

CAEI

Centro Argentino
de Estudios
Internacionales

Después de Mubarak: cambio y continuidad en la política exterior egipcia

por Sergio I. Moya Mena

Working paper # 27
Programa Medio Oriente



Después de Mubarak: cambio y continuidad en la política exterior egipcia

por Prof. Sergio I. Moya Mena
Universidad de Costa Rica

Cierta vez en la que se le preguntó a Zhou Enlai cuál consideraba que era el impacto fundamental de la Revolución Francesa, el líder comunista chino contestó: “es muy pronto para opinar”. Lo mismo podría decirse del desenlace a mediano y largo plazo que tendrá en la política exterior egipcia la revuelta popular que depuso a Hosni Mubarak en febrero de este año. Aunque dicha revuelta no hizo de la política exterior una prioridad de las demandas de cambio, recientes movimientos políticos y diplomáticos del nuevo gobierno egipcio, como el acercamiento a Irán, el patrocinio de un acuerdo político entre las facciones palestinas, o la decisión de abrir el paso de Rafah entre Egipto y la Franja de Gaza, plantean interrogantes sobre el futuro de la política exterior egipcia. ¿Son estos indicios que auguran cambios significativos de la política exterior en una dirección más independiente o es más bien un reacomodo que asoma más continuidades que rupturas? Este artículo busca responder a esta interrogante, contextualizando los factores determinantes de la política exterior egipcia y las posibilidades de cambio que se abren a partir de la caída del régimen de Mubarak.

De Nasser a Sadat

El reto histórico de la política exterior de Egipto ha sido desde el fin de la monarquía en 1952, preservar la autonomía y seguridad del país, así como movilizar recursos económicos para el desarrollo. Como *país-civilización* y el más cohesionado Estado árabe del Mundo Islámico, Egipto naturalmente ha hecho de la búsqueda de liderazgo una constante de su política exterior. Sin embargo, a lo largo de su historia la ubicación de Egipto en la ruta de potenciales conquistadores le ha hecho blanco de los poderes foráneos, generando un sentido de vulnerabilidad y la convicción de que el país debe dominar su entorno regional o ser víctima de esos poderes.

De 1955 al derrocamiento de Hosni Mubarak en 2011, la política exterior egipcia atravesó por un periodo de restructuración, con los gobiernos de Gamal Abdel Nasser (1955-1970) y Anwar al-Sadat (1970-1981) y un periodo de estabilidad y continuidad bajo el gobierno de Mubarak (1981-2011).

Durante los años cincuentas y sesentas Egipto fue el único país con capacidades políticas y militares para buscar hegemonía en el Mundo Árabe y asumir posiciones firmes frente al Estado de Israel. Sin embargo, esa hegemonía en el Mundo Árabe atrajo reacciones en contra: apoyo occidental a los rivales árabes de Nasser y la ocupación israelí de territorios egipcios después de la derrota en la *Guerra de las Seis Días* en 1967.

La política exterior de Nasser estuvo marcada por dos factores: el ideal anti-imperialista del no-alineamiento y las redes de dependencia que sujetaban al país a partir de su condición de economía productora de bienes primarios, que desde los años sesenta le hacía dependiente de la ayuda alimentaria de países como los Estado Unidos.¹ Aunque Nasser intentó diversificar e industrializar la economía egipcia, construir un modesto Estado de bienestar y convertir al país en una potencia regional, el proceso no pudo prescindir de recursos foráneos. La creciente dependencia externa

¹ Hinnebusch, Raymond. The foreign policy of Egypt. En *The Foreign policies of Middle East states*. Edited by Raymond Hinnebusch. Lynne Rienner, London, 2002, p. 94.



frente a la Unión Soviética y los regímenes árabes conservadores con riqueza petrolera se vio incrementada después de las derrotas militares frente a Israel.

Con la llegada al poder de Anwar al-Sadat en octubre de 1970, la política exterior dio un giro pro-occidental que no obstante, no redujo la dependencia del país. Sadat cambió el nombre de “República Árabe Unida” por “República Árabe de Egipto”, una ruptura simbólica con el panarabismo y señal inequívoca de que el nuevo gobernante egipcio no tenía intenciones de buscar el liderazgo en el Mundo Árabe. De hecho, Sadat optó por sacrificar la política exterior nacionalista y panarabista de Nasser a cambio de subsidios económicos masivos de los EE.UU. así como asistencia diplomática para la recuperación de los territorios egipcios perdidos en las guerras con Israel. La expulsión de los asesores militares soviéticos fue en parte, un esfuerzo de Sadat para granjearse la buena voluntad norteamericana.

Sadat buscó también una alianza con los regímenes árabes conservadores como Arabia Saudita, cuya riqueza petrolera e influencia en Washington resultaban vitales para el apalancamiento que quería estructurar sobre Israel antes de la Guerra del Yom Kipur en 1973. La política árabe de Sadat, orientada por políticas de asociación, resultó menos agresiva que las políticas de dominación impulsadas por Nasser. Sadat estaba más interesado en presentar a Egipto como baluarte frente a los soviéticos y defensor de los intereses de los EE.UU. en la región, particularmente después del derrocamiento del Shah Mohammad Reza Pahlavi de Irán en 1979, cuando los EE.UU. requerían con urgencia aliados fuertes en Medio Oriente. Este y otros factores impulsaron el acercamiento a Israel y la firma de los Acuerdos de Camp David en 1979 que, aunque permitieron recuperar los territorios ocupados y abrieron la puerta al flujo de ayuda de Occidente,² provocaron gran rechazo entre el Mundo Árabe y motivaron la expulsión de Egipto de la Liga Árabe en 1979. La política marcadamente pro-occidental de Sadat, su acercamiento a Israel, así como el rechazo a sus políticas económicas y la eliminación de los subsidios, generaron también gran resistencia dentro del país, creando un clima de rechazo, que a la postre, culminó en el asesinato de Sadat a manos de un comando islamista en octubre de 1981.

El Islam jugó un papel importante como elemento instrumental dentro de la política exterior, tanto de Nasser como de Sadat. De acuerdo a Nasser y su *Teoría de los Tres Círculos*, la misión de la Revolución Egipcia tenía tres esferas: el Mundo Árabe, el entorno africano y el Mundo Musulmán (*ver figura No. 1*). Nasser concebía esta última esfera como capaz de incluir a esos “cientos de millones de musulmanes, todos soldados de un todo homogéneo unido por la misma fe y cuya cooperación mutua garantizaría a todos los hermanados por el Islam un poder sin límites”.³ En sus primeros años como gobernante Nasser llegó a proponer una organización “pan-islámica” e insistía en que los mundos árabe e islámico enfrentaban un mismo enemigo: el imperialismo.

² Dessouki, Ali Hilla. *Regional Leadership: Balancing off Costs and Dividends in the Foreign Policy of Egypt*. En *The Foreign Policies of Arab States. The Challenge of Globalization*. Bahgat Korany (editor) Cairo University Press. New York, 2008, p. 173.

³ Citado por Alie E. Hilal Dessouki. *The limits of instrumentalism: Islam in Egypt's Foreign Policy*. En *Islam in Foreign Policy*. Edited by Adeed Dawisha. Cambridge University Press, London, 1983, p. 87.



Figura No. 1
La teoría de los Tres Círculos de Nasser



Por su parte Sadat, carente del carisma y la legitimidad de Nasser, usó instrumentalmente al Islam presentándose a sí mismo como el “Presidente Creyente”, a quien le gustaba llevar a cabo las oraciones del viernes frente de una masa de fotógrafos y hacía constantemente referencia a aleyas coránicas en sus discursos. El control que ejercía sobre los eruditos religiosos de la Universidad Al-Azhar, permitió que estos emitieran una Fatwa⁴ declarando que los Acuerdos de Camp David “no contradecían los principios islámicos”.⁵

Los años de Mubarak

El principal reto de política exterior que debió enfrentar Hosni Mubarak al asumir la presidencia en 1981 fue resolver la contradicción entre las políticas nacionalistas de Nasser y la combinación de estrechas conexiones con los EE.UU. e Israel establecidas por Sadat, que habían aislado al país del Mundo Árabe.

Le tomó a Mubarak más de una década hacer progresos significativos, pero al final tuvo éxito reintegrando a Egipto a la comunidad de países árabes.⁶ Su habilidad diplomática y los errores de sus rivales en la región, permitieron llevar a cabo dicha reintegración sin dañar los lazos con Israel. Por otro lado, el temor que en los estados petroleros árabes generaba la República Islámica de Irán, les hizo buscar a Egipto como actor balanceador. El clamor de Egipto de ser el estado “indispensable” y epicentro natural del Mundo Árabe, fue parcialmente reconocido y el país fue

⁴ Pronunciamiento jurídico definitivo dado en respuesta a una cuestión sobre una práctica legal islámica.

⁵ Alie E. Hilal Dessouki. Op. cit. p. 90.

⁶ Hinnebusch, Raymond (*editor*). The foreign policy of Egypt. En *The Foreign policies of Middle East states*. Lynner Rienner, London, 2002, p. 107.

readmitido en la Liga Árabe en 1989. Ese mismo año, Egipto constituyó junto a Irak, Yemen y Jordania el Consejo de Cooperación Árabe, CCA, un bloque de países moderados.

Manteniendo el legado de Sadat, Mubarak revivió el papel de Egipto en el Mundo Árabe y en alguna medida en África. Su decisión de participar en la “coalicción internacional para liberar a Kuwait” generó ayuda económica adicional y los EE.UU. tomaron la iniciativa aliviando la mitad de las deudas egipcias, medida que fue seguida por la Unión Europea y otros estados árabes. Súbitamente la deuda externa del país pasó de \$44 billones de dólares a casi la mitad.⁷

A diferencia del Egipto de Nasser que reclamaban el liderazgo árabe para “la revolución y la independencia frente a Occidente”, el Egipto de Mubarak se auto-presentaba como “moderador y estabilizador del Mundo Árabe,” un país “esencial” para generar un acuerdo equitativo del conflicto árabe-israelí.

La relación mutua con los EE.UU. fue fundamental durante los treinta años del régimen de Mubarak quien, al considerar el desarrollo económico de Egipto como principal reto de la seguridad nacional, cifraba una importancia vital en la relación con los EE.UU. Por su parte, la potencia veía a Egipto como pieza fundamental en la defensa de sus intereses geopolíticos en Medio Oriente. A cambio de los subsidios económicos, ayuda militar y coordinación en materia de seguridad, que al abrupto final del mandato de Mubarak ascendían a US\$32 billones (*a lo largo de 30 años*), Egipto le abrió la puerta al Mundo Árabe, se convirtió en una fuerza estabilizadora contra los sentimientos anti-occidentales en la región, propició la aceptación de los árabes hacia Israel y acuerpó las distintas iniciativas militares estadounidenses en el área.

En los últimos años Mubarak suscribió también la “Guerra contra el Terror”, apoyó el bloqueo israelí a la Franja Gaza, la presión sobre la organización palestina islamista Hamas y las políticas de contención y el aislamiento de Irán promovidas por Washington.

En cuanto a Israel, Mubarak se convirtió en lo más cercano a un amigo que este país tenía en la región. El marco establecido por los Acuerdos de Camp David y la colaboración de Mubarak, garantizaron a Israel la seguridad de su flanco occidental, lo que en alguna medida, dio luz verde para lanzarse a aventuras militares como la *Guerra de los 33 Días* contra Libano en 2006, o la *Operación Plomo Fundido* contra la Franja de Gaza en 2009.

Esta cercanía a Occidente y a sus aliados en la región tuvo sin embargo un costo en cuanto a la percepción de la independencia del país. Mubarak era visto *-especialmente en la “Calle Árabe”-* como operador de los intereses norteamericanos e israelíes y si bien tuvo éxito reintegrando al país en el Mundo Árabe, no pudo recomponer plenamente el liderazgo egipcio.

Concentrándola como una prerrogativa exclusiva y nunca sujeta a escrutinio parlamentario o mucho menos popular, Mubarak manipuló la política exterior en los últimos cinco años para crear un escenario ideal para la sucesión de su hijo Gamal Mubarak. Así, sacó provecho de los resultados de las elecciones palestinas de 2006 (*ganadas por Hamas*) para amedrentar a los países occidentales con el argumento de que “elecciones honestas y transparentes llevarían a los islamistas en el poder”. Además, Mubarak aseguraba a sus socios occidentales que el pueblo de Egipto “simplemente no era lo suficientemente maduro para ejercer la democracia” y permitir que los islamistas asumieran las riendas del poder “perjudicaría los intereses de Occidente y acabaría con

⁷ Dessouki, Ali Hilla. Regional Leadership: Balancing off Costs and Dividends in the Foreign Policy of Egypt. En *The Foreign Policies of Arab States. The Challenge of Globalization*. Bahgat Korany (editor) Cairo University Press. New York, 2008, p. 173.



los Acuerdos de Paz con Israel". La *Guerra de los 33 Días* entre Israel y Hezbollah que catapultó la popularidad del líder chiíta libanés Hasan Nasrallah en el Mundo Árabe y por supuesto en Egipto, proporcionó a Mubarak otro argumento para jugar la "carta del miedo" a favor de la sucesión, argumentando que "la opinión pública egipcia era fanática y podría seguir a figuras que se oponían Occidente e Israel. Por lo tanto, lo mejor sería no exigir la democracia o los derechos humanos en Egipto "hasta que el pueblo se volviera más experimentado".⁸

El nuevo dinamismo de la política exterior egipcia

El acuerdo Fatah – Hamas

La peculiaridad del acuerdo político logrado entre Hamas y Fatah, que abrió el camino de la reconciliación palestina, fue el hecho de haber sido patrocinado por diplomáticos egipcios sin consultar a Israel o los EE.UU., constituyendo para algunos analistas una señal interesante del tipo de diplomacia proactiva e independiente que se estaría impulsando desde El Cairo.

Durante mucho tiempo las gestiones diplomáticas egipcias hacia las distintas facciones palestinas se habían caracterizado por una posición poco equilibrada, que los líderes de Hamas denunciaban como abiertamente pro-Fatah.

Pese a que las autoridades israelíes reaccionaron negativamente y los EE.UU. expresaron "su preocupación", insistiendo en que Hamas "debía reconocer a Israel antes de ser admitido como socio", la gestión diplomática egipcia fue un éxito, que para algunos analistas como Rami Khouri - *director del diario Beirutí Daily Star*- significaba el "regreso de Egipto a su papel natural en la diplomacia regional (...) El primer signo tangible de la vuelta de la cordura y la dignidad a los asuntos del Estado y la diplomacia en la política exterior de El Cairo, después de décadas de castración, sumisión y marginación".⁹

Otro elemento que mostraba un cambio en la política exterior egipcia hacia el tema palestino, fue la decisión del nuevo gobierno de abrir el paso entre Egipto y Rafah, después de que había sido cerrado por Mubarak en 2007, una decisión que el canciller Al-Arabi calificó de "vergonzosa". Pese a las expectativas que la apertura del paso de Rafah generaba para la reactivación económica de la Franja de Gaza, la medida ha tenido un impacto muy relativo, pues ha implicado solamente cambios administrativos en los procedimientos para el cruce de personas. Si bien se ha eximido el visado para los palestinos con documentos de identidad israelíes aprobados, no se permite todavía el paso de hombres entre 18 y 40, que siguen siendo considerados una "amenaza para la seguridad", una situación que sigue generando frustración entre los palestinos.¹⁰

La distensión con Irán

Quizás el cambio más sorprendente en la política exterior egipcia -y el que más inquietud genera en Tel Aviv y Riad- es el acercamiento con Irán. Egipto e Irán no tienen relaciones diplomáticas desde 1979, cuando Sadat acogió a un moribundo Shah Pahlevi depuesto por la Revolución Islámica. Para

⁸ Gad, Emad. The parameters of change in Egypt's foreign policy. *Ahram Online*, 13 de junio de 2011.

⁹ Khouri, Rami G. Egypt shifts the region. *The Jordan Times*, 6 de mayo de 2011.

¹⁰ Malsin, Jared, Frustration simmers over Egypt-Gaza border closure, *The Electronic Intifada*, 11 de agosto de 2011.



Sadat lo acontecido en Irán fue “una desgracia para el Islam, para la humanidad y para la dignidad humana”.¹¹

La hostilidad se mantuvo entre ambos países hasta los años ochenta: Egipto -pese a que había sido condenado por Irak por los Acuerdos de Camp David- respaldó al régimen de Saddam Hussein en su guerra de ocho años contra Irán. En Irán, el gobierno exaltaba a Sadat Khaled al-Islambouli, (*el asesino de Sadat*) como un héroe y le dedicaba estampillas postales y calles con su nombre en Teherán. Si bien ambos países reabrieron pequeñas misiones diplomáticas en 1991 a nivel de encargados de negocios y se aprobaron algunas iniciativas para mejorar los lazos económicos y comerciales, Mubarak se mantuvo siempre reacio a tomar medidas concretas para restablecer las relaciones diplomáticas y políticas. No disimulaba su desprecio por el régimen islámico de Irán, al que veía como una fuerza desestabilizadora en el Medio Oriente y una amenaza para la seguridad nacional de Egipto. La desconfianza hacia Irán se extendía también a las comunidades chiítas de Medio Oriente. De hecho, Mubarak fue uno de los autores de la tesis de la “Creciente Chiíta” y afirmaba que los chiítas de Medio Oriente “eran siempre leales a Irán”.¹²

El primer signo de cambio hacia Teherán fue el permiso concedido a dos buques de guerra iraníes, la fragata Alvand y la nave auxiliar Jark, para cruzar el Canal de Suez rumbo a Latakia, Siria, un hecho inédito desde 1979, cuando el gobierno egipcio estableció un veto sobre los buques militares iraníes. Como era de esperarse, la travesía de estos barcos produjo consternación en el gobierno israelí, pero demostró al gobierno iraní la existencia de cierta voluntad política en las nuevas autoridades egipcias para romper el estado de hostilidad que había marcado las relaciones entre ambos países durante el mandato de Mubarak.

El segundo gesto de acercamiento fue el encuentro que sostuvieron el saliente Ministro de Exteriores Al-Arabi y su homólogo iraní Alí Akbar Salehi, en el marco de la 16^a reunión de cancilleres del Movimiento de Países No Alineados, NOAL, llevada a cabo en Yakarta. Salehi y Al-Arabi expresaron su voluntad para “aclarar los malentendidos previos y profundizar la cooperación dentro del NOAL y otros foros internacionales”. Al-Arabi anunció además a Salehi que su país “estaba abriendo un nuevo capítulo con todos y no deseaba conflictos con nadie”¹³ y agregó que Irán “no era un enemigo de Egipto”.¹⁴

Naturalmente, esta ventana de oportunidad fue aprovechada por el gobierno iraní para limar asperezas con el que, hasta la caída de Mubarak, era uno de sus principales rivales regionales. Inmediatamente, el presidente iraní Mahmoud Ahmadinejad exhortó a Egipto a una profundización de los vínculos y constituir “un eje anti-hegemónico y anti-sionista”. Irán y Egipto tienen muchas afinidades, añadió Ahmadinejad, “ambos países creen en Dios y buscan la justicia, la libertad y dignidad, y se oponen a cualquier tipo de humillación.” “Irán y Egipto tienen otro punto en común y es que (*tienen*) un enemigo común (...) los Estados Unidos, sus aliados y en particular el régimen sionista”, que no son sólo los enemigos de Teherán y El Cairo, sino también los enemigos de todos los países de la región”.¹⁵ Por su parte, el Líder Supremo Ayatollah Alí Khamenei, afirmó que las insurrecciones en Egipto y Túnez, constituían un “despertar islámico”, ecos de la Revolución Iraní de 1979:

¹¹ Citado por Alie E. Hilal Dessouki. The limits of instrumentalism: Islam in Egypt's Foreign Policy. En *Islam in Foreign Policy*. Edited by Adeed Dawisha. Cambridge University Press, London, 1983, p. 90.

¹² Citado por Michael Broening, The myth of the Shia crescent. *Haaretz*, 13 de junio de 2008.

¹³ Egypt, Iran discuss promoting diplomatic relations. *Al-Masry Al-Youm*, 25 de mayo de 2011.

¹⁴ Egypt's new foreign policy. *The Washington Post*. 15 de mayo de 2011.

¹⁵ Iran, Egypt should establish axis of anti-Zionism: Ahmadinejad. *Mehr News Agency*. Teherán, 1 de junio de 2011.



"El actual despertar islámico en la región ha tomado ejemplo del gran levantamiento del pueblo iraní, ya que la Revolución Islámica fue una revuelta trascendental ante el sistema imperialista, que convirtió a esa nación en un modelo a seguir para otros pueblos".¹⁶

Aunque la apertura hacia Irán, posibilitaría a la diplomacia egipcia mayor influencia en temas como el conflicto árabe-israelí, el Líbano, la seguridad del Golfo Pérsico y el establecimiento de una zona libre nuclear regional, el mayor obstáculo a la profundización de las relaciones con Irán es de naturaleza interna. El pueblo egipcio se divide prácticamente por la mitad en cuanto a aquellos que consideran a Irán como "una amenaza" que intenta diseminar el chiísmo en el país, y los que creen que el acercamiento a Irán conviene a los intereses nacionales de Egipto y es un paso clave para revitalizar el papel del país en la política regional.

Relaciones con Israel

Si bien la revuelta que derrocó a Mubarak no tenía originalmente una actitud abiertamente en contra del Estado de Israel, el sentimiento anti-israelí ha crecido en las últimas semanas en Egipto, especialmente a partir de acontecimientos como el asesinato el pasado 18 de agosto de cinco policías egipcios por parte de tropas israelíes, que según la Fuerza Multinacional de Observación (MFO) de la ONU, penetraron por tierra en territorio egipcio en la Península del Sinaí, lo cual constituyó una violación a los Acuerdos de Camp David¹⁷ (*el Tratado prohíbe la presencia militar en algunas regiones fronterizas como Al Arish y Rafah*). Este hecho generó protestas anti-israelíes en El Cairo y el anuncio del retiro del embajador egipcio en Tel Aviv, llevando las relaciones entre los dos países a un nivel de tensión sin precedentes en las últimas décadas.

Sin embargo, más allá de esta coyuntura, es necesario tomar en cuenta que la relación mantenida por El Cairo con Israel durante los últimos treinta años ha sido objeto de muchas críticas dentro de la sociedad egipcia. Por ejemplo, una encuesta de 2007 realizada por el *Pew Global Attitudes Project*, reveló que el 80% de los egipcios consideraban que las necesidades de palestinos no podían ser satisfechas, mientras existiera el Estado de Israel. Otra encuesta realizada en abril del 2011, mostraba que el 54% por ciento de los egipcios desearía ver abrogados los Acuerdos de Camp David de 1979.

No sorprende entonces que el cambio de mando en El Cairo genere nerviosismo entre las autoridades israelíes, a partir de temas como el porvenir de los Acuerdos, el papel que podrían llegar a jugar actores como la Hermandad Musulmana, que mantiene un discurso anti-sionista¹⁸, el acercamiento egipcio a Irán, la presencia de células de Al Qaeda en la Península del Sinaí¹⁹ y la venta de gas egipcio a Israel.

¹⁶ Leader: Islamic Awakening in Region Inspired by Iran. *Fars News Agency*, 16 de agosto de 2011.

¹⁷ MFO: Israel entered Egypt, committed violations. *The Egyptian Gazette*. 21 de agosto de 2011.

¹⁸ Mohamed Badie, líder de la Hermandad Musulmana afirmó el pasado 4 de mayo: "Ahora debemos levantar nuestra voz para pedir: el fin de la normalización de relaciones (con Israel), que ha dado estabilidad a nuestros enemigos, dejar de proteger las fronteras de los sionistas de las incursiones de infiltrados, la abolición de todas las formas conjuntas de intereses económicos como el acuerdo de zonas industriales calificadas y la exportación de gas egipcio a Israel". *Muslim Brotherhood urges review of Israel ties. Financial Times*, 5 de mayo de 2011.

¹⁹ El pasado 2 de agosto un panfleto distribuido en al-Arish, titulado "Una declaración de al-Qaeda en la península del Sinaí", demandaba la creación de un emirato islámico en la península del Sinaí, el fin de la explotación de la riqueza del Sinaí por no los residentes, la plena aplicación de la Sharia, el fin a la discriminación contra los beduinos, la revocación de los tratados con Israel y la intervención militar egipcia en nombre de los palestinos en la Franja de Gaza. Ver *Has Al-Qaeda Opened A New Chapter in The Sinai Peninsula?* Jamestown Foundation, 17 de agosto de 2011.



Sin embargo, pese a la tensión existente entre ambos países no son factibles -por el momento- cambios radicales en la relación bilateral. Básicamente hay muchos intereses económicos y políticos en juego como para que Egipto apueste a cambio de timón, cuyas consecuencias serían nefastas para el país.

Los Acuerdos de Camp David han sido la piedra angular de la estrategia de seguridad nacional y la política exterior de Egipto. Una de las primeras cosas que Washington trató de asegurarse inmediatamente derrocado Mubarak, fue garantizar el apoyo de la Junta Militar a los Acuerdos de Paz de 1979 y en efecto, los oficiales se apresuraron a afirmar que “Egipto respetaría sus obligaciones internacionales”. El futuro de la ayuda norteamericana, imprescindible a partir del carácter dependiente del país, está supeditada a la continuidad de los Acuerdos. Políticos con pretensiones presidenciales como el ex Secretario General de la Liga Árabe Amr Moussa, han afirmado que “los Acuerdos de Camp David han expirado,²⁰ pero en el fondo todos saben, incluso los islamistas, que eso difícilmente va a suceder. En todo caso, podría plantearse la re-negociación de los mismos, como lo han propuesto otros candidatos presidenciales como Hisham Al-Bastawisi o Ayman Nour.

El creciente sentimiento anti-israelí es aprovechado por los políticos de cara a las próximas elecciones. El Partido Wafd, acusó a Israel de conspirar en contra de Egipto a medida que avanza hacia la democracia. El izquierdista Tagammu exigió que los Acuerdos de Camp David fueran abolidos o modificados para permitir a Egipto desplegar un mayor número de soldados en el Sinaí. La Asociación Nacional para el Cambio (NAC), dirigido por Mohamed El-Baradei, convocó a una marcha en Arish, la capital del norte del Sinaí, “para expresar la ira de todos los egipcios y hacer hincapié en la soberanía de Egipto sobre todo el Sinaí”.²¹ Por otro lado, Mohamed Morsy, jefe del Partido Libertad y Justicia (*brazo político de la Hermandad Musulmana*) demandó la revisión de los acuerdos de Camp David y afirmó que “las fronteras de Egipto son una línea roja y que Israel debía comprender que el pueblo se mantendría lado a lado con las fuerzas armadas en contra de cualquier agresión en territorio egipcio”.²²

Ahora bien, la continuidad de los Acuerdos de Camp David no es incompatible con una política más independiente y crítica hacia Israel, especialmente en cuanto al tema palestino-israelí o la seguridad del Sinaí. La rebelión de la *Plaza Tahrir* ciertamente no se hizo contra Israel o los EE.UU., pero como lo dice Alastair Beach en el diario *Al Masry al-Youm*, el levantamiento revolucionario es un mensaje para estos dos países: “ustedes tienen que respetar a Egipto como nación”.²³

Los israelíes parecen haber tomado nota del cambio de circunstancias, que para muchos supone el fin de la relación estratégica con Egipto. El Primer Ministro Netanyahu ha anunciado la construcción de un sofisticado muro a lo largo de la frontera con Egipto en el Sinaí, una frontera que -como lo afirma la líder de la oposición israelí Tzipi Livni- “ya no es una frontera de paz”.²⁴

Una actitud egipcia más firme ante Israel podría traducirse en cambios como la revisión de las condiciones en que Egipto vende gas a Israel, un tema que el nuevo gobierno ya ha solicitado revisar. Actualmente Israel recibe hasta un 45% de su gas de Egipto, en el marco de un acuerdo

²⁰ Moussa: Camp David Accords have expired. *Al-Masry al-Youm*. 20 de abril de 2011.

²¹ Essam El-Din, Gamal. Reactions to border incursion. *Al-Ahram Weekly*, 25 - 31 August 2011, Issue No. 1062.

²² FJP Leader Questions Validity of Peace Treaty With Israel Following Attacks, Demands Review. *Ikhwanweb*, 26 de agosto de 2011.

²³ Beach, Alastair. Israel nervous, but major change in Egypt relations unlikely. *Al-Masry Al-Youm*. 31 de mayo de 2011.

²⁴ Citado por Benny Morris. The death of Egyptian-Israeli Peace. *The National Interest*, 22 de agosto de 2011.



firmado en 2005 y que establece precios que muchos en Egipto consideran desfavorables para el país.

Relaciones con EE.UU.

Antes de la caída de Mubarak el presidente norteamericano Barack Obama había calificado al líder egipcio como “un aliado incondicional de los EE.UU, que merecía reconocimiento por haber mantenido la paz con Israel, algo muy difícil de hacer en esa región.” Pero una vez que las demandas populares que exigían la renuncia de Mubarak se hacían incontenibles, las reacciones de Washington mostraron una desconcertante ambigüedad. Primero, el Vicepresidente Joseph Biden afirmó el 27 de enero que “no era apropiado referirse a Mubarak como un dictador”.²⁵ Días después la Secretaria de Estado Hillary Clinton aseguró que Egipto “era estable”,²⁶ y señaló al vicepresidente Omar Suleiman como el hombre que tenía luz verde para conducir de la transición egipcia. Más adelante, el enviado especial de Obama, Frank Wisner instó a Mubarak a permanecer en el poder, diciendo: que “la continuidad de su liderazgo era fundamental”.²⁷ Estas reacciones, justificadas en función del cálculo político o por la presión de *lobbys* como el saudita o el israelí, no podían obviar la enorme simpatía que generaban en todo el mundo las protestas pacíficas de los egipcios. El presidente Obama se vio obligado a elegir “de qué lado de la historia iba a quedar”, o apoyaba a su aliado y amigo, o se enfrentaba a la marea democrática que sacudía Medio Oriente. Al final decidió decantarse por las demandas de reforma política. Un súbito cambio de opinión, teniendo en cuenta que a Washington pocas veces le preocupó la Ley marcial en Egipto, la represión de las demandas sindicales, los abusos de los derechos humanos, para no mencionar el alto desempleo entre los jóvenes y graduados de las universidades que apenas sobreviven bajo un sistema de megacorrupción. Esto parece tenerlo claro la opinión pública egipcia: el 79% de los egipcios tiene una opinión desfavorable de los EE.UU., mientras que el 64% desconfía de Obama.²⁸

Aunque el canciller egipcio haya señalado su esperanza de que las relaciones con los EE.UU. sean a partir de ahora “más fuertes que nunca”,²⁹ los EE.UU. posiblemente no van a volver a contar con un aliado tan cercano como Mubarak. Sin embargo, es sumamente improbable un distanciamiento significativo entre los dos países. La elite militar del Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas encabezada por el General Mohamed Tantawi, tiene profundos vínculos con el Pentágono. Todos los altos mandos han recibido formación militar en los EE.UU y muchos de ellos han sacado provecho personal de los jugosos negocios de venta de armas norteamericanas. A los militares más que a nadie les conviene el *statu quo* de la relación con la potencia, y el Pentágono, a través del vicealmirante William Landay, jefe de la Agencia de Cooperación de Seguridad de Defensa ya ha aclarado que la cooperación con Egipto continuará “como antes de la primavera árabe”.

²⁵ Joe Biden says Egypt's Mubarak no dictator, he shouldn't step down... *The Christian Science Monitor*, 27 de enero de 2011.

²⁶ Egypt govt stable despite protests: Clinton. *Arab News*, 26 de febrero de 2011.

²⁷ US envoy's business link to Egypt. *The Independent*, 7 de febrero de 2011.

²⁸ Arab Spring Fails to Improve U.S. Image. Pew Global Attitudes Project, a project of the Pew Research Center. <http://pewglobal.org/2011/05/17/arab-spring-fails-to-improve-us-image/>

²⁹ Ben-Meir, Alon. Egypt's newfound foreign policy assertiveness. *The Jerusalem Post*, 20 de mayo de 2011-



Relaciones con Arabia Saudita

Como los dos estados árabes sunnitas más grandes e influyentes, Egipto y Arabia han constituido en las últimas décadas una relación que se ha convertido en piedra fundamental del Mundo Árabe. En muchos de los temas político-diplomáticos más relevantes, las posiciones de los dos países han sido idénticas.

La relación que tenía Mubarak con los sauditas era determinante en la definición de su política exterior. Cuando Saddam Hussein invadió Kuwait en 1990 y amenazó con atacar a Arabia Saudita, Mubarak rápidamente envió tropas para defender al Reino. Mubarak compartía la repulsión saudita por el régimen iraní y la sospecha por las actividades de las comunidades chiítas en Medio Oriente y a cambio recibía ayuda económica y una salida de mano de obra excedente egipcia. Arabia Saudita ocupa el primer lugar en la lista de los países árabes inversores en Egipto, y es el segundo en la lista de países no árabes. El volumen de comercio entre Egipto y Arabia Saudita llega a los US\$ 7.4 mil millones de dólares.

Si es factible hablar de ganadores y perdedores de las *Revueltas Árabes*, el régimen saudita sin duda se ubica dentro de los perdedores. El Rey Abdullah bin Abdul Aziz fue el único gobernante del mundo que condenó las manifestaciones contra Mubarak como “obra de extremistas y agitadores foráneos” y le exhortó a permanecer en el poder, ofreciéndole suplir la ayuda económica que Egipto recibía de EE.UU, en caso de que el Gobierno de Obama decidiera suspenderla.³⁰ El efecto contagio de los derrocamientos de Mubarak y Zine Al Abidine Ben Alí en Túnez causa pavor en Riad, lo que ha puesto a régimen saudita a la cabeza de la contra-revolución en la zona, interviniendo directamente en apoyo de los gobiernos dictatoriales de Yemen y Bahrein.

Sin embargo, Arabia Saudita y otros estados árabes petroleros del Golfo Pérsico, siguen teniendo una carta de poder importante: Egipto es en muchos sentidos dependiente económicamente de estos países. Más de 2.5 millones de egipcios trabajan en el Arabia Saudita y el Golfo y envían al país miles de millones en remesas cada año. El 70% ha estado trabajando en esos países durante más de seis años. Por eso, ha sido particularmente alarmante para El Cairo el anuncio del Ministro de Trabajo saudita Adel Fakieh, de que su país no renovarían permisos de trabajo para trabajadores extranjeros que han estado en Arabia Saudita por más de seis años, lo cual amenaza al menos a 1,5 millones de trabajadores egipcios con la expulsión y aumentaría la ya de por sí alta tasa de desempleo en Egipto. La decisión saudita podría ser vista como una represalia velada por el acercamiento a Irán, pues “coincidió” con el viaje de una delegación de “diplomacia popular” de 50 representantes de la sociedad civil egipcia a Teherán.³¹ También sería objeto de preocupación para el gobierno saudita, el tono más amistoso de la diplomacia egipcia hacia Hamas y la voluntad de nuevo gobierno de juzgar a Mubarak por cargos de corrupción y asesinato. También en abril pasado circularon rumores de que Emiratos Árabes Unidos estaba negando visas a obreros egipcios en represalia por el acercamiento a Irán.

Rumores infundados o no, el ex canciller Al-Arabi reconoció las preocupaciones de sus vecinos del Golfo, y aseguró que la reconstrucción de las relaciones con Irán de ninguna forma amenaza su seguridad. En el marco su visita a Arabia Saudita en abril, afirmó que “la seguridad del Golfo Árabe es una línea roja que Egipto no traspasaría”. Semanas después, el Primer Ministro egipcio Essam Sharaf, visitó Arabia Saudita y otros países del Golfo para reafirmar el compromiso de su país con las “alianzas regionales” que ha sostenido Egipto en las últimas décadas.

³⁰ 'Saudi king told Obama he'd fund Mubarak if U.S. halted Egypt aid'. *Haaretz*, 10 de febrero de 2011.

³¹ Nafaa, Hassan. Saudi Arabia and Egyptian laborers. *Al-Masry Al-Youm*, 6 de junio de 2011.



La caída de Mubarak no representa necesariamente una derrota total para los sauditas que, con cierta resignación han comprendido la necesidad de influenciar el proceso de transición y ganar apoyos dentro de Egipto. Eso explicaría la aprobación de US\$4 mil millones en ayuda para reconstruir la economía egipcia. Los sauditas estarían también interesados en ejercer influencia a través de las corrientes islámicas salafistas en Egipto *-fuertemente influenciadas por el Islam conservador wahhabi impulsado desde Arabia Saudita-* para acrecentar su influencia en el país.

El limitado margen para el cambio

Egipto ha dado una lección a todos los países árabes sobre como librarse de una dictadura corrupta y represiva y llevar a sus cabecillas a la justicia. La imagen de un Hosni Mubarak humillado, compareciendo a un tribunal quedará para siempre grabada en la memoria de los árabes, desde Fez a Bagdad. Si el país avanza efectivamente a un régimen democrático, se convertiría en un referente para sus vecinos árabes. Pero pese a esta ganancia extraordinaria en materia de *soft power*, recuperar el liderazgo regional será una tarea complicada, especialmente frente al ascenso de países no-árabes como Turquía e Irán, que se ha constituido en potencias regionales. La diplomacia neo-otomana de Ankara ha ampliado sus relaciones comerciales con la región, funge como mediador en las negociaciones de paz sirio-israelí, propicia junto a Brasil un acuerdo sobre el programa nuclear de Irán y se convierte en un actor internacional clave en la crisis libia. En el caso de Irán, su poder en influencia regional se han fortalecido a partir de la desaparición paulatina de sus principales enemigos y amenazas existenciales: el régimen de Saddam Hussein, los Talibanes en Afganistán y ahora Mubarak.

Es previsible que, pese a la demanda popular de una política exterior más independiente, el factor económico siga imponiéndose *-tal vez con más fuerza que nunca-* como un factor limitante. La tasa de desempleo subió al 11,9% durante el primer trimestre de 2011, un aumento del 8,9% desde finales de 2010, según una agencia de estadísticas del gobierno. A este dato se une un descenso dramático de los ingresos procedentes del turismo, una disminución de los flujos de inversión y perturbaciones en la producción industrial. Expertos del Fondo Monetario Internacional, FMI, estiman que Egipto necesitaría US\$12 mil millones durante el próximo año en asistencia externa y quienes tienen tanto la capacidad económica como la eventual voluntad política para responder a esta necesidad son los EE.UU., la UE, Arabia Saudita y los países del Golfo Pérsico. El Cairo, no puede prescindir de la ayuda económica de esos países, por lo que resulta vital asegurar las relaciones estrechas y productivas con ellos.³²

Lo anterior muestra claramente que el nuevo liderazgo político no podrá eludir el dilema heredado de la época de Mubarak: cómo llevar a cabo las aspiraciones del país para liderar el mundo árabe, sin enojar a sus benefactores. En este sentido, “innovaciones” como el acercamiento a Irán, parecen cambios con alcances muy limitados. Irán simplemente no puede competir con la ayuda norteamericana o saudita.

Egipto se enfrenta también a viejos y nuevos desafíos. En el plano de su política africana, el país debe garantizar el flujo continuo de las aguas del Nilo, en respuesta a la fragmentación de Sudán y definir una estrategia política hacia el recientemente constituido Sudán del Sur. Lidar con una Libia post Gadafi representará un acomodo político complicado. Asimismo, Egipto se enfrenta el reto de aminorar las consecuencias del caos en la entrada sur del Mar Rojo y hacer frente a la actividad de

³² Salem, Mohamed Anis. In search of a foreign policy. *Al-Ahram Weekly*, 2 - 8 junio de 2011, Issue No. 1050.



los piratas somalíes (*el país se ha mantenido hasta ahora al margen de las Fuerzas Marítimas Combinadas de 25 naciones*).³³

En el ámbito de la formulación de la política exterior, es evidente que el modelo de gestión cerrado y fuertemente orientado hacia el presidencialismo y a los servicios de inteligencia, va a cambiar, no sólo dando más espacio a la Ministerio de Asuntos Exteriores, sino también -y en la medida en que se consolide la transición a la democracia- al parlamento, los partidos políticos, expertos independientes, centros de investigación y medios de comunicación. La política exterior dejaría de ser entonces el campo de acción exclusivo de una élite para convertirse en una materia sujeta al escrutinio democrático y popular. La interrogante acá son las consecuencias de un debate en el que participarán corrientes islamistas, liberales, populistas y seculares y cómo esto afectará o replanteará el interés nacional de país.

Conclusiones

El nuevo gobierno egipcio se enfrenta al reto de atender el deseo popular de recuperar la dignidad nacional, reducir la dependencia de la ayuda externa, promover los intereses egipcios y árabes y corregir el desequilibrio de poder que ha existido entre Egipto e Israel durante décadas, con una situación económica que no genera mucho margen de acción para romper las dependencias estructurales del país. A partir de esto, la continuidad y la conservación de las relaciones estratégicas con EE.UU. y Arabia Saudita, serían más contundentes que los cambios y modificaciones de la política exterior egipcia mediano y largo plazo.

Sin embargo, lo anterior no imposibilita un tono más autónomo de la política exterior, acorde no sólo con las demandas populares, sino también con el afán de reconstruir la imagen y el liderazgo del país en un entorno en el que otros estados de la región luchan afanosamente por el poder y la influencia. Por su importancia histórica y geopolítica, que le ha hecho un país referente para árabes y musulmanes y especialmente por ser el escenario de cambio político más importante y esperanzador de Medio Oriente en los últimos años, Egipto puede redefinir los marcos de su interés nacional de cara a una posición más equilibrada y proactiva frente a los temas más relevantes para la región. El panorama se dilucidará con más precisión después de las elecciones presidenciales. Mientras tanto, los ecos de *Plaza Tahrir* siguen retumbando en un Medio Oriente en ebullición.

Bibliografía

- Dawisha, Adeed (editor). *Islam in Foreign Policy*. Cambridge University Press, London, 1983.
- Emad. The parameters of change in Egypt's foreign policy. *Ahram Online*, 13 de junio de 2011.
- Essam El-Din, Gamal. Reactions to border incursión. *Al-Ahram Weekly*, 25 - 31 August 2011, Issue No. 1062.
- Hinnebusch, Raymond. (editor) *The Foreign policies of Middle East states*. Lynne Rienner, London, 2002.
- Khouri, Rami G. Egypt shifts the region. *The Jordan Times*, 6 de mayo de 2011.

³³ Ibid.



- Korany, Bahgat (*editor*). *The Foreign Policies of Arab States. The Challenge of Globalization*. Cairo University Press. New York, 2008.
- Malsin, Jared, Frustration simmers over Egypt-Gaza border closure, *The Electronic Intifada*, 11 de agosto de 2011.
- Morris, Benny. The death of Egyptian-Israeli Peace. *The National Interest*, 22 de agosto de 2011.
- Said, Abdel-Moneim. Egyptian-Saudi messages. *Al-Ahram Weekly*, 12 - 18 March 2009 Issue No. 938.
- Salem, Mohamed Anis. In search of a foreign policy. *Al-Ahram Weekly*, 2 - 8 junio de 2011, Issue No. 1050.

