

A medida que los actores regionales fijan la agenda, parece menos probable que Europa ejerza protagonismo en Oriente Medio. La UE y sus miembros son los únicos responsables de la falta de influencia.

Judy Dempsey es investigadora *senior* no residente de Carnegie Europe y editora jefe del blog "Strategic Europe".

EUROPA EN EL NUEVO PANORAMA GEOPOLÍTICO REGIONAL

La Unión Europea (UE) aspira a convertirse en un actor mundial y, sin duda, tiene la riqueza económica para serlo. Como bloque formado por más de 500 millones de personas, debería tener la capacidad de forjar una estrategia y ejercer su influencia más allá del territorio de los 27 Estados miembros.

Un análisis de la vecindad de Europa muestra que no es capaz de hacer ni lo uno ni lo otro.

Tomemos como ejemplo los Balcanes Occidentales. Allí la UE ha sido incapaz de resolver las diferencias y tensiones étnicas en Bosnia y Herzegovina. Estas disputas han impedido a la república convertirse en una democracia vibrante. Sigue asediada por las luchas internas, la corrupción, la política de poder local y las injerencias de Serbia, pero también de Turquía e incluso Arabia Saudí.

Al lado está Kosovo. Cuesta creer que, desde 1999, la OTAN siga presente en esta parte de la antigua Yugoslavia. El historial de la Unión en la erradicación de la corrupción y la gestación de un poder judicial fuerte e independiente en este territorio ha sido decepcionante. Y luego está la interminable disputa con Serbia, que no reconoce la independencia de Kosovo (como tampoco la reconocen varios Estados miembros de la UE). Serbia perdió la guerra en 1999, pero no está preparada para dejar atrás el pasado e iniciar el largo camino hacia una democracia fuerte. La Unión no ha utilizado la capacidad diplomática de su poder blando, ni los incentivos económicos o la creación de instituciones políticas para conseguir el máximo efecto posible.

LA UE CARECE DE ESTRATEGIA, ESTÁ DIVIDIDA Y PREFIERE EL 'STATU QUO'

He mencionado el exiguo historial de la UE en los Balcanes Occidentales porque ilustra tres grandes puntos débiles tanto de las instituciones de Bruselas como de los Estados miembros. Estas debilidades explican la falta de influencia de Europa en Oriente Medio y el Norte de África (MENA).

El primer punto débil es que no existe una estrategia coherente para acercar la región de los Balcanes Occidentales a la UE mediante la mejora de las infraestructuras, la integración regional, la modernización de la economía y las instituciones políticas y, en última instancia, la adhesión. También está el azote de la corrupción endémica y el clientelismo, que la UE parece incapaz de atajar.

El segundo punto débil son las divisiones entre los Estados miembros en torno a la adhesión de estos países a la UE. Décadas de promesas incumplidas y gestos vacíos de Bruselas y de los miembros de la UE respecto a la admisión de estos países en el "club" han provocado la decepción con la Unión entre los reformistas, la generación más joven y la plétora de movimientos de la sociedad civil de los Balcanes Occidentales. No es de extrañar que los oligarcas locales y sus mecenas políticos se aprovechen de las constantes evasivas de la UE. Es más, el vacío europeo ha permitido involuntariamente que Rusia y China se inmiscuyan en la región.

La tercera debilidad es la obsesión por el *statu quo*. Es como si la posición de Europa se basara en el principio de que es mejor tratar con los líderes conocidos

que arriesgarse a apoyar a una generación más joven y fomentar la sociedad civil, que podrían proporcionar los controles y equilibrios necesarios, a pesar de ser también impredecibles. Pero las transiciones democráticas y la institucionalización de los cambios son, en general, impredecibles y complicados. Es el precio de la construcción de la democracia.

QUÉ UNE A LOS BALKANES OCCIDENTALES CON ORIENTE MEDIO Y EL NORTE DE ÁFRICA

Las referencias a los Balcanes Occidentales y los puntos débiles de Europa sirven de introducción al debate sobre el papel de Europa en Oriente Medio y norte de África.

Los intereses estratégicos, económicos, políticos y sociales de Europa en la región MENA son vitales y enormes. Sin embargo, una y otra vez, a pesar de los inmensos problemas que afectan a Europa –la migración, el cambio climático, los conflictos, las guerras, el hambre–, los europeos han sido incapaces de actuar estratégicamente a la hora de ejercer su influencia en la región MENA.

Más bien, con pocas excepciones, se han unido en torno al *statu quo*, representado en este caso por la Declaración de Venecia de 1980, que sentó las bases de la política de la UE en relación al conflicto entre Israel y Palestina y se fundamenta en el compromiso con la solución de dos Estados. Sin embargo, más de cuatro décadas después, la UE no ha aportado ninguna idea nueva para resolver el conflicto. Se ha quedado estancada en la Declaración de Venecia y en la coyuntura actual.

En parte como consecuencia de ello, el papel de la UE ha sido ineficaz y reactivo. Carece de influencia para detener la expansión de los asentamientos ilegales y, aunque abundan los gestos de consternación y las expresiones de "profunda preocupación", desde un punto de vista político no está dispuesta a mantener su compromiso con una solución viable de dos Estados.

Además, existen divisiones entre los Estados miembros respecto a Israel. Alemania, comprensiblemente, tiene su propia y especial responsabilidad histórica hacia Israel. La seguridad de Israel es sacrosanta y primordial para cualquier gobierno alemán. Pero, a veces, uno se pregunta si Alemania, como uno de los aliados más cercanos de Israel en Europa, debería utilizar esa influencia como un auténtico aliado y amigo. A lo mejor podría ayudar a financiar la retirada de los israelíes de los asentamientos y colaborar en el realojamiento dentro de las fronteras israelíes de 1967 de los colonos que se marchen.

Sin embargo, cualquier idea de una oferta económica o de incentivos se ve desbancada por la política ideológica del movimiento en favor de los asentamientos, con independencia del grupo de socios de la coalición que esté en el gobierno. Aparte de eso, la reacción de la UE ante los asentamientos es lo que es: reactiva.

En cuanto a la política de la UE hacia los palestinos, ha sido poco menos que un desastre. Durante años, la Unión y los Estados miembros han apoyado a la corrupta e irresponsable Autoridad Palestina. Obsesionada con apoyar el *statu quo* en Ramalá, la UE no ha hecho gala de mucha imaginación a la hora de prepararse para

A pesar de los problemas que afectan a Europa –migración, cambio climático, conflictos–, los europeos han sido incapaces de actuar estratégicamente a la hora de influir en la región MENA

el "día después", cuando Abu Mazen y su camarilla se marchen, ya sea por fallecimiento o por presión de la generación más joven.

Por otro lado, la UE ha financiado a la Autoridad Palestina en lugar de promover unos medios de comunicación y un poder judicial auténticamente independientes y unas organizaciones no gubernamentales genuinas que necesitan apoyo. Cuanto más apoye y prolongue el *statu quo* de la Autoridad Palestina –que conviene a Israel–, más opciones encontrarán los jóvenes a través de la violencia. Por el contrario, si contaran con el apoyo de la UE, encontrarían vías para crear movimientos en favor de la paz y la democracia. Esto último es algo que la Autoridad Palestina nunca ha fomentado. Tampoco lo ha hecho la UE o Israel.

En efecto, durante años, la Autoridad Palestina ha reprimido cualquier traza de oposición interna. Y durante demasiado tiempo, ha cumplido las órdenes de Israel en lo relativo a mantener el control de Cisjordania. La relación entre la Autoridad Palestina y los sucesivos gobiernos israelíes se basa en la cooperación, la colaboración y el mantenimiento de la situación actual. Esto no es sostenible. Sin embargo, Europa nunca ha puesto en tela de juicio esa relación insostenible, como tampoco ha cuestionado la insostenibilidad de los dirigentes de la Autoridad Palestina.

ANTES Y DESPUÉS DE LA 'PRIMAVERA ÁRABE'

Esta obsesión por el *statu quo* dio forma a la política de la UE hacia la región MENA antes de la *Primavera Árabe*. En lugar de ayudar a los movimientos y grupos independientes de la sociedad civil que querían promover los derechos humanos, la democracia, un poder judicial independiente y cierto grado de rendición de cuentas, la UE se aferró al *statu quo*. Incluso cuando varios jóvenes homosexuales fueron condenados a largas penas de cárcel en Egipto, la reacción de la UE fue hipócritamente tibia. Los valores pasaron a un segundo plano.

No es de extrañar que la región implosionara en 2011. La *Primavera Árabe* fue una rebelión de los desposeídos contra el *statu quo* corrupto y autoritario. Sin embargo, la UE no tenía en verdad una política coherente para hacer frente a la *Primavera Árabe* ni a sus consecuencias. No sabía cómo ayudar a convertir las protestas en movimientos políticos por el cambio, para transformar estas sociedades complejas.

Actualmente, la UE se esfuerza en encontrar la manera de lidiar con Túnez, aclamado en su día como



El presidente chino, Xi Jinping, junto al príncipe heredero de Arabia Saudí, Mohamed bin Salman al Saud, a su llegada a Riad para asistir a la Cumbre China-Estados Árabes y a la Cumbre China-CCG. Diciembre de 2022. CORTE REAL DE ARABIA SAUDÍ/ANADOLU AGENCY VÍA GETTY IMAGES

uno de los éxitos de la *Primavera Árabe*. Pero en los últimos meses, el presidente Kais Saïd, elegido en 2019, se ha ido haciendo con todo el poder. En julio de 2021, disolvió el Parlamento. En 2022, estableció un sistema hiperpresidencialista. La oposición fue amordazada y varios abogados y líderes empresariales fueron detenidos. Según Saïd, se trataba de tomar medidas enérgicas contra "terroristas" y "traidores", una excusa que siempre viene bien.

La Comisión y el Consejo de la UE, que representa a los Estados miembros, tienen que actuar pronto para intentar invertir esta tendencia autoritaria en Túnez. La represión está impulsando la migración a través del Mediterráneo, sobre todo hacia Italia. La economía tunecina está en una situación desesperada. La UE tiene influencia económica, pero proporcionar ayuda financiera es un arma de doble filo: debería beneficiar a los tunecinos empobrecidos, pero podría ser utilizada por Saïd. La UE podría y debería mostrarse abierta a dar su apoyo a la oposición y a la sociedad civil, y respaldar sin ambigüedades a los defensores de los derechos humanos, dentro y fuera de la cárcel. Por supuesto, eso podría dar a Saïd una excusa para intentar cortar lazos con Europa. Pero los costes económicos podrían ser muy altos para su régimen, lo que brinda a la UE la oportunidad

de rescatar lo que queda de esta democracia en ciernes. ¿Qué tiene que perder Europa?

EL RETORNO DEL 'STATU QUO ANTE' Y MÁS

Lo que está ocurriendo en Túnez refleja el retorno del *statu quo ante* en gran parte de la región MENA.

En el caso de Egipto, casi parece que se ha vuelto a la situación de siempre con el presidente Abdelfattah al Sisi, en el poder desde 2013. La UE es prácticamente una espectadora de este régimen autoritario. Es como si prefiriera la estabilidad a los caóticos meses de la *Primavera Árabe*. Y confía en Egipto para que medie entre Israel y Hamás cuando sea necesario.

Sin embargo, los relatos de torturas, de silenciamiento de las voces de la oposición, de cierre de medios de comunicación independientes, de control de la cultura, de acallamiento de cualquier disidencia, de desapariciones, de la ausencia de un poder judicial independiente son un mal presagio para la futura estabilidad de Egipto y para la UE.

Cuanto más prolongada e intensa sea la represión –que no se limita a los Hermanos Musulmanes, sino que afecta a amplios sectores de la sociedad egipcia–, mayor será el potencial de inestabilidad. Por otro lado, los que puedan marchar o se exiliarán internamente, o intentarán protestar. En resumen, el autoritarismo y la migración van de la mano. Europa lo experimentó en carne propia durante la guerra civil siria, cuando más de un millón de refugiados buscaron la seguridad en el continente.

LOS ACUERDOS DE ABRAHAM: UNA OPORTUNIDAD PERDIDA PARA EUROPA

Los Acuerdos de Abraham de 2020, promovidos y guiados por Estados Unidos, normalizaron las relaciones diplomáticas entre Israel, Emiratos Árabes Unidos (EAU), Baréin y Marruecos. Para Israel fue un éxito y para Donald Trump, un trofeo. Los signatarios árabes esperaban alguna recompensa tangible de Washington por dar ese paso. ¿Qué se consiguió con estos acuerdos?

El Middle East Institute sostenía: "Los avances en el desarrollo de las relaciones han obtenido resultados desiguales. Como se preveía, la normalización ha abierto nuevas oportunidades para la cooperación en materia de defensa y seguridad, especialmente entre Israel, Baréin y EAU, que mantienen el mismo punto de vista sobre la amenaza para la seguridad que representa Irán". Y añadía: "Pero también hay deficiencias en el nivel de cooperación. En particular, a pesar del objetivo inicial de los organizadores árabes, la cooperación entre Israel y sus socios árabes no ha logrado producir mejoras tangibles en el conflicto israelo-palestino".

¿Podría haber influido la UE en los signatarios árabes de los acuerdos de Abraham para que cambiaran la dinámica del conflicto entre Israel y Palestina? El acuerdo entre Israel y EAU estipulaba que Israel desistiría de cualquier intento de anexión. Pero la UE no sacó partido de ese pacto. No lo utilizó para comprometer a los signatarios árabes, para formular nuevas opciones o para considerar cómo podría funcionar en realidad

una solución de dos Estados dada la expansión de los asentamientos. Y también hubo ocasión para debatir el futuro estatuto de Jerusalén. Una vez más, la UE dejó pasar la oportunidad.

EL ACERCAMIENTO SAUDÍ-IRANÍ

Cuando, a principios de 2023, Irán y Arabia Saudí acordaron restablecer las relaciones diplomáticas tras siete años de distanciamiento, cogió por sorpresa a Estados Unidos, y también a los europeos. China facilitó el acuerdo, la primera vez que Pekín se implicaba tan directa y abiertamente en la diplomacia de Oriente Medio.

Durante ese distanciamiento, ambos países utilizaron Yemen para enfrentarse. Arabia Saudí emprendió acciones militares en apoyo del gobierno reconocido internacionalmente. Irán proporcionó ayuda militar al movimiento hutí. El sufrimiento, las víctimas y la destrucción del país han sido a menudo indescriptibles. Tal vez, tras una década de guerra, la paz sea una posibilidad. Si se trata de una oportunidad real, entonces, como sostiene Maha Yahya, "el acuerdo saudí-iraní no solo tiene que ver con el declive de la influencia de Estados Unidos en Oriente Medio, sino también con un giro fundamental en la geopolítica regional. Asimismo, refleja el cansancio generalizado con los conflictos en la región y el deseo de los actores regionales de tomar la iniciativa a la hora de forjar el futuro de Oriente Medio". Aún está por ver adónde nos llevará todo esto, pero por primera vez en muchos años, parece que algo está cambiando.

LA REHABILITACIÓN DE AL ASSAD

Y también está cambiando para Siria. Un conjunto de países árabes agrupados en la Liga Árabe ha conseguido que el presidente Bashar al Assad vuelva al redil.

La Liga Árabe, compuesta por 22 miembros, fue durante mucho tiempo una organización inoperante, pero en 2011 tomó la insólita decisión de suspender a Siria como miembro del organismo, cuando Al Assad inició una guerra despiadada contra los manifestantes que exigían el fin de su régimen autoritario.

La readmisión de Al Assad supone una dura crítica a la creciente impotencia de Europa y Estados Unidos en una región plagada de inestabilidad, regímenes autoritarios y una generación joven carente de perspectivas económicas y políticas.

La decisión de la Liga Árabe de readmitir al presidente de Siria premia la brutalidad y traiciona a las víctimas. La magnitud de la violencia y la destrucción es sobrecogedora. Desde 2011, al menos medio millón de personas han muerto, y 23 millones han sido desplazadas. Los refugiados han huido a Líbano, Jordania, Turquía y Europa. Toda una generación de niños carece de estudios.

La rehabilitación de Al Assad confirma la marginación de Estados Unidos y la irrelevancia de Europa en la región. También tiene que ver con la cruda realidad de la *realpolitik*. La migración, las drogas, los refugiados, la corrupción y la criminalidad acosan a Siria y tienen un impacto directo en la región.

"La crisis siria ha tenido repercusiones muy negativas para los países vecinos. Estos y la región, especialmente los países árabes, consideran que hay que resolver esta situación. Por eso hemos llegado a este punto", declaraba a Al Yazira el secretario general adjunto de la Liga Árabe, Hossam Zaki.

"La interpretación que ha ido madurando durante los últimos meses, especialmente tras la catástrofe del terremoto [en Turquía], es que no hay una atención internacional clara que haga suponer que se esté impulsando una solución en Siria", añadía.

Al Assad puede dar las gracias a la Liga Árabe por prolongar su régimen. En cuanto a los miembros de la organización, la mayoría de ellos ha acabado con los movimientos prodemocráticos que surgieron durante la breve y malograda *Primavera Árabe*. Han reprimido a los islamistas y las reformas políticas no son parte de su programa.

Aparte de eso, también cuesta ver cómo la reincorporación de Al Assad a la Liga Árabe permitirá superar las divisiones y los enfrentamientos en Siria. Rusia e Irán, Arabia Saudí y Turquía han bombardeado el país en su pugna por lograr influencia y una posición estratégica en la región. No está claro cómo influirá la Liga Árabe en Al Assad en lo relativo a las terribles amenazas contra los sirios que optan por regresar. No es seguro cómo se frenará el tráfico de drogas. Jordania ha luchado contra grupos armados que trafican con estupefacientes desde Siria, incluida la anfetamina Captagon, altamente adictiva.

Hay muchas incertidumbres. Pero al haber elegido a China como mediador y haber optado por influir en la región en sus propios términos, la Liga Árabe tendrá que asumir la responsabilidad de rehabilitar a Siria y de todas las implicaciones que ello tiene para la región.

CONCLUSIÓN

La política de la UE hacia Oriente Medio y el norte de África sigue basándose en el *statu quo*. También es una política que se ha adherido sistemáticamente a la de Estados Unidos. Sea cual sea el rumbo que tome Washington respecto a la región, los europeos tienden a seguirlo o a permanecer pasivos. Pueden seguir aceptando el *statu quo*, una perspectiva en la que no interviene ningún tipo de pensamiento creativo. Esa posición ignora igualmente los futuros cambios económicos, sociales y políticos que tendrán profundas implicaciones para la región MENA. Los problemas de la emigración, los conflictos, la escasez de agua, la desertificación, las crisis climáticas y los bajos niveles de educación y de alfabetización no van a desaparecer. Todos ellos afectan a la relación de Europa con la región.

Europa puede intentar buscar un acercamiento. Pero falta voluntad política entre los Estados miembros de la UE, y la mala reputación que tiene entre los países MENA no animan a forjar nuevas políticas.

Por otro lado, China intentará reforzar su papel diplomático, político y económico. La presencia de Pekín no puede subestimarse. Podría estar a punto de abrirse un nuevo capítulo en Oriente Medio. Ni la UE ni Estados Unidos parecen preparados para él./