivo en la búsqueda de sus intereses en los Mares de la China Meridional y Oriental, donde se encuentra envuelto en diversas disputas territoriales con varios aliados y socios estratégicos de Estados Unidos.

En Europa Oriental, la anexión de Crimea por parte de Rusia y la constante intromisión de Moscú en el este de Ucrania suponen un claro desafío al orden geopolítico establecido en Europa. Los esfuerzos de Moscú por restaurar su vieja esfera de influencia en Europa del Este representan una amenaza directa a varios socios estratégicos de EE UU (notablemente Ucrania, Georgia y Moldavia) y, a su vez, han creado fuertes sospechas entre algunos aliados de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), sobre todo los Estados bálticos, Polonia y Rumanía.

Al diseñar su respuesta a la creciente asertividad de China en Asia Oriental y el intento de Rusia de recrear su esfera de influencia en Europa del Este, EE UU tiene que encontrar un delicado equilibrio. Por un lado, Washington debe garantizar la seguridad de sus aliados y socios en Europa y Asia Oriental y preservar así el orden regional establecido. Por el otro, EE UU quiere evitar el uso de medidas desproporcionadas que podrían llevar a una escalada de las tensiones y resultar en una situación de hostilidad política abierta tanto con Rusia como con China.

EE UU es consciente de que tanto la estabilidad en Europa y Asia Oriental como a nivel global requiere algún tipo de entendimiento político con Rusia y China. En las últimas cuatro décadas, la estrategia euroasiática de Washington se ha basado, en gran medida, en fomentar

cierta distancia geopolítica entre Moscú y Pekín. Ante sucesivos intentos de acercamiento político y estratégico entre China y Rusia, parece que la mejor forma que EE UU tiene de maximizar su flexibilidad e influencia diplomática global sería a través de la creación de espacios de cooperación bilateral con Moscú y con Pekín.

La cooperación entre China y EE UU es necesaria tanto para el buen funcionamiento de la economía mundial como para la resolución de una serie de desafíos globales. Buena prueba de ello es el reciente acuerdo entre EE UU y China sobre la reducción de las emisiones de carbón a nivel global, alcanzado en noviembre de 2014. Por otro lado, la aquiescencia de Rusia es imprescindible para el éxito de cualquier iniciativa estadounidense encaminada a limitar la proliferación de armas nucleares a nivel global. Asimismo, Moscú ejerce una importante influencia diplomática en Oriente Medio (sobre todo en lo que se refiere a la crisis en Siria y la cuestión nuclear iraní) y desempeñará un papel crucial en Asia Central, especialmente en un contexto geopolítico marcado por la retirada de las tropas estadounidenses y occidentales de Afganistán. Por último pero igualmente importante, EE UU es consciente de que la estabilidad del Ártico (un área de creciente interés geoestratégico para Washington) a medio y largo plazo requerirá también alguna forma de entendimiento con Rusia.

El colapso del orden regional en Oriente Medio parece estar directamente relacionado con la adopción por parte de Washington de un enfoque estratégico menos ambicioso hacia la región. Dicha tendencia se remonta a la retirada militar de EE UU de Irak en 2010-2011 y puede apreciarse en la reticencia de Washington a intervenir militarmente en Siria y su determinación a la hora de excluir el uso de tropas de combate para luchar contra el Estado Islámico (EI) en Irak y Siria. El vacío estratégico surgido de la “retirada” de EE UU de Oriente Medio ha propiciado un colapso del orden geopolítico regional, dando lugar a un repunte de la competencia entre las principales potencias autóctonas (Arabia Saudita, Irán y Turquía) y a mayores tensiones etno-sectarias.

El avance del EI en Irak y Siria ha agravado las tensiones existentes entre suníes y chiítas, y ha reforzado las demandas de autonomía de los kurdos. Las divisiones etno-sectarias son, en parte, responsables de la ola de inestabilidad política que asola Oriente Medio. Sin embargo, dichas divisiones no deben analizarse aisladas de los cambios en los patrones de competencia interestatal a nivel regional, ya que los últimos determinan en buena medida los parámetros estratégicos y políticos en los que operan los primeros. La expansión geoestratégica de Irán, Arabia Saudí y Turquía –y su competencia por lograr influencia a través de “proxies”– están (re)definiendo los parámetros geopolíticos y las líneas divisorias etno-sectarias de la región.

### **¿Aportar garantías o reducir la intensidad?**

En Europa del Este, EE UU ha aunado fuerzas con sus aliados europeos para aumentar la presión política sobre Rusia. A nivel diplomático, EE UU y la Unión Europea (UE) han adoptado una serie de sanciones relativamente ambiciosas contra líderes políticos y la economía rusa. En el plano militar, EE UU y la OTAN han tomado diversas medidas dirigidas a tranquilizar a los aliados en Europa Central y del Este, que incluyen la puesta en marcha de planes encaminados a mejorar el tiempo de reacción de la Alianza frente a contingencias militares en Europa del Este, la rotación de tropas del Ejército de Tierra de EE UU en los Estados bálticos y en Polonia, un aumento de la presencia de activos aéreos y navales de EE UU y la OTAN en los Mares Báltico y Negro y una intensificación de los ejercicios militares aliados en Europa Central y del Este.

Las medidas adoptadas por EE UU y la OTAN después de la anejió de Crimea por parte de Rusia podrían poner freno a la sucesiva retirada de fuerzas militares estadounidenses en Europa, un proceso iniciado tras el fin de la Guerra Fría. Dicho esto, parece poco probable que EE UU se plantee aumentar su presencia militar en el viejo continente



a corto plazo, en parte dadas las limitaciones presupuestarias a las que se enfrenta el Pentágono así como su voluntad de dedicar una mayor atención estratégica a Asia. Por otro lado, EE UU quiere evitar la escalada de tensiones con Rusia a nivel diplomático y militar.

En Asia Oriental, EE UU sigue actuando como el principal garante de la seguridad regional. No obstante, la Administración Obama insiste en que su “eje” o “pivote” hacia Asia no tiene como objeto contener o frustrar el auge de China, sino preservar la estabilidad regional en un momento caracterizado por el cambio y la incertidumbre geopolítica. De hecho, oficialmente, el énfasis del Gobierno de EE UU se centra en los aspectos diplomáticos y económicos del “eje” o “pivote”. A lo largo del último año, EE UU ha redoblado sus esfuerzos diplomáticos para concluir el Acuerdo de Asociación Trans-Pacífico (un acuerdo de libre comercio), a la vez que ha buscado consolidar sus alianzas en la región (sobre todo con Japón, Australia y Filipinas) y fortalecer sus vínculos en materia de seguridad con otros países como Vietnam, Indonesia o India.

Los recortes en los presupuestos de defensa están empezando a hacer mella en la preparación de las fuerzas estadounidenses, mientras que las crisis en Siria, Irak y Ucrania han supuesto una distracción al objetivo del Pentágono de concentrar su atención estratégica en la zona de Asia-Pacífico. Dicho esto, EE UU no ha dejado de lado los aspectos estratégico-militares de su “eje” o “pivote” hacia Asia. El Pentágono está dedicando cada vez más recursos al desarrollo de conceptos y capacidades que fortalezcan su flexibilidad operacional a nivel global, como por ejemplo el Programa de Ataque Global Inmediato Convencional, las tecnologías láser y de energía dirigida o los sistemas de defensa anti-misiles. Si bien muchos de esos conceptos y capacidades no apuntan necesariamente a Pekín, todos ellos contribuirían considerablemente a superar el “desafío A2/AD chino” y, por tanto, fortalecerían la posición estratégica de EE UU en Asia-Pacífico.

La llamada “revolución del gas de esquisto” promete hacer a EE UU autosuficiente a nivel energético y, por tanto, dotarle de una mayor flexibilidad diplomática en Oriente Medio. No obstante, parece poco probable que EE UU abandone esa región a su propio destino. La inestabilidad en Oriente Medio podría tener un impacto muy negativo sobre la economía mundial y perjudicar la seguridad de algunos de los principales aliados estadounidenses en Asia (sobre todo Japón y Corea del Sur). Por otro lado, EE UU sigue comprometido con garantizar la seguridad de Israel y otros aliados regionales, y mantiene una importante presencia militar en el Golfo Pérsico. Aún así, la creciente atención estadounidense a la recuperación económica, el desgaste causado por las largas intervenciones militares en Irak y Afganistán y el ascenso estratégico de China y Asia están propiciando un reajuste de las prioridades globales de EE UU, a favor de los “frentes” doméstico y Asia-Pacífico. Ello explica en buena medida la decisión de Washington de reducir sus ambiciones estratégicas y políticas en Oriente Medio, tal y como anunció el presidente Obama en la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) celebrada en septiembre de 2014.

La principal cuestión a la que se enfrenta EE UU en Oriente Medio es cómo maximizar su influencia política con el menor esfuerzo estratégico posible. En ese contexto, EE UU está intentando adoptar un enfoque estratégico más indirecto, que evite largas operaciones militares y formas directas de control político y haga hincapié en el papel de la diplomacia, la inteligencia, la vigilancia y el desarrollo de las capacidades de seguridad y defensa de sus aliados regionales. En el caso de desafíos que requieran una acción militar directa, EE UU priorizará formas más “quirúrgicas” de intervención, como son por ejemplo los ataques de precisión, el uso de “drones” y Fuerzas Especiales o el recurso a ataques cibernéticos.

Por último, la decisión del presidente Obama de retirar todas las tropas estadounidenses de Afganistán después de 2016 podría tener conse-

cuencias negativas para la influencia de Washington en Asia Central y del Sur. Desde 2001, su fuerte presencia militar en Afganistán le ha proporcionado a Washington los medios para ejercer una considerable influencia política en ese país, una base desde la que realizar y sostener diversas operaciones en Pakistán y una plataforma estratégica para fortalecer sus vínculos de seguridad con las repúblicas centroasiáticas. Si bien EE UU tiene la voluntad de mantener sus vínculos de seguridad con Afganistán, Pakistán y las repúblicas de Asia Central, la ausencia de una presencia militar directa en la zona hará esto cada vez más difícil.

### **Implicaciones para Europa**

En la medida que el mundo se vuelve cada vez más inestable y EE UU busca adoptar un enfoque estratégico más prudente y priorizar la región de Asia-Pacífico, la idea de que los europeos deberían realizar un mayor esfuerzo por garantizar la seguridad en su entorno geográfico inmediato parece aunar cada vez más apoyos. El hecho de que 2014 haya sido testigo de una reverberación de la inestabilidad en Oriente Medio y Europa del Este no hace sino reforzar dicha perspectiva. Efectivamente, es imperativo que los europeos dediquen más recursos a la defensa y asuman una mayor parte de las tareas de seguridad en su vecindad inmediata, especialmente en Europa del Este y Oriente Medio. Dicho esto, la perdurabilidad del sistema internacional occidental requiere que los europeos asuman responsabilidades de seguridad más allá de su propia vecindad y conciban la relación transatlántica como una empresa global.

En un contexto geoestratégico caracterizado por el ascenso de Asia (y de China en particular) y por la multiplicación de centros de actividad económica en distintos lugares del mundo, es ineludible que los europeos desarrollen un enfoque más global hacia la seguridad. Es cierto que cada vez más europeos son conscientes de la importancia que la estabilidad en la zona de Asia-Pacífico y la seguridad de las

vías de comunicación marítima globales tienen para sus propios intereses económicos y estratégicos. Es preciso que dicha consciencia se consolide. El ascenso económico y también estratégico de diversas potencias asiáticas implica que las dinámicas geopolíticas que emanan desde Asia tendrán un impacto cada vez mayor sobre Europa y distintas partes de la vecindad europea, incluidos Oriente Medio, África o el Ártico.

El sistema internacional liberal occidental no puede sobrevivir en Europa a menos que sobreviva a nivel global. Ello implica que el “eje” o “pivote” de EE UU hacia Asia-Pacífico está en el interés estratégico de Europa. Pero también quiere decir que los europeos deben dedicar un mayor esfuerzo a reforzar su contribución a la hora de gestionar los riesgos y mantener la seguridad en la región de Asia-Pacífico. Ello requerirá una mayor coordinación transatlántica y un mayor esfuerzo por parte de las principales potencias europeas para entablar relaciones estratégicas con los principales aliados de EE UU en Asia. Por su parte, la UE debería reforzar aún más su presencia económica y diplomática en la región de Asia-Pacífico y profundizar su relación con diferentes socios regionales y organizaciones, como por ejemplo la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, en sus siglas en inglés), con el fin de ayudar a disminuir o mitigar posibles tensiones en la región.

## 2. Rusia: la potencia revisionista de Europa

*Neil Melvin*

La crisis en Ucrania ha cambiado las percepciones sobre la seguridad europea como ningún otro evento desde el colapso de la Unión Soviética. En Rusia, la crisis ha llevado a una reorganización de las prioridades de seguridad. Ahora Moscú considera a la comunidad euro-atlántica como su principal desafío estratégico, que debe ser enfrentado mediante acciones firmes e incluso militares, en el marco de su política exterior y de seguridad. Ejemplo de ello ha sido la anexión de Crimea en 2014.

Los líderes rusos consideran a Estados Unidos (EE UU), en particular, como una amenaza a su seguridad nacional. Según Moscú, en repetidas ocasiones Washington ha ignorado y quebrantado el marco de reglas internacionales. La inestabilidad y la violencia en la vecindad de Rusia son vistas como el resultado de la injerencia por parte de EE UU y la Unión Europea (UE). El apoyo de Washington hacia el cambio de “régimen” (por ejemplo en Irak, Libia y, en la opinión de Moscú, en Ucrania), en particular, suscita especial preocupación. El desafío internacional que supone la violencia islamista se atribuye cada vez más a la injerencia estadounidense y los fracasos de EE UU en Oriente Medio.

Rusia ha pasado de cooperar con cautela con la comunidad euro-atlántica a desafiar a EE UU y la UE, mientras intenta reemplazar el orden liberal internacional por otro donde Rusia sea el actor principal.

En palabras del presidente Putin en el Club Valdai en octubre de 2014, en este “punto histórico de inflexión”, o se han de introducir “nuevas reglas o se jugará sin reglas”.

### **Reafirmar el papel de gran potencia de Rusia**

Rusia se ve cada vez más rodeada de amenazas y desafíos a sus intereses, sobre todo su histórico predominio en el espacio post soviético. Por tanto, su reacción consiste en expandir sus intereses e intentar reafirmar la posición de Rusia. EE UU y Europa son considerados sus principales “competidores”, que intentan mermar la influencia de Moscú. Mientras se opone a Washington y Bruselas, Moscú busca redefinir sus relaciones ambivalentes con Pekín. Algunos en Rusia ven a China como una alternativa a Occidente. En Oriente Medio, Moscú busca mantener el terreno en Siria y contener una mayor expansión de los grupos extremistas en la región y hacia Asia Central.

Con el conflicto en Ucrania, Europa del Este es ahora determinante para la seguridad de Rusia. En 2013, Moscú vio a la Asociación Oriental de la UE, sobre todo con relación a Ucrania (país considerado por Moscú como clave para sus políticas de integración), como un esfuerzo para perjudicar a Rusia y avanzar los intereses occidentales. Esa percepción ha llevado a un alejamiento cada vez mayor entre Rusia y Occidente en los últimos años.

La decisión del entonces presidente ucraniano, Viktor Yanukovich, a finales de 2013, de rechazar el Acuerdo de Asociación con la UE y optar por un paquete alternativo que le ofrecía Moscú desencadenó una ola de protestas a lo largo del país. Para Rusia, como explicó Putin en su discurso a la Asamblea Federal rusa en diciembre de 2014, la cuasi fragmentación del Estado ucraniano durante el primer trimestre de 2014 formaba parte de un patrón de injerencia y “contención” estadounidenses, con el objetivo final de cambiar el régimen en Moscú e in-

cluso destruir a Rusia “mediante el apoyo al separatismo”. Por tanto, el régimen de Putin ha presentado la anexión de Crimea y la “protección” de grupos insurgentes en el este de Ucrania como una acción defensiva con el fin de proteger a Rusia de las amenazas externas.

Mientras que el objetivo de integrar a Ucrania en la Unión Euroasiática promovida por Moscú desapareció con la anexión de Crimea y el papel de Rusia en el conflicto en el este de Ucrania, bloquear la integración de Kiev en la comunidad euro-atlántica es ahora una prioridad para Moscú. El conflicto prolongado en el este de Ucrania le da una fuerte ventaja a Moscú a la hora de impedir que Ucrania se acerque a Occidente, y pone más presión sobre otros países como Georgia y Moldavia que buscan integrarse en la comunidad euro-atlántica.

Tras la guerra entre Rusia y Georgia en 2008, Rusia ha asumido un papel central en moldear las dinámicas de los conflictos prolongados del Cáucaso. Esos conflictos han sido una herramienta particularmente útil, sobre todo para impedir que Georgia se acercara a la comunidad euro-atlántica. El Kremlin ha indicado que está preparado para consolidar su influencia sobre los conflictos prolongados de la región para lograr sus objetivos políticos: una posible anexión territorial (Osetia del Sur), un mayor control administrativo y en materia de seguridad (Abjasia) y relaciones bilaterales fuera de los formatos multilaterales, como el Proceso de Minsk para Karabaj de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). Armenia es central para la posición de Rusia en la región. La ayuda de Moscú en materia de seguridad es vital para que Ereván pueda impedir que Azerbaiyán retome por la fuerza el control de la región disputada de Karabaj. En 2013, Rusia amplió su base militar en Armenia. Moscú ha empezado a emplear una política de “divide y vencerás” en la región, por ejemplo indicando que estaba dispuesta a vender armas a Azerbaiyán a menos que Armenia rechazase un Acuerdo de Asociación con la UE en 2013.

Con la retirada de las fuerzas occidentales de Afganistán, Rusia ha asumido un papel principal en la seguridad de Asia Central. Moscú ha concluido acuerdos para el establecimiento de bases militares en Kirguistán y Tayikistán, así como grandes acuerdos para la transferencia de armas, y ha promovido la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC) en la región. Putin ha abierto la puerta a la posibilidad de que se den nuevas revisiones territoriales para “proteger” a la diáspora rusa en su vecindad (sobre todo en Kazajstán donde un cuarto de la población es de etnia rusa), lo que ha aumentado la presión sobre las autoridades de la región para apoyar las iniciativas de integración de Rusia.

Más allá de Asia Central, Moscú está buscando dar su propio “eje” o “pivote” hacia la región de Asia-Pacífico, como el principal mercado en el futuro para las exportaciones de materias primas rusas, especialmente energía. El foco del Kremlin sobre Asia ha aumentado aún más durante la crisis de Ucrania, y China es considerada como un socio estratégico para contrarrestar a EE UU y sus aliados en un mundo más multipolar. La relación ha sido consolidada mediante importantes acuerdos para la provisión de energía rusa a China. Si bien Rusia y China tienen posiciones cada vez más convergentes, la relación no está libre de competencia, dado el ambicioso proyecto de China para establecer una Nueva Ruta de la Seda para conectar China y Europa vía Asia Central y la iniciativa rusa de Unión Aduanera en el marco de la Unión Euroasiática. Hará falta coordinar las iniciativas de ambos países para evitar futuras tensiones. La relación con China es cada vez más estratégica para Rusia, pero la cooperación más allá de la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS) tiene todavía un carácter *ad hoc* e informal.

Mientras que la posición de Rusia en Oriente Medio ha empeorado considerablemente desde la era soviética, la relación estratégica de Moscú con Siria y su papel líder en la cuestión nuclear iraní (como miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas)



le han proporcionado ventajas significativas. El Kremlin ha usado esa ventaja sobre todo para desafiar a la “injerencia” euro-atlántica, puesto que Rusia tiene poco que aportar en un Oriente Medio asolado por la primavera árabe y sus consecuencias.

Rusia ha mirado de manera pragmática la aparición de nuevas agrupaciones multilaterales fuera del orden liberal dominado por EE UU, sobre todo el formato de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) y el G20. Pero la economía relativamente débil de Rusia y los diferentes intereses en esas agrupaciones han impedido que Moscú asumiera un papel de liderazgo.

### **La doctrina Putin**

En la década siguiente a la caída de la Unión Soviética, la Federación Rusa empezó un proceso de reconstrucción de su posición internacional. Los pilares de ese proyecto eran los activos heredados de la Unión Soviética: un asiento permanente en el Consejo de Seguridad, las fuerzas nucleares soviéticas, un papel principal en el espacio post soviético y los antiguos aliados de la Unión Soviética (sobre todo Siria). Para los rusos, esos elementos hacen que Rusia sea una gran potencia y, por consiguiente, la política rusa se ha centrado en proteger esos intereses clave.

Rusia apoyó la “guerra global contra el terrorismo” después del 11-S porque compartía la misma visión sobre los principales desafíos internacionales. Rusia intentó asumir su posición al lado de EE UU como guardián del orden internacional, responsable por sus propias áreas de interés, sobre todo la antigua Unión Soviética. Pero en la medida que la agenda de seguridad liderada por EE UU se amplió para incluir la construcción estatal y la promoción de la democracia, incluso mediante el cambio de regímenes, Moscú empezó a incomodarse con las intervenciones occidentales que no contaban con

el consentimiento del Consejo de Seguridad, como Kosovo e Irak. Para los líderes rusos, la ampliación de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la UE a los antiguos países del Pacto de Varsovia e incluso a algunas ex repúblicas soviéticas confirmó que la promesa de cooperación en materia de seguridad no era más que un velo para encubrir la expansión de la comunidad euro-atlántica a expensas de Rusia.

Tras regresar a la presidencia en 2012, el presidente Putin lanzó una serie de iniciativas dirigidas a consolidar y expandir las capacidades de Rusia como un país independiente de la comunidad euro-atlántica. La renovación del ejército ruso se convirtió en una prioridad. De igual modo, dar un nuevo impulso a la integración de la vecindad rusa mediante la Unión Aduanera, la Unión Euroasiática y la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC) subió a la cima de la agenda de Putin. En Rusia, esas iniciativas son presentadas como una forma de estabilizar Eurasia (alrededor del núcleo ruso) y mejorar la situación económica y de seguridad de la región.

Las políticas de integración han sido reforzadas con una estrategia de palos y zanahorias, sobre todo mediante el uso de la política energética, la venta de armamento ruso y el poder “blando” (los medios de comunicación y el apoyo a grupos pro rusos, entre otros), junto con la tradicional política de seguridad. La importante exportación de materias primas ha aportado los fondos para reconstruir las fuerzas armadas, y Moscú planea gastar \$500 mil millones en nuevos armamentos hasta 2020. El objetivo de la modernización militar es proveer una nueva generación de armas para contrarrestar a la OTAN, así como para mejorar las capacidades de Rusia para llevar a cabo guerras expedicionarias (incluyendo guerras asimétricas) en su vecindad. Anular las perspectivas de revoluciones pro democráticas se ha convertido en una parte clave de la estrategia de Rusia en su vecindad e influyó, en gran medida, en la respuesta rusa a las protestas del Maidán durante 2013 y 2014 en Ucrania.

A través de la anexión de Crimea y la guerra en Ucrania, Rusia ha demostrado que está preparada para usar la fuerza (aunque ya lo había hecho en parte en 2008 con la guerra con Georgia), y ahora sus políticas blandas de integración sirven de apoyo a la línea más dura. Por tanto, en lugar de que el *status quo* post soviético sirva de base para la seguridad europea, Rusia se ha convertido, por lo menos en parte, en una potencia revisionista, que actúa militarmente para crear un orden regional que sirva a sus propósitos.

### **Implicaciones para Europa**

Las relaciones entre la UE y Rusia se encuentran en una encrucijada. Durante 2015, tanto Moscú como Bruselas tendrán que decidir si dejan que escale la confrontación y que ésta posiblemente se expanda a otras regiones o llegan a un acuerdo. Las consecuencias de los eventos en Ucrania podrían extenderse, mientras que es probable que el epicentro de la crisis ucraniana siga inestable, con el potencial para empeorar aún más la confrontación entre Rusia y la comunidad euro-atlántica. Alentado por sus éxitos en Ucrania, es probable que el Kremlin continúe intentando atraer a sus vecinos más cerca de su órbita, extender su influencia en los Balcanes Occidentales e intente dividir a los Estados miembros de la UE.

A nivel global, Rusia intentará aprovechar sus fortalezas: su asiento en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, su asociación con China y otros Estados dispuestos a contener a EE UU, sumado a su papel clave en Eurasia y sus aliados en la región. El discurso central del Kremlin versará sobre un mundo desordenado como consecuencia de la hegemonía estadounidense y el hecho de que la comunidad euro-atlántica no supo aceptar la realidad de la multipolaridad, con Rusia como líder. Sin embargo, Rusia es más vulnerable de lo que deja entrever su discurso asertivo. El declive de los precios de la energía, las sanciones occidentales y los costes de apoyar una serie de conflictos

prolongados y territorios anexados pondrán aún más presión sobre el presupuesto ruso, con el riesgo de recesión en 2015. La desaceleración de la economía y quizás incluso una crisis financiera en toda regla podrían afectar aún más la capacidad de Rusia de competir con la comunidad euro-atlántica. Asimismo, los crecientes temores de los vecinos de Rusia acerca de las ambiciones políticas de Moscú podrían afectar los planes de integración rusos.

Las relaciones con Rusia y los vecinos orientales son determinantes en los esfuerzos de la UE para forjar una política exterior europea común. Con vistas a que la UE actúe de manera estratégica en su vecindad oriental en 2015, Bruselas tendrá que acordar una política común para lidiar con Moscú. Ello requerirá que los Estados miembros de la Unión logren acordar una posición política que reconozca a Rusia como un desafío geopolítico y, al mismo tiempo, busque la cooperación en las áreas de interés europeas, como la cuestión iraní o el antiterrorismo. Incluso si el poder “duro” de Rusia se mantiene bajo control dada su debilidad económica, las herramientas del poder “blando” de Moscú –sus vínculos con las minorías de habla rusa en su vecindad, el papel prominente de Moscú en el espacio mediático euro-asiático y los continuos esfuerzos para desarrollar la Unión Euroasiática– implicarán que, más allá de las sanciones, la UE tendrá que revisar sus marcos políticos establecidos (la Política Europea de Vecindad y la Asociación Oriental) y diseñar respuestas más políticas y operativas.

### 3. China: dos tipos de asertividad

*Andrew Small*

El enfoque de Pekín para manejar el desorden global se divide entre su vecindad inmediata, que sigue plagada de reclamos históricos y disputas territoriales, y crisis en otras regiones, donde el papel político y de seguridad de China ha sido tradicionalmente más distante. En Asia Oriental, la propia China es una de las principales fuentes de desorden, y su postura asertiva con relación a las disputas marítimas en el área ha dado lugar a temores de que éstas puedan conducir a un conflicto abierto entre las potencias de la región. Sin embargo, en la mayor parte del resto del mundo, un enfoque más asertivo por parte de China, de hecho, sería, por lo general, bienvenido. Ya sea mediante su papel cada vez mayor en Afganistán o su creciente participación en misiones de mantenimiento de la paz y para combatir la piratería, la disposición de Pekín para deshacerse de sus inhibiciones en materia de política exterior y empezar a actuar como una potencia mundial más “normal” están empezando a traducirse en contribuciones constructivas a la seguridad más allá de Asia Oriental.

#### **La percepción de las amenazas regionales y globales**

Mientras que China alberga una serie de preocupaciones económicas y estratégicas que son de alcance global, Asia Oriental sigue siendo su principal foco de seguridad. Hasta finales de los años 2000, la percep-

ción china de las amenazas se definía casi exclusivamente en términos de defensa. Con la excepción de un número reducido de contingencias regionales, como la posible implosión de Corea del Norte, a Pekín le preocupaba, sobre todo, el poder contener la independencia de Taiwán y lograr ser capaz de contrarrestar el poder militar de Estados Unidos (EE UU). Su baremo para el riesgo y la escalada del conflicto en su vecindad era bajo, especialmente si suponía una amenaza para las relaciones políticas y económicas que China consideraba esenciales para su agenda de desarrollo a nivel nacional.

Pero en la medida en que han aumentado las capacidades de China tanto militar como económicamente, ese cálculo ha cambiado y se ha visto magnificado por las percepciones de las élites y la opinión pública chinas de que la mejor posición del país debería traducirse en logros concretos, incluyendo la oportunidad de corregir algunas “injusticias” históricas en la región. Por ejemplo, desde 2008 China ha actuado de manera cada vez más asertiva en las disputas marítimas en los Mares de la China Meridional y Oriental, incluyendo su disposición para usar instrumentos comerciales y económicos para servir a fines político-estratégicos. Japón, Vietnam y Filipinas, en particular, han sido objeto de una fuerte presión militar y económica por parte de China, a través de la explotación del petróleo en territorios en disputa, la toma de arrecifes también en cuestión, la creciente presencia de barcos y aviones chinos en sus aguas y espacio aéreo y cortes selectivos en algunas importaciones y exportaciones clave.

Al este de China, las cuestiones de seguridad global presentan un panorama completamente diferente. Una serie de acontecimientos adversos en el arco de inestabilidad que va desde las fronteras occidentales de China hasta África no sólo han contribuido a aumentar la percepción de China de las amenazas existentes, sino que también están empujando a Pekín a desempeñar un papel más importante a la hora de abordarlas. Hasta hace poco, ante crisis de seguridad fuera de su vecindad, China había buscado preservar sus intereses de manera relativamente discreta,

a la vez que intentaba evitar perjudicar sus relaciones con otras grandes potencias. En cuanto a cuestiones que van desde las negociaciones nucleares con Irán hasta el conflicto en Libia, China ha esperado un lugar en la mesa (al que normalmente ya tenía derecho de todas formas en virtud de su asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas), mientras ha procurado minimizar los posibles daños a sus intereses económicos y políticos inmediatos.

El principal desafío para Occidente ha sido moverse ante el obstructionismo de China en lugar de esperar contribuciones significativas. Pekín normalmente se ha decantado en contra de cualquier forma de intervencionismo, ya sean sanciones o una intervención militar, pero sólo ha bloqueado la acción por completo en alguna que otra ocasión. Cuando China ha resultado ser un obstáculo real, como ha sido el caso de diversas resoluciones del Consejo de Seguridad sobre Siria, ha sido en consonancia con Rusia. Sin embargo, en otros casos en los que se trataba de ayudar a estabilizar un gobierno en el poder en lugar de derrocarlo (Malí) o de suavizar tensiones interestatales (Sudán del Norte y del Sur), el papel de China ha sido, de hecho, útil.

No obstante, en suma, mientras que es posible identificar instancias de colaboración constructiva, como por ejemplo las contribuciones de China a la coalición para combatir la piratería en el Golfo de Adén, las acusaciones de que China ha sido más bien oportunista son en su mayoría justificadas. Pekín se ha alegrado de ver cómo la comunidad internacional (y EE UU en particular) se ha ocupado de los conflictos lejanos y ha querido minimizar su propia exposición a dichas tensiones. Pekín raramente considera a las crisis internacionales, incluyendo las disputas entre grandes potencias, lo suficientemente importantes para sus intereses clave como para actuar políticamente, incluso cuando está en desacuerdo con las acciones de Occidente. La posición de China en cuanto a Ucrania quizás sea el mejor ejemplo de ello. Si bien China, sin duda, se ha mostrado más a favor de Rusia, en la mayoría de los aspectos Pekín ha actuado de

manera calculadamente neutral y simplemente ha tratado de evitar involucrarse de forma directa.

### **¿Una China más asertiva en general?**

Sin duda, el comportamiento de China en Asia está motivado, en cierta medida, por su análisis de amenazas, entre ellas el desarrollo de una esfera de influencia en la cual contener o perturbar el poder militar de EE UU. Sin embargo, el papel de China en el desorden regional también está motivado por una sensación de oportunidad estratégica. Se podría decir que las relaciones cada vez peores de Pekín con muchos de sus vecinos en los últimos años y las estrategias de prevención de éstos –incluyendo los esfuerzos para profundizar los vínculos con EE UU y fortalecer sus ejércitos– han tenido un efecto adverso en la situación estratégica de China. Pero ése sigue siendo un entorno donde Pekín cree que tiene cada vez más influencia y que sus crecientes logros serán imposibles de revertir. Se espera que ese comportamiento más asertivo –que, en el peor de los casos, podría resultar en una escalada de las tensiones y en un conflicto abierto con alguno de los vecinos de China, o incluso con EE UU– se convierta en una característica permanente de la región.

En otras zonas, la percepción de China de las amenazas existentes y sus respuestas estratégicas han cambiado en muchos sentidos. Algunos de esos cambios han sido lentos y a largo plazo. Con el tiempo, el enorme aumento en las inversiones chinas, la necesidad de recursos y el número de personal en tantas crisis alrededor del mundo necesariamente han ampliado la concepción de Pekín en cuanto a las amenazas a sus intereses. Al mismo tiempo, hace ya casi una década que el ejército chino viene sustituyendo su tradicional enfoque defensivo por una serie de nuevas misiones históricas que ayudan a preparar al Ejército Popular de Liberación (EPL) para hacer frente a una nueva serie de responsabilidades globales, desde operaciones de evacuación



de no combatientes (por ejemplo en Libia en 2011) hasta misiones de mantenimiento de la paz. Acciones como las primeras contribuciones por parte de China de tropas de combate a las operaciones de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en Malí en 2013 y en Sudán del Sur en 2014 son la culminación de ese proceso.

No obstante, los cambios más significativos en la postura de Pekín han estado motivados por algunos acontecimientos recientes. Las convulsiones de la primavera árabe supusieron un *shock* para China, sobre todo el conflicto libio en el que quedó claro lo poco preparada que estaba China para cumplir con la tarea de evacuar a decenas de miles de ciudadanos de las zonas de combate. Ello ha obligado a China a reevaluar no sólo su exposición a crisis desde Irak a África del Norte, sino también cómo su postura militar a nivel global –como el despliegue de efectivos y el acceso fiable a instalaciones portuarias– podría afectar su capacidad para responder de manera más eficaz en el futuro.

Pero el acontecimiento reciente más importante ha tenido lugar en la propia China. Una seria escalada de los ataques terroristas durante el último año, incluyendo ataques en grandes ciudades fuera de la inquieta provincia de Xinjiang en el noroeste del país, han incrementado la importancia de conflictos que podrían llegar a contribuir a crear refugios o lugares de entrenamiento para militantes uigur. Afganistán y Siria, en particular, han suscitado preocupaciones; el primer país dado que durante años ha albergado grupos militantes del Turquestán Oriental y el segundo dado el libre movimiento de personas entre Siria y Turquía, que tradicionalmente ha sido el mayor centro de apoyo en el exterior a la causa uigur. Asimismo, el Estado Islámico (EI) no ha tenido muchos escrúpulos en nombrar a China como un objetivo, algo que los talibán afganos y Al-Qaeda estaban mucho menos dispuestos a hacer. Puede que, de momento, aún no haya una conexión muy directa entre la decisión de algunos chinos de desplazarse a Siria y Afganistán para luchar y los incidentes en China, pero Pekín prevé un contexto donde la amenaza del islamismo a los intereses chinos va en aumento.

Las preocupaciones de China se ven agravadas porque cree que EE UU está reduciendo su papel en la gestión del desorden emergente en el Gran Oriente Medio. Hace mucho que a Pekín le preocupa la presencia de bases militares estadounidenses cerca de sus fronteras occidentales, y China se mantuvo firmemente en contra de cualquier intervención en Siria mientras se planteaba un cambio de régimen para poner fin a la guerra civil. Pero la retirada de EE UU de Afganistán y su enfoque más bien débil hacia el conflicto en Siria han suscitado en China la preocupación de que puede que Pekín tenga que asumir una responsabilidad mayor en la gestión de esos problemas.

Las herramientas preferidas de Pekín para abordar esas crisis siguen siendo sobre todo económicas y políticas en vez de militares, pero algunas de esas medidas podrían tener un impacto significativo incluso si China no desempeña un papel en materia de seguridad más importante. Los planes de Pekín para crear un Cinturón Económico de la Ruta de la Seda y una Ruta de la Seda Marítima, que conecten mejor el país con sus mercados y rutas de suministro principales, reflejan tanto un plan para estabilizar su periferia occidental como una iniciativa comercial. Las grandes inversiones y proyectos de infraestructura chinos suponen una oportunidad para llevar a cabo cambios a largo plazo en las perspectivas de países cuya fragilidad también se debe a la debilidad económica y una mala conectividad.

Pero, en algunos casos, China sí está dispuesta a hacer mucho más que simplemente desplegar su poderío financiero. Afganistán es uno de los casos más importantes. Varios factores están contribuyendo a cambiar el papel de China como actor periférico a un actor clave en el futuro de Afganistán. Entre ellos se encuentran la organización en China de la primera reunión multilateral sobre Afganistán tras las elecciones en ese país; sus crecientes contribuciones en materia de ayuda; sus ofertas para organizar conversaciones de reconciliación con los talibán; la organización de varias reuniones con Estados regionales clave; su discreta inclinación hacia su férreo aliado Pakistán; y su profunda cooperación

en inteligencia con Kabul. Asimismo, éste es uno de los pocos casos donde, a pesar de la creciente competencia estratégica con EE UU en Asia Oriental, ambas partes están desarrollando una cooperación cada vez más profunda sobre una cuestión de gran interés mutuo. Aún existen muchos contextos en los cuales las diferencias en la evaluación de riesgos y amenazas, objetivos políticos y valores hacen que sea difícil que China y las potencias occidentales desarrollen políticas complementarias. Pero en crisis donde las preocupaciones de estabilidad y antiterrorismo son la máxima prioridad para todas las partes, China sí podría convertirse en un socio cada vez más importante.

### **Implicaciones para Europa**

Todo ello tiene una serie de implicaciones para la Unión Europea (UE). Con relación a las tensiones en Asia Oriental, Europa todavía necesita reflexionar mejor sobre cómo su postura diplomática, políticas comerciales, venta de armas y cooperación con otros Estados en la región podrían influir sobre las elecciones estratégicas de China. Al abordar una región que es de suma importancia para el futuro de la economía europea, y que será la escena principal de la competencia entre las grandes potencias a lo largo de este siglo, la distancia geográfica no debería ser un argumento para la falta de atención. En ocasiones, ello necesariamente acarreará tensiones políticas con Pekín. Como bien saben los europeos de su propia área de influencia, cuando potencias asertivas tienen un comportamiento coercitivo hacia sus vecinos más pequeños, hay algunas prácticas que simplemente no pueden aceptarse si la UE desea seguir defendiendo una serie de normas, reglas y valores básicos.

No obstante, una asociación sostenida con China para abordar algunas crisis internacionales podría ser una perspectiva cada vez más viable durante 2015. La operación de la UE para combatir la piratería en aguas somalíes (Operación Atalanta) es un ejemplo de su capacidad

para ofrecer una plataforma para la integración del Ejército Popular de Liberación en el orden mundial de seguridad, puesto que el EPL desea desarrollar su experiencia trabajando a la par de ejércitos avanzados que no suponen una competencia directa en materia de seguridad.

Las ventajas inmediatas de una mayor participación política, económica y de seguridad por parte de China a la hora de abordar algunas de las preocupaciones más serias de Europa también están bastante claras. En cuanto a Ucrania, el espacio para ello sigue siendo limitado, puesto que la creciente aproximación de China hacia Rusia implica que lo mejor que se puede esperar, siendo realistas, es que Pekín continúe con su neutralidad política y que aporte algún apoyo económico. Pero en las crisis a lo largo del Gran Oriente Medio, incluyendo Afganistán y el Norte de África, Europa debería estar intentando profundizar su nivel de cooperación política, intercambio de inteligencia y coordinación a largo plazo de las políticas y de la ayuda económica. En los últimos años, han sido grandes las dificultades que ha supuesto una China más asertiva, y éstas permanecerán en 2015. Con todo, cuando se trata de abordar muchos de los principales desafíos de seguridad de Europa, la asertividad china podría llegar a ser un activo importante.

## 4. India: el subcontinente y el mar abierto

*Gauri Khandekar*

India cree firmemente en la autosuficiencia y nunca baja la guardia, lección que aprendió de su pasado colonial y su derrota en la guerra con China en 1962. Para lidiar con sus múltiples inseguridades, India emplea una política mixta, compuesta por la disuasión nuclear, el poder duro y el poder blando y las asociaciones con otros países. Por ejemplo, en la actualidad India es el mayor importador de armas del mundo. El poder blando de India se basa en sus vínculos históricos y culturales con su vecindad inmediata en el sur de Asia, Oriente Medio y África, mientras que sus valores democráticos le han ayudado a ganarse la confianza de la comunidad internacional. India cuenta con una exitosa red de asociaciones en materia de seguridad con Israel, Estados Unidos (EE UU), Rusia y algunos Estados miembros de la Unión Europea (UE). Además, una nueva constelación de socios, como Australia y Japón, es cada vez más importante para la estrategia de India en la región indo-pacífica.

### **India se siente rodeada**

Dos vecinos de India, China y Pakistán, poseen armas nucleares y ambos han iniciado guerras contra Nueva Delhi y disputan las fronteras del Himalaya que comparten con India. Desde hace décadas, India se enfrenta al terrorismo transfronterizo y tiene que hacer frente a incur-

siones de su archi rival Pakistán. Por tanto, dos tercios del poder militar de Nueva Delhi se dirigen hacia Islamabad. Pakistán cuenta con el apoyo de China, con quien tiene una fuerte asociación militar y estratégica. Pakistán es el principal cliente para las exportaciones de armas chinas. India, China y Pakistán son los tres mayores importadores de armas del mundo y los tres están en proceso de aumentar y mejorar sus arsenales nucleares. Por tanto, la necesidad de abordar la amenaza pakistaní obliga a India a depender mucho de la disuasión nuclear, de su poderío militar y de su información de inteligencia.

Asimismo, a India le preocupa la influencia pakistaní en la región, sobre todo en Afganistán donde se sospecha que Islamabad no sólo está fomentando el terrorismo, sino que también está apoyando a los talibán, proporcionándoles santuario, armas y entrenamiento. Todos los demás vecinos de India son democracias débiles y empobrecidas y presentan varios desafíos para Nueva Delhi, como bases para el terrorismo contra India, la inmigración ilegal en gran escala, la falsificación de dinero y el tráfico ilegal de bienes, así como por la probabilidad de contagio de los conflictos étnicos internos (por ejemplo el conflicto étnico en Sri Lanka o la insurgencia maoísta en Nepal). India también está involucrada en pequeñas disputas territoriales con Bangladesh, Nepal y Sri Lanka.

India tiene una compleja relación con China, marcada por disputas territoriales, conflictos fronterizos, así como una profunda desconfianza, pero también posee una creciente interdependencia económica y cooperación a nivel multilateral. Nueva Delhi se siente rodeada por la creciente presencia de Pekín en su vecindad y está dispuesta a contrarrestar la capacidad de China para proyectar su poder naval en su patio delantero, el amplio Océano Índico, que es el mayor y más importante corredor comercial del mundo. Más de dos tercios de la frontera india dan al mar, lo que agrava las preocupaciones de India sobre las estrategias chinas del “collar de perlas” y la “Hoja de la Ruta Marítima”, que incluyen el acceso a posibles bases militares actualmente presentadas

como puertos comerciales en Pakistán, Sri Lanka, Bangladesh y Birmania/Myanmar, así como sobre la creciente influencia de Pekín en África Oriental, incluso mediante la provisión de cantidades considerables de ayuda. Por ejemplo, en octubre de 2014, submarinos armados con misiles balísticos nucleares y buques de guerra chinos atracaron en Sri Lanka por primera vez.

Los disturbios en África también tienen implicaciones estratégicas para India. El país tiene una larga historia de relaciones con el continente, crecientes intereses energéticos, un comercio próspero y objetivos de desarrollo en común. La diáspora india en 46 países africanos alcanza casi los 2,7 millones de personas, y la mayoría se encuentra en Sudáfrica y Mauricio. Según la Confederación de la Industria India, las inversiones indias en África superan los \$50 mil millones, en comparación con los \$15 mil millones invertidos por China hasta 2012. Asimismo, según el Alto Comisario indio para Nigeria, Rangaiah Ghanashyam, India es el mayor cliente de crudo de Nigeria y su mayor socio comercial (habiendo superado a EE UU en 2013). A India le preocupa la expansión de las redes extremistas y los conflictos intraestatales y ha desarrollado asociaciones de seguridad con muchos países africanos, como Kenia, Mozambique, Madagascar, Nigeria, Botsuana, Namibia y Lesoto, que incluyen el entrenamiento militar y la capacitación, además de la provisión de equipamiento de defensa. El poder blando también es un componente importante de la relación entre India y África, sobre todo a través de vínculos empresariales, ayuda, cooperación tecnológica y la provisión de medicamentos genéricos.

En Oriente Medio, India aún no es capaz de proyectar su influencia para proteger sus intereses en el área. Oriente Medio concentra la mayor diáspora india (aproximadamente 7 millones de personas de un total de 25 millones según un informe de la cámara baja del parlamento indio, la *Lok Sabha*). Asimismo, la región también representa casi la mitad de los flujos de remesas indios, que en 2012 sumaban los \$69 mil millones (India es el mayor receptor de remesas del mundo) y

casi el 61 por ciento de sus importaciones de petróleo. Las múltiples crisis en Oriente Medio –desde las sucesivas guerras de Irak, la crisis nuclear iraní, el embrollo sirio y el ascenso del Estado Islámico (EI)– preocupan mucho a Nueva Delhi. La principal prioridad de India en Oriente Medio es la estabilidad y Nueva Delhi considera que cualquier participación externa en la región tiene un efecto desestabilizador. Mientras que India preferiría que Irán no desarrollase un arma nuclear, ha condenado las sanciones occidentales contra Teherán, que es una importante fuente de crudo para India. Asimismo, India, que tradicionalmente defiende el principio internacional de no injerencia en los asuntos internos, también ha criticado la interferencia externa en Siria, especialmente por parte de EE UU y los países europeos, lo que, según India, ha agravado los desafíos de Siria.

### **De la disuasión a la oportunidad**

En general, la voluntad y la capacidad de India para emplear el poder duro disminuyen con la distancia, en gran parte debido a sus preocupaciones en cuanto al vecino Pakistán. Para monitorear las amenazas provenientes de Pakistán, incluso en materia de terrorismo, India se apoya sobre todo en sus fuerzas de seguridad fronterizas, la disuasión nuclear y la inteligencia. A Nueva Delhi le preocupa mucho el arsenal nuclear de Islamabad y la posibilidad de que dichas armas nucleares caigan en manos de terroristas/militantes. Con el fin de combatir esas amenazas, India ha establecido una serie de asociaciones de seguridad con EE UU, Rusia, Israel, Reino Unido, Alemania, Francia y otros países, centrándose en el antiterrorismo, la cooperación en materia de defensa y la compra de armamentos.

Las relaciones de India con el resto de sus vecinos en el sur de Asia se caracterizan por una combinación de poder blando y poder duro. Por ejemplo, India ha sido uno de los mayores donantes a Afganistán, donde la ayuda se ha destinado principalmente a la reconstrucción e



iniciativas de la sociedad civil. Además, más del 80 por ciento de los préstamos y subvenciones de India están destinados a Bután, Afganistán, Sri Lanka, Nepal, Bangladesh, Myanmar y las Maldivas. Las relaciones de India con sus vecinos, especialmente en materia de ayuda, también están muy influenciadas por los intentos de China de mejorar sus relaciones con los vecinos inmediatos de India.

El Océano Índico es la principal preocupación de India después de su vecindad inmediata. La sombra de China no sólo ha empujado a India a establecer su propia iniciativa marítima –el “Proyecto Mausam”, que será lanzado a principios de 2015 para fortalecer los vínculos con los Estados costeros desde el África Oriental hasta Indonesia– sino que también ha impulsado a Nueva Delhi a aumentar su cooperación en materia de defensa con Sri Lanka y las Maldivas. India a menudo despliega buques de guerra frente a las costas de África Oriental y en el Océano Índico Sur, y con frecuencia realiza ejercicios navales con varios países del sur y del este de África. Desde 2008, cada dos años India celebra el Simposio Naval del Océano Índico (IONS, en sus siglas en inglés), con el propósito de mejorar la cooperación naval entre los 35 Estados litorales del Océano Índico. Asimismo, India es un miembro fundador de la Asociación de la Cuenca del Océano Índico (IORA, en sus siglas en inglés), que se reúne anualmente.

Sin embargo, la estrategia de India para lidiar con China no es ni pasiva ni se limita al Océano Índico. En 2015, India seguirá mejorando su ejército y su marina para impulsar su proyección militar, incluso hacia el Pacífico. La política exterior india ha empezado a pensar en la región “indo-pacífica”, y las políticas para contrarrestar a China no se limitarán a la vecindad india, sino que alcanzarán a la propia vecindad de China, a través de una mayor presencia de la marina india en el área.

Nueva Delhi ha apoyado la causa de la libre navegación en los Mares de la China Oriental y Meridional ante la controversia entre los Estados litorales, que involucra sobre todo a China. Recientemente, Japón e

India han establecido una “asociación estratégica global especial”, que cubre la cooperación económica y de seguridad. Nueva Delhi también ha comprado una serie de bloques de exploración de petróleo de Hanoi en aguas disputadas y hace poco ha otorgado a Vietnam –un país al que India considera clave para su política de “Mirar hacia el Este” (hacia Asia Oriental)– una línea de crédito de \$100 millones para la compra de materiales de defensa, además de entrenamiento militar y cuatro barcos patrulla.

India también ha aumentado los vínculos con Australia y EE UU, países que no sólo sospechan de China, sino que también cooperan con India en materia nuclear (venta de uranio). En 2015, India participará en todos los foros regionales de Asia y realizará ejercicios navales conjuntos con Australia (por primera vez), Japón y EE UU, así como con otros actores asiáticos (incluyendo China). Promover asociaciones con Vietnam, Filipinas, Taiwán, EE UU, Japón y Australia se convertirá en una importante herramienta de la política india hacia Asia Oriental. Sin embargo, India no aislará a China, puesto que la interdependencia económica entre ambos países viene creciendo de forma constante.

Para abordar las crisis en África, India prefiere la opción multilateral. India es el mayor contribuyente a las fuerzas de mantenimiento de la paz de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en África y participa activamente en los esfuerzos internacionales para combatir la piratería en las costas de Somalia (la marina india es la flota con más presencia en el Océano Índico). Pero el país prefiere no llevar a cabo acciones militares de manera unilateral. Las asociaciones desempeñan un papel clave para India en África y Nueva Delhi ha demostrado tener interés en la cooperación a través de los formatos BRICS (Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica) e IBSA (India, Brasil, Sudáfrica) para abordar los desafíos relativos al desarrollo, y con los Estados miembros de la UE para lidiar con los conflictos en África. Por ejemplo, en una reunión con la UE y líderes de la Unión Africana (UA) en 2013, India ofreció \$1 millón para mejorar el ejército maliense.

India emplea un enfoque relativamente discreto hacia Oriente Medio a pesar de sus importantes intereses en la región. India ha mantenido relaciones cordiales con todos los países de la región, partiendo de la base de vínculos culturales y lingüísticos. La diversidad religiosa de India impulsa su poder blando en el área. India alberga la tercera mayor población musulmana del mundo (175 millones), en gran parte suníes, y la segunda mayor población chiíta después de Irán (40-50 millones). Nueva Delhi prefiere esperar a ver qué sucede con las crisis en Oriente Medio antes de actuar, esperando que se resuelvan por sí mismas o que las solucionen las potencias occidentales (incluso si públicamente Nueva Delhi se opone a su interferencia). La intervención de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en 2011 en Libia hizo sonar las alarmas en Nueva Delhi sobre lo que consideró un cambio de régimen forzoso. Pero, al mismo tiempo, India confió en la OTAN para rescatar a su diáspora de Libia. Además, comparte las preocupaciones de Occidente en cuanto al ascenso del Estado Islámico (EI) en Irak y Siria. Si bien un Irak debilitado supone una gran preocupación para Nueva Delhi, entre otras cosas porque el país es un importante proveedor de crudo, India prefiere dejar que las fuerzas occidentales combatan al EI y se ha centrado en el rescate /regreso de trabajadores indios que han sido secuestrados. En 2015, India probablemente seguirá sin actuar, dejando en manos de Occidente la lucha contra el EI en Irak y Siria.

### **Implicaciones para Europa**

Bajo Narendra Modi (quien fue elegido primer ministro en 2014), India podría hacerse más asertiva y segura de sus intereses. La relevancia estratégica de la UE para India dependerá de la capacidad de ambas partes de centrarse en algunos pocos intereses comunes clave en materia de política exterior.

India siente poca empatía hacia las preocupaciones de la UE sobre Ucrania y se mantiene al lado de su tradicional aliado, Rusia. India se

abstuvo de votar una resolución de la ONU en 2014 sobre la integridad territorial de Ucrania, mientras que el ex asesor de Seguridad Nacional, Shivshankar Menon, ha afirmado apoyar los “intereses legítimos” de Rusia en Ucrania. En Siria, India se ha opuesto a cualquier intervención militar por parte de las potencias occidentales contra el régimen de Assad, manteniendo que el conflicto sirio debería ser resuelto mediante el diálogo y esfuerzos políticos liderados por los propios sirios. Si bien discretamente Nueva Delhi apoya la acción internacional militar contra el EI, no se puede esperar que se una abiertamente a esos esfuerzos. Por tanto, la UE no debería esperar una gran colaboración de India en crisis acaecidas en sus vecindades del sur y del este.

Sin embargo, el creciente involucramiento de India en África podría abrir el camino para la cooperación entre Nueva Delhi y Bruselas y los Estados miembros de la UE en la región. Un diálogo entre la UE e India sobre África podría ayudar a ambos socios a debatir sobre cómo unir fuerzas o llevar acciones complementarias para responder a los desafíos del desarrollo en África o en conflictos como los que involucran a Boko Haram en Nigeria o la insurgencia en Malí. De igual modo, la libre navegación en la región indo-pacífica es otra cuestión de mutuo interés que podría ser incluida en los diálogos.

## 5. Kazajstán: proyecto de potencia emergente

*Jos Boonstra*

Kazajstán es una potencia centroasiática que se encuentra en una posición incómoda entre dos gigantes –Rusia y China– y frágiles vecinos hacia el sur. A pesar de no tener una gran población (sólo 17 millones), fuerza militar o influencia económica, el país tiene un gran territorio (el noveno mayor del mundo), recursos naturales y ambición internacional. Kazajstán pretende estar entre las 30 naciones más desarrolladas del mundo hasta 2050. Sin embargo, hasta la fecha el récord de reformas internas del país es más bien bajo. El objetivo de construir su propio modelo de “democracia distinta y adaptada a la cultura” del país ha reemplazado a los compromisos anteriormente adquiridos en materia de avances democráticos. La falta de reformas está afectando la imagen y las aspiraciones internacionales del país.

Kazajstán se presenta como un puente clave entre Asia y Europa, así como mediador de algunos desafíos internacionales. Para ello, Astana emplea una política exterior multi-vectorial, que nació de la necesidad de contrarrestar la influencia rusa y china, pero que ahora se ha convertido en una manera de hacer amigos en casi todas partes. En los próximos años, el país se enfrenta a una serie de retos, que van desde la caída en los precios del petróleo y las consecuencias indirectas para la economía kazaja de las sanciones de la Unión Europea (UE) y Estados Unidos (EE UU) contra Rusia hasta los reclamos sociales y las cuestiones sobre la futura sucesión presidencial en un Estado autoritario.

## Una posición delicada

El mayor dolor de cabeza para Kazajstán son las asertivas políticas de Rusia, sobre todo mientras continúe la crisis en Ucrania. La declaración del presidente ruso Vladimir Putin en agosto de 2014 de que Kazajstán no tenía historia a la vez que restaba importancia a la soberanía del país generó preocupaciones en Astana. Un cuarto de la población de Kazajstán es de etnia rusa, lo que, tras la anexión de Crimea, ha suscitado inquietudes de que Rusia pudiera tener ambiciones similares en cuanto al norte de Kazajstán. Una preocupación aún más urgente es el impacto negativo de las sanciones occidentales contra Rusia sobre la economía kazaja, junto con la caída de los precios del petróleo (las exportaciones de petróleo representan un cuarto del producto interior bruto del país). Ya a principios de 2014 la moneda kazaja se devaluó en casi un quinto, aumentaron los precios de los productos alimenticios, disminuyeron las inversiones y se desplomaron las exportaciones a Rusia. Todo ello redujo las previsiones de crecimiento económico para 2014 del 6 al 4,3 por ciento.

Dado que Rusia es el principal socio de Kazajstán –al que está firmemente vinculado a través de las iniciativas rusas de cooperación e integración– la crisis actual hace que sea aún más importante para Kazajstán el desarrollar fuertes vínculos bilaterales y multilaterales con otras organizaciones, sobre todo la UE, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS), y con otros países (China, EE UU y los Estados miembros de la UE). En ese sentido, Astana está trabajando duro para presentarse como el centro de una “nueva ruta de la seda” entre Europa y China.

La segunda mayor preocupación de Kazajstán es el terrorismo y el aumento del extremismo islámico. La retirada de las tropas internacionales de Afganistán implica una desvinculación parcial de la UE y EE UU de la región centroasiática. Pero más urgentes son las preocupaciones sobre los posibles efectos expansivos que podrían afectar

a Kazajstán (narcóticos y el extremismo inspirado en los talibán). Sin embargo, Kazajstán considera los riesgos del radicalismo religioso como parte de un fenómeno más amplio, puesto que esa amenaza puede provenir tanto de movimientos radicales kazajos locales como desde grupos más lejanos, como por ejemplo el Estado Islámico (EI). Como a muchos Estados europeos, a Kazajstán le preocupan los jóvenes radicales que salen del país para luchar junto con el EI y que podrían llegar a suponer una amenaza a la seguridad a su regreso. La fuerte posición de Kazajstán contra el terrorismo y su vigilancia del islamismo radical es comprensible, pero el Estado autoritario tiene dificultades para distinguir entre las amenazas terroristas y la creciente islamización de las sociedades en la región de Asia Central.

Kazajstán forma parte de una vecindad inestable. Mientras que a menudo se dice que la principal amenaza a la seguridad proviene de Afganistán, la región de Asia Central tiene muchos desafíos propios. Estos van desde las tensiones sobre los recursos, sobre todo entre países que poseen agua pero no tienen gas o petróleo (Kirguistán y Tayikistán) y aquellos que cuentan con importantes reservas fósiles pero que no tienen agua (Kazajstán, Turkmenistán y Uzbekistán). Por ejemplo, los planes de expansión hidroeléctrica de Tayikistán han causado grandes tensiones con Uzbekistán que podrían llegar a conducir a un conflicto en el futuro. Otras disputas fronterizas como la que hay entre Tayikistán y Kirguistán sobre la tierra arable ya han resultado en episodios de violencia.

Además de esas tensiones regionales, la estabilidad nacional también podría verse fácilmente amenazada por tensiones sociales en la medida en que las poblaciones de Asia Central se hacen cada vez más joven y los servicios públicos (como las infraestructuras, el sistema sanitario y la educación) siguen siendo pobres. La rivalidad étnica, como ya se vio en Kirguistán en 2010, también podría causar problemas, puesto que esas jóvenes repúblicas podrían intentar impulsar su identidad (posiblemente a expensas de las minorías). Si bien Kazajstán es una historia

de éxito en la región, tiene poca influencia para promover la cooperación regional. Aunque las relaciones entre Kazajstán y Uzbekistán han mejorado en los últimos años, Taskent no permitirá que Astana tenga un papel de líder en la región, mientras que casi toda la cooperación es externa con Rusia, China, la UE o EE UU.

Kazajstán también se ve afectado por la desigualdad social y una fuerte corrupción. Si bien la clase media del país está creciendo, la desigualdad sigue aumentando entre la población en general y las élites políticas, burocráticas y empresariales. Dichas tensiones estallaron en diciembre de 2011 en la ciudad de Zhanaozen, al oeste del país, cuando las autoridades dispersaron violentamente una manifestación de trabajadores del sector petrolero, resultando en varios muertos y heridos. Pero la gran cuestión de la que apenas se habla en Kazajstán (pero en la que todos piensan) es quién sucederá al presidente Nursultan Nazarbayev, quien lleva en el poder desde antes de la independencia del país en 1991. Lo más probable es que un sucesor sea nombrado tras un proceso de negociación entre las élites del país. Un escenario posible es que se nombre a un presidente débil, que confíe más en la creciente influencia de la burocracia y sólo actúe como un *primus inter pares* entre los distintos grupos de interés empresariales. Sin embargo, no se puede descartar la posibilidad de que se desate la inestabilidad.

### **Malabarismos constantes**

Kazajstán quiere ayudar a poner fin a la crisis en Ucrania y sentar a Rusia y la UE en la mesa de negociación. En la reunión celebrada en Minsk en agosto de 2014 entre Ucrania, Rusia y los separatistas de Donetsk-Lugansk, el presidente Nazarbayev desempeñó un papel importante para lograr un acuerdo (aunque el cese el fuego acordado en septiembre se había roto a la hora de escribir estas líneas). A primera vista, Kazajstán parece estar bien posicionado para juntar a las partes, dado que es uno de los mayores aliados de Moscú mientras que man-



tiene buenas relaciones con Ucrania, la UE y EE UU. Pero Kazajstán aún no tiene la experiencia diplomática y la influencia necesarias para marcar la diferencia.

Kazajstán forma parte de un grupo amplio de foros regionales e internacionales. Es miembro de la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS), que aborda cuestiones económicas y de seguridad y donde Rusia y China son los actores principales. Pero más delicada es la necesidad de Kazajstán de encontrar el equilibrio entre su condición de miembro de organizaciones dirigidas por Rusia, sobre todo la Unión Económica Eurasiática pero también la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC) –la versión rusa de la OTAN– y su participación en la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y sus vínculos cercanos con la OTAN a través del programa de Asociación para la Paz y con la UE mediante la conclusión de un nuevo Acuerdo “reforzado” de Asociación y Cooperación (AAC).

A lo largo de la última década, el *modus operandi* subyacente de Kazajstán ha sido formar parte de las organizaciones lideradas por Rusia pero, al mismo tiempo, mantenerse cerca de las organizaciones europeas, transatlánticas y asiáticas. Eso quiere decir que Kazajstán no apoyó la anexión rusa de Crimea pero tampoco la condenó o hizo caso a las recomendaciones transatlánticas sobre la reforma democrática y los derechos humanos. A su vez, Kazajstán ha buscado desempeñar un papel internacional, por ejemplo a través de la Conferencia de Interacción y Medidas de Confianza en Asia (CICA, en sus siglas en inglés) de Nazarbayev de 1992 (que sigue vigente) y sus presidencias de la OSCE en 2010 y la Organización para la Cooperación Islámica (OCI) en 2011. Asimismo, Kazajstán albergó las negociaciones de abril de 2013 sobre el programa nuclear iraní, poniendo de ejemplo la abolición de armas nucleares en el país. Además, Astana podría aumentar sus esfuerzos para concluir las negociaciones de adhesión a la Organización Mundial del Comercio (OMC) en el futuro próximo y está intentando conseguir un asiento no permanente en el Consejo

de Seguridad de las Naciones Unidas en el período 2017-2018. Sin embargo, los esfuerzos diplomáticos de Kazajstán parecen estar más motivados por un deseo de hacer publicidad del país que por alcanzar resultados concretos.

La UE es el mayor socio comercial de Kazajstán (alrededor del 35 por ciento) y el mayor inversor (alrededor de la mitad del total de inversiones extranjeras). Para Kazajstán, Europa es una alternativa clave a la creciente influencia china y una Rusia dominante. Astana busca una mayor visibilidad en Europa. Para ello, Kazajstán intenta reforzar sus vínculos institucionales con la UE y construir relaciones bilaterales con los Estados miembros. Asimismo, el país promueve la marca Kazajstán mediante la organización de eventos dirigidos a fomentar la inversión, como por ejemplo la Expo 2017, la financiación de *think tanks* en Europa y a través del deporte (desde 2002 clubs kazajos participan en la Liga de Campeones y la Liga Europa, torneos de fútbol transcontinentales y, el verano pasado, un ciclista del equipo de Astana ganó el tour de Francia).

Mientras que EE UU es considerado un actor de seguridad influyente, se espera que su papel en Asia Central disminuya a raíz de la retirada militar de Afganistán. Asimismo, el comercio entre EE UU y Kazajstán es mínimo. Por otro lado, Kazajstán intenta lograr un delicado equilibrio en sus relaciones con China, su segundo mayor socio comercial (alrededor de un cuarto del comercio total), pero el balance comercial es aún negativo para Kazajstán (lo opuesto ocurre con la UE). La creciente influencia económica de China en Asia Central es una de las razones detrás de la alineación de Kazajstán con Rusia a través de la Unión Económica Euroasiática, si bien el vecino del norte es sólo su tercer socio comercial (alrededor del 13,5 por ciento del comercio total), muy por detrás de la UE y China.

En 2015, Kazajstán seguirá promoviendo su desarrollo económico, incluso mediante la adopción de una postura activa a nivel regional e

internacional. Pero las preocupaciones con las tensiones entre Rusia y la UE, la estabilidad de Asia Central y las cuestiones políticas de una futura sucesión presidencial podrían afectar el desarrollo de Kazajstán a lo largo de 2015 y más adelante.

### **Implicaciones para Europa**

La UE reconoce que Kazajstán es ahora más importante en comparación con las demás repúblicas centroasiáticas y los Estados miembros han establecido embajadas en Astana y promueven allí sus intereses empresariales. En octubre de 2014, la UE concluyó negociaciones sobre un Acuerdo “reforzado” de Asociación y Cooperación con Kazajstán, que será revisado por el Consejo de la UE y el Parlamento Europeo a lo largo de 2015. Este proceso probablemente suscite controversias en Europa con relación a los derechos humanos y la democratización.

Aún así, Kazajstán puede ser un socio útil para la UE a nivel internacional y para fomentar el desarrollo y la estabilidad regional. Pero para ser un socio estable y de confianza, Kazajstán primero tiene que fortalecer su buena gobernanza y el Estado de derecho como garantías básicas para los inversores extranjeros, cuestiones sobre las cuales hasta ahora Astana no ha producido buenos resultados. La futura estabilidad del país dependerá, en gran medida, de la capacidad de diversificarse económicamente (como se reconoce en los objetivos políticos de Kazajstán) y del desarrollo democrático. La futura estabilidad del país en una región volátil ya no puede depender sólo del presidente y “padre de la nación”.

Segundo, Kazajstán puede tener cierto grado de influencia sobre Rusia, puesto que el país será instrumental para el éxito o el fracaso de la Unión Económica Euroasiática liderada por Moscú. El presidente Nazarbayev ha dejado claro que para Kazajstán esa iniciativa de integración es puramente económica y no política y Astana tendrá

cierto espacio de maniobra dado que Moscú quiere que la iniciativa funcione. En los círculos europeos, algunos han comentado que las negociaciones entre la UE y la Unión Económica Euroasiática a instancias de Kazajstán podrían llegar a ser una manera de recuperar el diálogo con Moscú.

En tercer lugar, un Kazajstán estable y cooperativo puede desempeñar un papel positivo (si bien limitado) en la estabilización de Afganistán. Puesto que muchos Estados centroasiáticos temen que la retirada de tropas internacionales de Afganistán conducirá a una desvinculación, por lo menos en parte, de EE UU de Asia Central, Kazajstán ha intentado mirar más allá y ha tomado la iniciativa para despertar el interés de otros socios externos a nivel mundial. Ahora, Astana debería contribuir activamente a las deliberaciones internacionales sobre el futuro de Afganistán, así como aumentar su apoyo a proyectos de desarrollo, que van desde infraestructuras entre Asia Central y Afganistán hasta la educación.

El reto para Europa será ayudar a Kazajstán a convertirse en un socio fiable, en lugar de uno que sólo hace promesas y tiene gestos e iniciativas sin fundamento. El juego de equilibrio de Astana es comprensible dado que se trata de un país joven en una vecindad peligrosa, pero es hora de que el enfoque de Kazajstán hacia la cooperación internacional empiece a ir más allá de los acuerdos comerciales bilaterales y contribuya a situar el país en la escena internacional.

*El autor agradece a Andreas Marazis su valiosa contribución.*

## 6. Irán: una conveniente convergencia de crisis

*Daniel Keohane y Walter Posch*

La República Islámica de Irán se considera la potencia hegemónica legítima de su región. Ello, a su vez, justifica, según Irán, su programa nuclear. Como potencia nuclear virtual (capaz de tener un arma nuclear pero sin estar armado), Irán podría ganarle a su rival regional Arabia Saudí y contrarrestar la preponderancia israelí en la región. Asimismo, Irán esperaba que la primavera árabe resultara en el ascenso al poder de nuevos aliados, reduciendo así la influencia de Occidente en Oriente Medio. Sin embargo, la realidad es bastante distinta.

Siria ha cambiado las reglas del juego. El aliado de antaño de Irán, el régimen de Assad, manipuló la diversidad sectaria del país para asegurar la supervivencia del régimen y las protestas pacíficas se convirtieron en una sangrienta guerra civil con connotaciones sectarias. Peor aún, la aparición del Estado Islámico (EI), organización suní radical, en Siria e Irak ha dado lugar a una guerra civil regional, donde se mezclan cuestiones de identidad, legitimidad e intereses en materia de poder regional. Todo ello ha resultado en una sorprendente reinterpretación de la política exterior iraní: en lugar de hacer hincapié en su identidad pan islámica revolucionaria, ahora Teherán hace una interpretación sectaria de los eventos y, por tanto, actúa como la principal potencia chiíta de la región.

## Las amenazas de Siria e Irak

Irán ha lidiado con los conflictos en Irak y Siria de manera relativamente exitosa. En ambos casos, Teherán hace hincapié en la soberanía nacional y la inviolabilidad de las fronteras existentes, pero actúa de manera distinta en los dos países dependiendo de la naturaleza de sus vínculos con los actores locales y la proximidad de la crisis a sus fronteras.

En Siria, Irán continúa defendiendo a su aliado Assad. Eso no quiere decir que Teherán no pueda imaginar a una Siria sin Assad, sino que, como cuestión de principio, al igual que Moscú, pone el acento en la soberanía nacional y que sólo el pueblo sirio –y no la comunidad internacional– puede cambiar el Gobierno. Además, según Teherán, Assad ganó las elecciones de 2014 (consideradas inválidas por la comunidad internacional). En otras palabras, no puede haber una solución al conflicto sin el reconocimiento de la legitimidad del régimen sirio.

Además de la diplomacia, Teherán tiene una fuerte presencia en Siria, basada en varias décadas de cooperación en materia de inteligencia. Por ejemplo, Damasco ha permitido que Teherán usase elementos militares en Siria, como la Fuerza Qods del Cuerpo de la Guardia Revolucionaria de Irán (IRGC, en sus siglas en inglés), para entrenar a unidades de auto defensa chiítas. Asimismo, Irán ordenó a su aliado Hezbolá, con base en el Líbano, a luchar en Siria al lado del régimen de Assad. El apoyo de Teherán no ha alterado de manera significativa la situación militar en el terreno, pero ha contribuido a salvar al régimen al impedir que ganase la oposición.

La situación en Irak difiere en muchos aspectos de la de Siria. Desde la guerra entre Irán e Irak en los años ochenta, impedir que Irak fortalezca su capacidad militar ha sido una prioridad para Irán. Ese objetivo fue alcanzado con la invasión de Estados Unidos (EE UU) en 2003. Desde aquel año, Irán viene influyendo discretamente en el futuro de Irak, confiando en las redes que construyó durante la

guerra de 1980-1988, como los grupos kurdos y chiítas que se oponían a Saddam Hussein. Estos incluyen a la Brigada Badr de chiítas iraquíes entrenados por el IRGC en los años ochenta. Algunos miembros ahora ostentan posiciones de alto rango en las fuerzas de seguridad iraquíes. Las relaciones con otras milicias chiítas iraquíes en la actualidad son coordinadas por Qasim Soleymani, el comandante de la Fuerza Qods iraní responsable de las operaciones transfronterizas. No está claro qué sabía Teherán sobre la amenaza del EI y la debilidad del ejército iraquí, pero Irán ha intentado mantener el caos en Irak lo más lejos posible de sus fronteras, confiando en las milicias iraquíes locales, sobre todo los Badr y los kurdos. Por ejemplo, Soleymani y la Brigada Badr, junto con unidades del ejército iraquí, retomaron la estratégica ciudad chiíta turkmena de Amerli y la ciudad árabe suní de Jurf al Sakhr.

Sin embargo, las relaciones de Teherán con los kurdos iraquíes son delicadas; ambos se oponían a Saddam Hussein (y se oponen al EI), pero Irán ahora parece favorecer un Gobierno central fuerte (liderado por los chiítas). Irán, por su parte, también tiene una minoría kurda considerable e insatisfecha, y teme que la auto confianza de los kurdos se expanda hacia Irán. Otro actor kurdo también supone un problema: el Partido turco de los Trabajadores del Kurdistán (PKK, en sus siglas en kurdo). Desde la captura de su líder Abdullah Öcalan en 1999, la organización ha experimentado una gran reestructuración y se ha expandido a varios países. Su clon iraní, el Partido por una Vida Libre en Kurdistán (PJAK, en sus siglas en kurdo), llevó a cabo pequeñas operaciones militares hasta 2011, cuando el PKK firmó una tregua con Teherán y retiró el brazo armado del PJAK, las Fuerzas de Defensa del Este del Kurdistán (anteriormente conocidas como HRK hasta ser renombradas YRK).

Durante el verano de 2014, unidades armadas del PKK de Turquía (Fuerzas de Defensa Populares, HPG), Irán (YRK) y Siria (Unidades Populares de Protección, YPG), llenaron el vacío dejado por las

tropas del Gobierno Regional del Kurdistan (KRG, en sus siglas en inglés) en las Montañas Sinjar, protegiendo el éxodo masivo de los kurdos ezidi al Kurdistan iraquí y sirio. Al mismo tiempo, la batalla en Kobane ha generado una ola de simpatía a lo largo del Kurdistan iraní, incluyendo un aumento importante del número de kurdos iraníes que se han unido al PKK. Como resultado, el PJAK ha intensificado sus actividades políticas dentro de Irán y reestructurado su organización militar (YRK). A lo largo de 2015, una importante cuestión será si el PKK y sus afiliados se arriesgarán a involucrarse en una confrontación con Teherán.

### **El cambio en el cálculo estratégico de Irán**

Existe una cierta ironía en el hecho de que un país que se siente desdénado como Irán y una organización ilegalizada como el PKK se hayan convertido en los mejores aliados de Occidente en la lucha contra el EI. Ahora la cuestión es cómo Teherán podría interpretar esa convergencia de intereses con EE UU en Irak. Por ejemplo, Teherán desempeñó un papel principal en la caída del ex primer ministro iraquí al-Maliki en el verano de 2014, que fue bien visto por EE UU, y es posible que las milicias coordinadas por Soleymani no hubieran podido ganar la lucha contra el EI sin los bombardeos oportunos y precisos de EE UU. Sin embargo, no hay indicios de que Teherán relacione de manera constructiva sus propios éxitos en Irak con una alineación de intereses con Washington.

Por el contrario, los bombardeos aéreos de Irán contra posiciones del EI (durante una conferencia de la coalición internacional anti EI en Bruselas) en diciembre de 2014 parecen ser una señal de la autoconfianza iraní, pasando el mensaje de que Irán podría soportar esa lucha por sí solo. Por tanto, mientras que el KRG puede gestionar una cooperación indirecta entre EE UU y el PKK, sigue siendo poco probable una cooperación entre Teherán y Washington.



Sobre todo porque los gobiernos occidentales aún no tienen claro si la lucha contra el EI se trata de contener o destruir al grupo (y aún no ha sido apoyada con una fuerte acción militar en el terreno). Tampoco está claro si ésta es una lucha transfronteriza o dos luchas separadas pero relacionadas en Irak y Siria. De cualquier forma, Teherán sabe que los gobiernos occidentales tienen una postura algo borrosa hacia el régimen de Assad. Washington ya no parece estar interesado en un cambio de régimen en Damasco, lo que lo aleja de sus aliados más importantes en la región: Arabia Saudí, Israel y Turquía. Ankara, que teme una mayor expansión del conflicto sirio hacia su propio territorio, ha aumentado su cautela, incluso si sigue deseando un cambio de régimen en Siria. Para los otros dos, hay mucho más en juego: la posibilidad de deshacer la influencia iraní a lo largo de la región o ser obligados a aceptar que Irán es la potencia hegemónica allí.

Israel y Arabia Saudí también son los más críticos del programa nuclear iraní, lo que no es una coincidencia. Ven la supervivencia de Assad y las ambiciones nucleares de Irán como lo ve Teherán: los dos pilares que sostienen el poder regional de Irán. EE UU, por el contrario, está actualmente interesado en lograr un acuerdo con Irán, mientras que en Siria la prioridad de Washington es derrotar al EI y no derrocar a Assad. Pero sacar a Assad del poder sería esencial para romper con el actual ascenso chiíta en la región, desde Irán hasta Siria vía Irak.

Al reconocer la influencia de sus competidores, Arabia Saudí y Turquía, Irán reconoce tácitamente que tiene algunos puntos comunes con ambos, mientras que al mismo tiempo critica su apoyo a los extremistas suníes. Actualmente Turquía parece estar relativamente neutralizada y, por tanto, para Teherán es fácil intensificar sus vínculos económicos con Ankara. Hasta ahora, tanto Irán como Arabia Saudí han desempeñado un papel en la prevención de una mayor expansión del conflicto sirio hacia el Líbano. Sin embargo, las relaciones entre Teherán y Riad están lejos de ser cordiales y su rivalidad sigue siendo intensa, no sólo en Siria, Irak y el Líbano sino también en Bahreín y Yemen, donde la

escalada de las tensiones a nivel local podrían sin querer resultar en una confrontación. Asimismo, Irán ha moderado su discurso agresivo hacia Israel, especialmente en cuanto a la cuestión nuclear, aunque ello no ha ayudado a que Israel, que sigue mostrándose muy escéptico, emplee un enfoque menos hostil hacia Irán.

### **Implicaciones para Europa**

El desafío para la Unión Europea (UE) –que continuará negociando el acuerdo nuclear con Irán de parte de la comunidad internacional– es la convergencia entre la seguridad regional y la cuestión nuclear iraní. Cualquier acuerdo nuclear será visto en Teherán como un reconocimiento de su papel hegemónico a nivel regional. Cualquier ruptura podría resultar en acciones severas –incluso militares– contra Irán. En todo caso, los europeos tendrán que dejar bien claro qué quieren, pero su opción está en elegir entre Escila y Caribdis, dos monstruos opuestos de la mitología griega.

Existen tres posibles escenarios para los europeos. Primero, si se llega a un acuerdo nuclear, ¿cooperarían entonces la UE y EE UU con Irán para combatir al EI? Y ¿qué implicaría dicha cooperación para la alianza de Irán con Assad y las relaciones entre Occidente y Arabia Saudí y Turquía? Si bien no es imposible –ya se dio una cooperación similar en Afganistán contra los talibán en 2001– sería una alianza frágil por definición, a pesar de existir importantes intereses en común como luchar contra el EI y neutralizar a los combatientes extranjeros. Además, en realidad la aportación de Irán sólo puede ser limitada, dada la especie de guerra civil sectaria árabe que se está luchando desde Bagdad hasta Damasco. Por ejemplo, la guerra civil sectaria libanesa acabó con la completa ocupación del Líbano por el ejército sirio, después de que se lograra una solución diplomática (el acuerdo de Taif de 1989). Pero ni en Siria ni en Irak se vislumbra un acuerdo de ese tipo, e Irán tampoco sería capaz de sostenerlo mili-

tarmente. Por tanto, el derramamiento de sangre podría prolongarse aún más.

En segundo lugar, si se rompen las negociaciones, podría esperarse una confrontación con Irán. Sin embargo, no está claro si EE UU emprendería acciones militares contra Irán o se contentaría con sanciones económicas adicionales. En la actualidad, la Administración Obama da la impresión de que preferiría las sanciones a la acción militar (tras su negativa en 2013 a actuar en Siria tras el uso de armas químicas por parte de Assad y la prohibición de la acción militar en Ucrania tras la invasión de Rusia a ese país).

En tercer lugar, existe una opción intermedia: concluir un acuerdo nuclear con Teherán y cooperar tácitamente en Irak, pero enfrentarse a Irán en Siria. Éste podría ser el resultado más realista, porque refleja la situación actual en el terreno en Irak y Siria. En ese escenario, Irán no sería ni un amigo ni un enemigo, sino un “amigo-enemigo” tanto de los europeos como de Estados Unidos.

En los tres posibles escenarios, el régimen de Assad desempeña un papel central. El reto de cómo lidiar con Damasco podría dividir a los Estados miembros de la UE, y cualquier decisión a favor o en contra de Assad tendrá serias consecuencias para las relaciones de la UE con Irán y los aliados árabes clave. Los tres Estados miembros más grandes –Francia, Alemania y Reino Unido– participan en las negociaciones nucleares con Irán y están claramente en contra de Assad. No obstante, intentar reemplazar a Assad y reducir la influencia iraní es una política problemática, puesto que es contraria a las prioridades de la Administración Obama y podría retrasar las negociaciones nucleares más allá de la actual fecha de junio de 2015 hasta que una nueva Administración estadounidense sea elegida.

Responder a la pregunta sobre qué hacer con Assad es un prerrequisito para responder a la pregunta sobre cómo combatir al EI y

cómo hacer frente a Irán. Puesto que no hay buenas opciones, sino sólo opciones arriesgadas, la UE debería, por lo menos, adoptar una posición conjunta hacia la creciente fuerza de Irán a nivel regional y lo que ello podría suponer para los intereses europeos. Esperar para ver cuáles serán los resultados de las negociaciones nucleares podría facilitar la toma de decisiones para los europeos de momento, pero no eximirá a los Gobiernos de la UE de tomar duras decisiones sobre su relación con Irán a lo largo de 2015.

## 7. Turquía: entre la espada y la pared

*Diba Nigar Göksel*

Turquía se ha visto en el lado perdedor de las dos grandes crisis de 2014, Ucrania y el ascenso del Estado Islámico (EI) en Irak y Siria. Las acciones de Rusia en Ucrania, como la anexión de Crimea, junto con la actual guerra en Siria, incluida la expansión del terror del EI, han cambiado el equilibrio de poder en detrimento de Turquía, por lo menos a corto plazo. A lo largo de 2014, Ankara intentó mantenerse alejada de los problemas en la región del Mar Negro, pero en Oriente Medio, por el contrario, Turquía se involucró directamente para intentar “remediar” varias crisis políticas. Aunque de distintas maneras, ambas estrategias no sólo han contribuido a aumentar las divergencias entre Turquía y Occidente, sino que también han favorecido a países que tienen intereses contrarios a los de Ankara, especialmente sus dos grandes vecinos inmediatos, Irán y Rusia. En la actualidad, parece que a Turquía no le quedan buenas opciones

### **La peligrosa vecindad de Turquía**

Cuando estalló la primavera árabe en 2011, el apoyo de Ankara a los partidos de la Hermandad Musulmana en Túnez y Egipto hizo que Turquía se viera inmiscuida en las divisiones sectarias existentes, lo que llevó a potencias regionales como Arabia Saudí e Irán a intentar contener la

influencia turca. Ello ha tenido un impacto directo en la principal crisis que afronta la política exterior turca: la guerra en Siria. En el campo de batalla por “proxies” en que se ha convertido Siria, Turquía, que está en contra de Assad, se ha visto enfrentada contra combatientes chiítas (provenientes de Irán, Líbano e Irak) y, como todos los demás, contra el Estado Islámico suní extremista. Además, el problema turco de los refugiados sirios seguramente continuará empeorando a lo largo de 2015 (a la hora de escribir estas líneas ya sumaban alrededor de 1,6 millones).

Otro asunto crítico para Turquía en el Levante es la cuestión kurda, en particular la combinación de las demandas del movimiento kurdo en Turquía, el Partido de los Trabajadores de Kurdistan (PKK, en sus siglas en kurdo) y las relaciones de Ankara con el Gobierno Regional del Kurdistan en Irak (KRG, en sus siglas en inglés) y el Partido kurdo de la Unión Democrática (PYD, en sus siglas en kurdo) en Siria. Por ejemplo, si bien hay un cese el fuego con el PKK vigente desde marzo de 2013, sigue habiendo tensiones y violencia, que según Ankara se deben a la intransigencia del PKK motivada por el apoyo de Occidente a los kurdos en Siria (las relaciones de Ankara con el KRG en Irak son relativamente buenas).

De modo más general, Turquía ha ganado más adversarios en la región de los que puede manejar. Por ejemplo, el Gobierno del Partido de la Justicia y el Desarrollo (AKP, en sus siglas en turco) le ha restado importancia a la relación con Israel. Ello ha creado desafíos adicionales, incluyendo una mayor colaboración entre Chipre e Israel en contra de Turquía en el Mediterráneo Oriental, zona rica en gas. La caída de la Hermandad Musulmana en Egipto y Túnez ha asestado un nuevo golpe a la influencia regional de Turquía. Asimismo, la posición más débil del Gobierno de Ankara en Occidente ha alentado a países rivales como Irán y Rusia a adoptar posturas más agresivas contra los intereses de Turquía.

Irónicamente, fue sobre todo el deseo de mejorar las relaciones con Irán y Rusia lo que motivó a Ankara en los últimos años a intentar

dejar de ser vista como una “extensión del bloque euro-atlántico”. Sin embargo, ya es evidente para algunos en Ankara que Moscú y Teherán son, ante todo, competidores de Turquía y que Ankara no tiene la capacidad para abordar las amenazas en su vecindad si no forma parte de la comunidad euro-atlántica.

En cuanto a la crisis en Ucrania, Ankara se ha contenido: ha subrayado su reconocimiento de la integridad territorial de Ucrania, pero también se ha abstenido de adoptar una posición firme en contra de las acciones de Rusia. Varios factores, como la fatiga de la guerra en Siria, su dependencia del gas ruso e importantes intereses empresariales con Rusia han desempeñado un papel importante en la respuesta relativamente cauta de Turquía. Apoyar abiertamente a Occidente o Kiev o los tártaros en Crimea podría causar más problemas en la relación con Moscú de los que Turquía se puede permitir. La modesta experiencia de Ankara en la promoción de soluciones diplomáticas a los conflictos en la región del Mar Negro –como la propuesta para la creación de una Plataforma de Estabilidad y Cooperación para el Cáucaso en 2008 y los esfuerzos para normalizar las relaciones con Armenia en 2009– probablemente también han influido en la preferencia turca por una postura más cauta.

Mientras Turquía sigue maximizando su cooperación económica con Rusia, también está tomando medidas para contener a Moscú, por ejemplo prestando apoyo a una mayor cooperación entre Georgia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Asimismo, los proyectos de infraestructura que vinculan el Caspio a Europa a través de gasoductos y oleoductos, puertos, ferrovías y centros logísticos y que no pasan por Rusia podrían ayudar a contener la influencia rusa en el sur del Cáucaso a medio y largo plazo. Entre esos proyectos, el principal es el Gasoducto Trans-Anatolia (TANAP, en sus siglas en inglés), que empezará a construirse en 2015 y debería empezar a transportar gas natural desde el yacimiento de Shah Deniz en Azerbaiyán a la Unión Europea (UE) antes de 2019.

Si bien no se ha expresado de manera explícita, el grupo formado por Azerbaiyán, Georgia y Turquía esencialmente se opone al eje Rusia-Armenia-Irán, y tiene el objetivo de sortear a los tres. Y mientras que ciertamente está en el interés geopolítico de Occidente, la asociación no se presenta de tal manera y tiene un perfil más bien bajo. No obstante, existen riesgos: Georgia tiene constantes luchas políticas internas y Azerbaiyán, molesto con el punto muerto con relación a Karabaj y preocupado con las posibles amenazas a su régimen, podría decantarse por Moscú, en detrimento de Ankara y Bruselas.

Durante 2015, Ankara seguirá afectada por los conflictos al sur en Siria e Irak y tendrá que celebrar elecciones generales, además de las campañas de reconocimiento del centenario del genocidio armenio (1915). 2015 podría ser el año idóneo para que Rusia se asegure de que Turquía no pueda aumentar su influencia en el sur del Cáucaso.

### **¿Dos Turquías diferentes en Oriente Medio y el Mar Negro?**

Ha habido diferencias importantes entre las posturas de Turquía en el Mar Negro y en Oriente Medio y el Norte de África. En el caso de Oriente Medio, sobre todo después de la primavera árabe, Ankara apostó por partidos afiliados a la Hermandad Musulmana en Egipto y en Túnez (a los que el AKP consideraba parte de una familia similar al islam político). El hecho de que Turquía tomara partido motivó a una serie de potencias regionales a unirse con el fin de intentar contrarrestar la influencia turca.

En la región del Mar Negro, sin embargo, Ankara ha empleado un enfoque más cauto, priorizando los intereses económicos y evitando condenar las violaciones de Moscú. Allí, Ankara evitó tomar partido, entre otras cosas porque podía perder aún más terreno si se involucraba. Esa postura podría haber sido útil también en Oriente Medio. A diferencia de lo que hizo en Oriente Medio y el Norte de África –



donde Ankara ha pedido a Occidente que presione al régimen militar del presidente Sisi en Egipto, que establezca una zona de exclusión aérea y coaccione al ex primer ministro iraquí Maliki— en la región del Mar Negro Ankara no ha apoyado la participación de Occidente para defender el derecho internacional o la reforma política.

¿Por qué? Existe una razón ideológica: el Gobierno del AKP vio en la primavera árabe una oportunidad para influir en el orden político en Oriente Medio y guiar el ascenso de los gobiernos de la Hermandad Musulmana. La cúpula del AKP, basada en el islam político, tiene más en común con sus primos políticos como la Hermandad Musulmana que con comunidades que se definen a sí mismas por su origen turco o sus ideales pro europeos. Ello también se aplica al discurso del AKP a nivel interno, que presenta un rol idealizado sobre el liderazgo de Turquía en Oriente Medio. En ese sentido, al diseñar la política exterior turca, el AKP no ha incluido ninguna “causa” ambiciosa en su relación con la región del Mar Negro (o Eurasia más en general), en contraste con su actuación en Oriente Medio y el Norte de África.

Asimismo, existen razones pragmáticas para los diferentes enfoques de Turquía, como la percepción de las amenazas y de los vacíos de poder. La crisis en Siria tiene implicaciones directas para la seguridad, la economía y la política interna de Turquía, mientras que las crisis en la región del Mar Negro no (posiblemente con la excepción de Nagorno-Karabaj). En esencia, Turquía no se siente amenazada por Rusia, al contrario de los países que comparten frontera con ese país. Asimismo, dados los equilibrios de poder entre la UE, EE UU y Rusia, Ankara no ha visto una oportunidad para extender de manera significativa su influencia en la región del Mar Negro, lo cual sobrestimó en Oriente Medio.

Y, por último, están las diferentes percepciones del *status quo* en cada región. En la vecindad oriental de la UE, Ankara se centra en proteger el *status quo* y los tratados que Turquía firmó después de su Guerra de la Independencia (1919-1923), como la Convención de

Montreux de 1936. Al sur, si bien Turquía mantiene una posición firme a favor del principio de integridad territorial, sus líderes políticos sí hacen referencia a la ilegitimidad del orden establecido tras la Primera Guerra Mundial en Oriente Medio, reflejando su rencor sobre el papel de Gran Bretaña y Francia en la división del Imperio Otomano (el Acuerdo de Sykes-Picot).

Es muy probable que el hecho de tener dos estrategias diferentes hacia las dos vecindades agrave los desafíos de Turquía. No sólo se cruzan las alianzas en ambas regiones –como se ha visto con la participación de Moscú en Siria– sino que también las acciones de Ankara en una región tienen impacto en el apoyo de Occidente a sus acciones en la otra región. Eso es importante, porque como se ha visto en 2014, Turquía no puede permitirse estar sola cuando está rodeada por conflictos.

### **Implicaciones para Europa**

Es poco probable que Turquía decida alinear aún más su política exterior con las posiciones de la UE a lo largo de 2015. En algunas cuestiones clave, especialmente al sur, las posiciones de la UE no están del todo claras. Hacia el este, donde la UE-28 ha adoptado una posición conjunta sobre las sanciones en contra de Rusia, Turquía no tiene incentivos para alinearse. De hecho, Ankara está aprovechando la situación para aumentar su comercio con Rusia. Si Ankara sintiese que la UE tiene la influencia necesaria para hacer frente a Rusia y conducir los acontecimientos en su vecindad del sur, entonces podría llegar a unir fuerzas con Bruselas. Sin embargo, pese a ser cada vez más consciente de su necesidad de contar con Occidente para mantener su posición en una vecindad competitiva, Ankara aún apuesta por su importancia estratégica para Occidente en su vecindad del sur. Por su parte, la UE necesita tener algo más para ofrecer a Turquía si quiere mejorar la cooperación.

El proceso de liberalización de visados es un área donde la UE tiene cierta ventaja. Junto con el acuerdo de readmisión que entró en vigor en octubre de 2014, la hoja de ruta para la liberalización de visados ha incentivado la colaboración por parte de Turquía con la UE en la gestión de fronteras y la inmigración. Ese proceso presenta una serie de oportunidades adicionales para que la UE encuentre más sinergias con Turquía en su vecindad. Ankara está interesada en desarrollar un enfoque más holístico para combatir el flujo de inmigrantes irregulares, que se centre en las causas subyacentes de la inmigración, como por ejemplo la pobreza. En ese sentido, la UE y Turquía podrían encontrar oportunidades de beneficio mutuo en áreas como la ayuda al desarrollo.

Asimismo, Ankara está buscando el apoyo de la UE para convencer a sus capitales vecinas a firmar e implementar acuerdos de readmisión con Turquía, y los Estados miembros de la UE necesitan de la colaboración turca para impedir que ciudadanos europeos se unan a las fuerzas del EI y eventualmente regresen a sus países de origen. Por último, la hoja de ruta para la liberalización de visados tiene baremos que ofrecen ciertas ventajas a la UE sobre la reforma política en Turquía, en particular con relación al sistema judicial, la legislación anti-terrorista y leyes anti-discriminación. Sin embargo, la percepción en Turquía de que la decisión de la UE (de otorgar o no a Turquía un régimen libre de visados cuando se cumplan las condiciones) será política y no basada en los resultados disminuye la influencia que la UE podría lograr con el proceso.

El impacto de los acontecimientos en Siria sobre el proceso de paz entre Turquía y los kurdos y, de manera relacionada, las elecciones parlamentarias previstas para la primavera de 2015, serán decisivas para la trayectoria de Turquía a nivel interno, así como para su política exterior hacia el sur. A lo largo de 2015, la UE también debería buscar maneras de acercar a Turquía a su marco político en Europa del Este –la Asociación Oriental (EaP, en sus siglas en inglés)– como

parte interesada y no como un observador distante. Con su camino de adhesión bloqueado de forma indefinida, a Turquía no le ha entusiasmado ver que Bruselas ha estrechado relaciones con países más pequeños de su propia vecindad. Además, Ankara no está convencida de que el compromiso de la UE hacia los seis países de la EaP será lo suficientemente consistente como para girar el equilibrio de poder regional a favor de Occidente. Esa incapacidad de la UE y Turquía de lograr un marco común para Europa del Este ha contribuido al actual vacío de poder que Rusia está llenando.

## 8. Arabia Saudí: salvando las apariencias

*Ana Echagüe*

Arabia Saudí intenta afrontar la inestabilidad mediante la represión de cualquier expresión de disenso a nivel interno y el apoyo a Estados autoritarios afines como Egipto y Bahréin. Continúa su batalla con Irán por el poder e influencia regional, en parte vía “proxies” en terceros países como Siria. En la lucha contra la amenaza transnacional que supone el Estado Islámico (EI), Arabia Saudí ha colaborado con Estados Unidos (EE UU) y se ha unido a la coalición internacional para combatir el grupo.

El hilo conductor que une sus diferentes mecanismos para hacer frente al desorden es una política exterior más asertiva y, aparentemente, más agresiva. Desilusionada con su tradicionalmente estrecha relación con EE UU, país en el que Riad ha perdido la confianza, Arabia Saudí está intentando posicionarse como líder de una comunidad de Estados suníes.

### **Luchando para contener las amenazas**

Arabia Saudí está rodeada de inseguridad: en Bahréin al este, Yemen al sur, Siria al oeste e Irak al norte. Perturbada por la inestabilidad política derivada de las revueltas árabes, la percepción de las amenazas

en Riad se ha visto agravada por dos cuestiones particulares del país: una doméstica y otra regional.

En Arabia Saudí, el interés estatal se equipara con la seguridad del régimen. Ello implica que su supervivencia sea el factor principal que define sus políticas interna y externa. Al régimen le preocupan tanto los riesgos internos a su poder como las amenazas externas, y ello a menudo determina sus alianzas y decisiones en materia de política exterior. La represión saudí contra la Hermandad Musulmana, en la que se inscribe su inclusión en la lista de organizaciones terroristas, puede entenderse en ese contexto, dado que el régimen teme que plataformas ideológicas como el islam político despierten aspiraciones políticas entre su población.

A nivel regional, la percepción de las amenazas de Arabia Saudí está influida por su competencia con Irán por el papel geopolítico dominante. La preocupación de Arabia Saudí en cuanto a Irán precede a las revueltas árabes, y se vio agravada por la invasión estadounidense de Irak en 2003 y el subsiguiente cambio en el equilibrio de poder a favor de Irán. Asimismo, la inquietud saudí se ha visto acentuada por la posibilidad de un acuerdo nuclear entre Occidente e Irán, que probablemente conllevará un papel más prominente para Teherán a nivel regional. La competencia entre Arabia Saudí e Irán se desarrolla en terceros países a través de apoyo militar, financiero e ideológico. Las acciones saudíes en Egipto, Siria y el Líbano se pueden entender principalmente dentro de este marco.

Los intentos pragmáticos de asegurar la supervivencia del régimen, promover la estabilidad regional o expandir su influencia han motivado a los saudíes a adoptar una serie de medidas. Su principal objetivo es contener la expansión de la influencia iraní, la amenaza que supone la ideología de la Hermandad Musulmana y el yihadismo salafista. Ello ha hecho que el régimen adopte un nivel de activismo sin precedentes, yendo más allá de su tradicional recurso a apoyos financieros y llegando a intervenir militarmente en Bahrein y Siria.

La inestabilidad en Egipto ha inquietado a Arabia Saudí, puesto que Riad considera a Egipto un Estado clave para contrarrestar la influencia iraní, lo que explica su incondicional apoyo al actual Gobierno de Sisi. Los saudíes, junto con Kuwait y los Emiratos Árabes Unidos (EAU) se han comprometido a destinar más de \$20 mil millones (préstamos, subvenciones y petróleo) en ayuda a Egipto desde el golpe de 2013.

La preocupación saudí con Siria también es fruto de su inquietud con la creciente influencia de Irán (Teherán es actualmente uno de los principales partidarios del régimen de Assad). Un régimen afín en Siria ayudaría a restablecer un equilibrio de poder regional más favorable. Tras vacilar inicialmente, Arabia Saudí se ha convertido en el principal promotor del suministro de armas a la oposición siria y el derrocamiento de Assad. Ya en noviembre de 2012, Arabia Saudí trabajaba con EE UU para prestar apoyo a los insurgentes al sur de Siria a través de Jordania. Pero en la medida en que Washington dudaba, los saudíes se sentían más insatisfechos. Tras el ataque con armas químicas por parte del ejército sirio en agosto de 2013 y la negativa de Washington a responder con bombardeos militares, Riad supuestamente empezó a aumentar su apoyo a algunos grupos rebeldes. Más recientemente, Arabia Saudí se ha unido a la coalición internacional contra el EI (junto con Bahréin, los EAU, Catar y Jordania). Sin embargo, Riad ha sido claro a la hora de expresar su deseo de que la batalla sea tanto contra Assad como contra el EI, aunque todavía con poco éxito.

En su vecindad inmediata, Arabia Saudí se ha centrado en contener la expansión de las revoluciones de la primavera árabe. En el Golfo, la preocupación por las protestas en Bahréin y Omán llevaron a los otros cuatro miembros del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) a proporcionar un paquete de ayuda de \$20 mil millones para ayudar a ambos países. Asimismo, Arabia Saudí lideró el despliegue de una fuerza militar del CCG en Bahréin para ayudar a reprimir las incipientes protestas. Los intentos de cerrar filas con otras monarquías, invitando a Jordania y Marruecos a unirse al CCG, si

bien fracasaron, apuntan hacia la posibilidad de que se forme un eje monárquico autoritario. De igual modo, los llamamientos de Arabia Saudí para una mayor unión entre los seis países miembros del CCG tenían el objetivo de formar un frente común, no sólo para contener a Irán sino también para desalentar cualquier iniciativa reformista que pudiera surgir como consecuencia de la primavera árabe.

En Yemen, temiendo por la estabilidad del país, los saudíes lideraron una iniciativa del CCG para facilitar la salida del poder de su antiguo aliado el ex presidente Saleh, sin desestabilizar, en la medida de lo posible, el equilibrio de poder existente. Pero la iniciativa se está desmoronando, mientras las fuerzas houthi insurgentes han cobrado vigor y Al-Qaeda en la Península Arábiga sigue siendo una amenaza. Como consecuencia, actualmente, Riad parece desconcertado, sin saber cómo actuar.

### **Un enfoque más asertivo**

Arabia Saudí ha dejado de lado su tradicional enfoque consensuado y cauto para adoptar una política exterior más agresiva. Sus tradicionales herramientas de poder blando, como la diplomacia, el uso de los medios de comunicación, los incentivos financieros y sus credenciales religiosas se han visto eclipsadas por el despliegue de tropas en Bahréin y Siria (como parte de la coalición para combatir al EI). Mientras que varios comentaristas saudíes atribuyen dicho cambio a la creciente autoconfianza del régimen, la explicación más plausible es que el reino se sienta vulnerable. El sentimiento de inseguridad de Arabia Saudí surgió de la invasión estadounidense de Irak y el consecuente cambio en el equilibrio de poder regional. Pero el cambio de política ha sido particularmente evidente desde 2011 cuando Arabia Saudí se convenció de que EE UU ya no estaba dispuesto a proteger a sus antiguos aliados, como Egipto.

Desilusionada con las políticas de Occidente, Riad empezó a abogar por “soluciones árabes a problemas árabes”. Pero los intentos



saudíes de reafirmar su liderazgo a nivel regional han sido erráticos y los resultados insignificantes. Por ejemplo, los esfuerzos para lograr una mayor unión e institucionalización del CCG hasta ahora han fracasado. No obstante, el anuncio del retorno en noviembre de 2014 de los embajadores de Arabia Saudí, Bahrein y los EAU a Doha tras su retirada en marzo del mismo año podría ser una señal de que los esfuerzos saudíes por fin están dando resultado. El conflicto diplomático alrededor del apoyo catari a la Hermandad Musulmana parece haberse resuelto (o por lo menos encubierto) con el fin de presentar un frente unido ante los desafíos regionales.

La relación entre Arabia Saudí y EE UU ha sido tradicionalmente un pilar de su estrategia de seguridad. Sin embargo, la combinación del “eje” o “pivote” de EE UU hacia Asia, la negativa de Washington a emprender acciones militares contra el régimen de Assad en Siria y las negociaciones nucleares con Irán han hecho saltar las alarmas en Riad. La creciente producción de gas de esquisto en EE UU y la subsiguiente reducción de su dependencia del petróleo del Golfo han aumentado los temores saudíes de que su especial relación con EE UU, basada en el intercambio de petróleo por seguridad, pudiese cambiar irrevocablemente. Ello ha suscitado un debate en Arabia Saudí sobre la necesidad de diversificar sus pactos de seguridad. Sin embargo, no hay alternativas reales viables para sustituir a EE UU, dada la limitada capacidad y voluntad de Europa para asumir un compromiso en la región y la falta de apetito de China y Rusia para desempeñar un papel en la seguridad regional. A pesar de hablar mucho de su independencia de EE UU, es probable que Arabia Saudí siga la estela de la política estadounidense, incluso mientras intenta desarrollar relaciones favorables con otros actores.

Es probable que Arabia Saudí continúe queriendo presentarse como el líder regional suní en la lucha contra la inestabilidad, el extremismo y las acciones depredadoras de Irán. Sin embargo, además de sobrestimar sus capacidades, la nueva asertividad saudí está agravando las tensiones

sectarias tanto a nivel interno como regional, y hasta ahora ha producido pocos resultados positivos. Sus contactos con tribus suníes en Irak hasta ahora no han alentado el establecimiento de un frente eficaz contra el EI y su contribución militar a la campaña para combatir al EI en Siria ha sido limitada, si bien ha sido valorada por simbolizar el apoyo regional.

Los llamamientos de Arabia Saudí por un mayor esfuerzo para derrocar a Assad tampoco han tenido éxito hasta la fecha, aunque parece que EE UU accederá a dos de las peticiones de Riad: una zona de exclusión aérea en la frontera con Turquía y un mayor apoyo a la oposición moderada. Dado su celo por derrocar al régimen de Assad, parece poco probable que haya una *détente* con Irán, a pesar de las promesas de los ministros de Exteriores de ambos países de mejorar sus relaciones tras la reunión celebrada en septiembre de 2014, la primera desde que el presidente Rouhani asumió el poder. En su vecindad inmediata, si bien ayudó a frenar la revolución en Bahréin, un nivel constante de inestabilidad de baja intensidad podría resultar igualmente perjudicial para los regímenes de Arabia Saudí y Bahréin. Asimismo, parece que Riad ha perdido el control sobre Yemen, en la medida en que el país se aproxima al fracaso estatal y la guerra civil. El frente más sólido de Riad en el momento actual es con Egipto y los EAU.

## **Implicaciones para Europa**

Los europeos tienen poco margen de maniobra con relación a Arabia Saudí, pero Europa debería continuar apoyando los esfuerzos del presidente Obama para lograr un acuerdo nuclear con Irán, sobre todo después de la extensión de las negociaciones hasta junio de 2015. La decisión de prolongar el acuerdo interino presenta importantes riesgos, puesto que el Congreso estadounidense, ahora dominado por los Republicanos, probablemente intente imponer sanciones adicionales contra Irán, haciendo peligrar las negociaciones. A su vez, el sector de

línea dura iraní también podría suponer un obstáculo. Una cuestión importante para lograr un acuerdo exitoso será convencer de sus ventajas a los Estados árabes del Golfo, que de momento temen que éste pueda mermar sus intereses.

Ésa es quizás un área donde los europeos podrían actuar, puesto que hasta ahora la Administración Obama no ha logrado recabar el apoyo saudí. Francia podría usar sus buenas relaciones con Riad para fomentar una buena recepción del acuerdo en el reino, especialmente dado que París ha adoptado la posición más dura en las negociaciones nucleares. De igual modo, los europeos podrían intentar convencer al Congreso estadounidense para que no imponga sanciones adicionales. Un acuerdo nuclear ofrece la mejor oportunidad para la reintegración de Irán en el sistema de seguridad regional, y quizás abra el camino para una mejor colaboración en áreas de mutuo interés, como la lucha contra el EI, y cuestiones más controvertidas, como Siria. Lograr un cierto equilibrio entre Irán y Arabia Saudí podría contribuir a minimizar su competencia vía “proxies”, que ha sido tan perjudicial para la región.

En Siria, Europa debería apoyar la última iniciativa de las Naciones Unidas de “congelar” la guerra y abrir un diálogo con Irán sobre esa cuestión. Irán no es totalmente inflexible en cuanto a la supervivencia del régimen de Assad y el plan de cuatro puntos para Siria presentado por Teherán en marzo de 2014 incluía la descentralización del poder lejos de la presidencia. Mientras que la desconfianza en Irán entre los actores regionales es comprensible, Arabia Saudí debería entender que a veces es necesario negociar con los enemigos. A través de las declaraciones del presidente Rouhani, Teherán ha indicado que podría estar dispuesto a desarrollar relaciones constructivas para abordar las crisis regionales, oportunidad que Riad debería aprovechar.

Asimismo, Europa debería expresar su oposición a las prácticas cada vez más autoritarias que están ahogando a la sociedad civil y causando graves violaciones de los derechos humanos en los Estados

del Golfo y en Egipto. Los europeos, sobre todo Francia y Reino Unido, no deberían dejar que sus imperativos comerciales y de seguridad se antepongan a cuestiones de derechos humanos, y tampoco permitir que los Estados del Golfo usen la lucha antiterrorista como excusa para reprimir cualquier forma de disenso a nivel interno. En lugar de apelar simplemente a valores universales, los europeos deberían enmarcar su preocupación en términos pragmáticos relativos a la seguridad regional, enfatizando que la represión sólo lleva a un aumento del radicalismo.

## 9. Egipto: Sisi, oportunista de la inseguridad

*Kristina Kausch*

Tras ocho meses bajo la presidencia de Abdelfattah el Sisi, la política exterior de Egipto muestra elementos tanto de cambio como de continuidad. Tras el intervalo de un año de Gobierno de Mohamed Morsi de la Hermandad Musulmana, Sisi ha vuelto a alinear a Egipto con los intereses de seguridad de Israel y Estados Unidos (EE UU) en Oriente Medio. Al mismo tiempo, el cambio de benefactor por parte de El Cairo de EE UU al Golfo ha reducido la influencia estadounidense sobre Egipto. El régimen militar egipcio se encuentra entre los principales beneficiarios del desorden y la inseguridad que se expande a lo largo de Oriente Medio. En particular, la política exterior de Sisi pretende usar las preocupaciones en cuanto al terrorismo a lo largo de la región para mejorar su posición dentro y fuera del país.

### **Haciendo malabarismos**

Sisi ha prometido recuperar el liderazgo egipcio en Oriente Medio, diversificar las relaciones exteriores de El Cairo mediante la construcción de vínculos más fuertes con Rusia y China y acabar con el aislamiento de Egipto en África. El papel clave de Egipto como intermediario en el conflicto árabe-israelí sigue siendo la cuestión de más alto perfil de su política exterior. Las relaciones con Washington se

hicieron más tirantes ante la oposición de EE UU al derrocamiento de Morsi por parte del ejército egipcio en 2013 y los subsiguientes retrasos en la entrega de armas y la suspensión de la mayor parte de los \$1,6 mil millones de ayuda militar anual que venían siendo el pilar del aparato militar egipcio en las últimas décadas. En cambio, ello ha empujado a El Cairo a los brazos de los países del Golfo. Tras el golpe de 2013, algunos países del Golfo ricos en petróleo, incluyendo a Arabia Saudí, Kuwait y los Emiratos Árabes Unidos (EAU) proporcionaron más de \$20 mil millones para sacar a la economía egipcia del borde del colapso. En cambio, El Cairo se ha encontrado enfrentado a Turquía y Catar, que simpatizan con la Hermandad Musulmana (si bien a la hora de escribir estas líneas se está encaminando una reconciliación con Catar).

Egipto e Irán no han mantenido relaciones diplomáticas desde 1980 y no se prevé ningún cambio en este sentido. El distanciamiento relativo de Washington también ha contribuido a acercar El Cairo a Moscú: en una reunión celebrada en agosto de 2014 en Sochi, Sisi y Putin hablaron de acuerdos sobre la venta de armas y la alineación política en crisis regionales incluyendo Siria, donde sus posiciones no intervencionistas y pro régimen coinciden. En suma, la política exterior de Sisi tiene como objetivo prevenir que los conflictos vecinos se expandan y lleguen a afectar su seguridad interna, en particular aquellos situados en su vecindad, entre ellos el conflicto palestino-israelí y la guerra civil en Libia. Asimismo, Egipto se ha posicionado inequívocamente sobre el conflicto en Siria y la lucha contra el Estado Islámico (EI), si bien El Cairo no es un actor clave en ninguno de esos escenarios y su participación ha sido más declarativa que tangible.

El desafío para todos los gobiernos egipcios en cuanto al conflicto palestino-israelí ha sido encontrar el equilibrio entre la alianza estratégica de El Cairo con Israel y la opinión pública egipcia que siempre se ha mostrado a favor de Palestina. Bajo Sadat en los años setenta, Egipto creó una imagen de sí mismo como un país moderado en la región, que actuaba de mediador entre árabes e israelíes. Sin embargo, desde los

Acuerdos de Paz de Camp David de 1978 Egipto estratégicamente ha intercambiado ese papel por el apoyo estadounidense para mantener su seguridad, y lo ha usado para mantener su posición como actor regional clave; su mayor activo geopolítico. Sin embargo, El Cairo nunca ha sido imparcial en su papel de moderador, sino que ha estado motivado por su interés en contener a Hamás en Gaza, evitar la expansión de la inseguridad dentro de sus fronteras y proteger su influencia en Palestina contra otras potencias externas.

Tras el derrocamiento de Morsi, quien se mostraba a favor de Hamás, el Gobierno de Sisi no ha tardado en restaurar la relación con Israel, con el fin de garantizar la seguridad de su frontera común y debilitar a Hamás. Asimismo, la posición de El Cairo hacia Hamás ha alcanzado un nivel de hostilidad sin precedentes, en consonancia con la campaña regional de Sisi en contra de la Hermandad Musulmana a quien considera una amenaza a la estabilidad interna de Egipto. En noviembre de 2014, para reasegurar a Israel, Sisi llegó incluso a anunciar que estaba preparado para desplegar tropas egipcias en Gaza. La hostilidad de Sisi hacia Hamás ha disminuido la influencia de Egipto sobre ese grupo así como su relativa influencia como intermediario en el proceso de paz, si bien Egipto seguirá siendo un mediador (interesado) clave.

Dado que el Estado fallido de Libia, sus fronteras porosas, la proliferación de armas y el creciente extremismo presentan un riesgo a la seguridad cada vez mayor para Egipto, la dura postura de El Cairo en cuanto a la seguridad fronteriza y la militancia en Gaza podría replicarse en Libia. En línea con los esfuerzos de Egipto tanto a nivel nacional como internacional para debilitar el islamismo, El Cairo se ha unido a aquellos aliados del Golfo que comparten su deseo de volcar la balanza en Libia a favor del campo del General Haftar, quien, con el apoyo del parlamento libio, está liderando la campaña militar contra los grupos islamistas rebeldes. Egipto supuestamente habría apoyado los bombardeos de los EAU en Libia mediante la cesión de algunas

bases. El fuerte involucramiento de Egipto en la política interna de Libia (lo que contradice su discurso regional centrado en la soberanía y la no intervención) junto a sus aliados del Golfo está convirtiendo al conflicto libio en un campo de batalla donde las potencias regionales combaten a través de “proxies”.

En Siria, Morsi había apoyado a la oposición y cortado los vínculos con Bashar al-Assad, pero tras el golpe en 2013, el régimen militar egipcio rápidamente cambió de rumbo. A pesar de la gran simpatía de la opinión pública egipcia hacia las revueltas en Siria, el involucramiento directo de Egipto en el conflicto ha sido marginal. Según Michael Wahid Hanna, de la The Century Foundation, El Cairo corrió muchos riesgos con sus esfuerzos más recientes detrás de bastidores para fortalecer el diálogo entre la oposición moderada y el régimen para favorecer un “*status quo* reconstruido”. Un apoyo concreto de Egipto a cualquiera de las facciones en Siria correría el riesgo de antagonizar o a su patrocinador Arabia Saudí (que se opone al régimen de Assad), o a su socio emergente, Rusia (que apoya a Assad).

Al mismo tiempo, el unirse a la coalición internacional liderada por EE UU para combatir al EI ha servido a los intereses egipcios en muchos niveles al complacer a sus principales aliados y patrocinadores. Aún más importante, sin embargo, es el hecho de que al convertirse el EI en una prioridad en materia de seguridad para casi todos los actores influyentes a nivel regional, El Cairo tiene la excusa perfecta para su discurso anti-islamista que, a su vez, ha ayudado a mantener el *status quo* político interno al contener las protestas tanto nacionales como internacionales contra las violaciones de los derechos humanos. La brutalidad del EI en Irak y Siria ha sido usada por Sisi para advertir sobre qué hubiera sido de Egipto bajo los islamistas si el ejército no hubiera intervenido. El Cairo ha presentado al EI como parte del abanico islamista más amplio que incluye a la Hermandad Musulmana egipcia. Si bien el argumento sobre el vínculo directo entre el EI y la Hermandad es dudoso, las recientes declaraciones de



solidaridad hacia el EI por parte del grupo islamista extremista Ansar Bayt el-Maqdis en la península del Sinaí han contribuido a fortalecer la tesis de Sisi.

### **Desorden regional, el mejor amigo de Sisi**

La motivación principal de la política exterior del Gobierno de Sisi es asegurar la estabilidad interna y la supervivencia del régimen. Este objetivo se traduce en una posición no intervencionista y anti-islamista, que busca mantener el *status quo* regional y aumentar la influencia regional de Egipto, centrándose, al mismo tiempo, en aquellas cuestiones en las cuales Egipto tiene un interés e influencia directos. El enfoque de Sisi dentro del país basado en la confrontación y la represión de sus oponentes a lo largo de todo el espectro político contrasta con su comportamiento algo más moderado a nivel internacional. Mientras que una postura en contra de la militancia también ha influido en la estrategia internacional de El Cairo, Sisi ha tenido que tener en cuenta la necesidad de construir alianzas con diferentes actores regionales con agendas contradictorias (como Rusia y Arabia Saudí en Siria). Ello ha llevado a Egipto a distanciarse de aquellas crisis internacionales que no amenazan a su estabilidad interna de manera directa.

El régimen militar de El Cairo se encuentra entre los principales beneficiarios de la reciente proliferación del desorden a lo largo de Oriente Medio. El nuevo ascenso del yihadismo en el Norte de África y el Levante ha elevado la prioridad de la seguridad en las políticas de EE UU y la Unión Europea (UE) hacia Oriente Medio, en detrimento de sus anteriores preocupaciones con los estándares democráticos de Egipto. Ello cuadra perfectamente con el intento de Sisi de posicionar a Egipto como una isla de estabilidad en medio del tumulto, un baluarte contra el extremismo en Oriente Medio. Asimismo, los cambios en el equilibrio de poder regional han hecho que Egipto pasara de ser cliente de EE UU a ser cliente de los Esta-

dos del Golfo, lo que ha tenido implicaciones políticas significativas. Los esfuerzos de Sisi para fortalecer los vínculos con Arabia Saudí, los EAU y Rusia han reducido aún más la influencia de Occidente sobre el país.

Las amenazas de seguridad que están cada vez más fuera de control dentro y alrededor de las fronteras egipcias podrían perjudicar la estabilidad interna del país. Sin embargo, un nivel constante pero bajo de inseguridad, tanto a nivel nacional como regional, está en el interés de Sisi, puesto que sirve tanto para justificar la represión interna como para asegurar el apoyo financiero y político de las potencias regionales e internacionales más influyentes. El ascenso del EI y la re-securitización de la política regional –en esencia una nueva “guerra contra el terror”– podría proporcionar a El Cairo un cheque en blanco para la represión interna, probablemente consolidando así el poder de Sisi y la élite militar egipcia durante muchos años.

No obstante, una combinación de crecimiento demográfico, estancamiento económico y escasez de recursos podría resultar ser una bomba de relojería para la estabilidad interna del país. Ello, junto con la creciente indignación con la represión interna del Gobierno de Sisi, suscita dudas sobre hasta cuándo los Estados del Golfo estarán dispuestos y serán capaces de proporcionar a Sisi los medios para seguir ganando tiempo ante la opinión pública egipcia. Ahora, Egipto depende más que nunca de la ayuda externa y su principal donante del Golfo, Arabia Saudí, sigue una política exterior bastante arbitraria, además de tener que hacer frente a un escenario incierto de sucesión política en los próximos años. En este contexto, la alianza entre El Cairo y Riad, que actualmente sostiene el régimen de Sisi, no está asegurada. Pero si Egipto se convierte en un cliente estructural a largo plazo de los países del Golfo, la influencia de éstos sobre El Cairo aumentará cada vez más. La participación de Egipto en los bombardeos de los EAU en Libia fue una muestra de lo que podría llegar a ser dicha influencia del Golfo sobre Egipto (y por extensión, sobre el Norte de África).

## Implicaciones para Europa

Tras las ahora distantes revueltas de 2011 y el intervalo de un año de Gobierno de la Hermandad Musulmana, bajo Sisi Egipto ha regresado a un Gobierno militar autoritario pero también a su papel de mediador y estabilizador regional. Si bien claramente incómodos con las implicaciones éticas de ese arreglo después de la primavera árabe, los europeos no han tardado en aceptar el restablecimiento del *status quo ante* en Egipto, en la medida en que otras preocupaciones regionales se han disparado a la cima de la lista. A día de hoy, Europa ha perdido aún más influencia sobre Egipto: El Cairo no depende de la ayuda comparativamente pequeña de la UE (recientemente la Unión ha aumentado el techo de su ayuda financiera a Egipto de €450 a €600 millones, mientras que los países del Golfo han contribuido varios miles de millones) y no está interesado en las ofertas de libre comercio de la UE. Pero incluso si los europeos tuvieran más influencia, es muy poco probable que la usaran para presionar a El Cairo en materia de democracia y derechos humanos en el actual panorama de seguridad regional.

Contener una conflagración del yihadismo y el fracaso estatal a lo largo de Oriente Medio y el Norte de África es ciertamente el principal interés de Europa, y por ahora hay pocas alternativas para sustituir esa prioridad temporal otorgada a la seguridad regional. Al mismo tiempo, los europeos deberían reflexionar sobre si han aprendido o no las lecciones de la primavera árabe. Los aliados occidentales están ahora corriendo para intentar apagar fuegos que se prendieron a causa del mismo enfoque centrado en la seguridad que mantuvo a sucesivos regímenes autoritarios (incluso en Egipto) en el poder durante décadas. Es cierto que Europa no es un actor decisivo en cuanto a Egipto y que la influencia europea (incluso combinada con la de EE UU) es limitada y va en descenso. Todo ello, sin embargo, no debería impedir que las instituciones de la UE en Bruselas y las capitales europeas critiquen la represión a nivel nacional cuando haga falta. Los europeos siguen estando en una buena posición para exponer y

avergonzar a aquellos regímenes autoritarios que se preocupan por su reputación internacional; y El Cairo ciertamente es uno de ellos.

En 2015, entre los posibles acontecimientos que son clave para los intereses europeos en los cuales Egipto desempeña un papel se encuentran: un mayor apoyo internacional al reconocimiento del Estado palestino y las dinámicas que ello podría producir para el proceso de paz árabe-israelí; el deterioro de la situación política y de seguridad en Libia, incluyendo una mayor participación de Egipto y otras fuerzas externas; y la lucha internacional contra el EI en Siria e Irak y la militancia yihadista en general, incluyendo su impacto sobre la seguridad regional. En suma, la creciente securitización de la política regional causada por el creciente desorden continuará alimentando el poder regional y nacional del régimen egipcio.

