

CAPÍTULO SEXTO

LA UE Y TURQUÍA: LA ADAPTACIÓN A UN MUNDO MULTIPOLAR

INTRODUCCIÓN

Europa, antaño centro gravitatorio del poder mundial, que primero vio cómo éste se desplazaba hacia el Atlántico y que asiste ahora a un nuevo desplazamiento hacia el Pacífico, ha asumido desde hace décadas, cuanto menos desde el fin de la Guerra Fría, que el sistema internacional estaba experimentando profundas transformaciones. Tanto en el terreno académico como en el político, han proliferado las reflexiones sobre la naturaleza y forma que está tomando este mundo post-bipolar. En otras palabras, se ha buscado un paradigma que explicase cómo se distribuye el poder a raíz de la emergencia de nuevos actores en el sistema internacional y del reposicionamiento de potencias tradicionales. Se trata de comprender cómo, en palabras de Fareed Zakaria, Occidente ha de hacer frente a la emergencia del resto de actores (*the rise of the rest*) (1). Estados Unidos y la UE ven cómo disminuye su peso relativo a escala global, bien sea en el terreno político y de seguridad para los estadounidenses, o en el económico, en el caso de la UE. Este reequilibrio, puede no responder a un declive de la potencia estadounidense o de la riqueza europea, sino al hecho de que otros actores están aumentando sus capacidades a un ritmo mucho mayor.

Han surgido diferentes términos para explicar esta misma realidad. El más conocido es el del orden multipolar, entendiendo como tal una nueva balanza de poder que introduce un mayor número de polos que

* El autor agradece los comentarios y ayuda del equipo investigador de CIDOB y en especial a Ana Almuedo, Anna Ayuso, Carmen Claudín, Oriol Farrés, Sergi Figueres y Laia Mestres.

(1) Zakaria, Fareed (2008), *The Post-American World*, New York: W.W. Norton & Company, Inc.

en los tradicionales órdenes unipolares o bipolares. También ha habido quien, como Samuel P. Huntington, se refirió en los noventa a la *uni-multipolaridad* para explicar que aunque haya una sola superpotencia, Estados Unidos, el mundo no era exactamente unipolar (2). Otros, como Richard Haass, preferían el término de *no-polaridad*, entendido como una situación caracterizada por la emergencia de actores no estatales que poseerían diferentes tipos de poder, en detrimento de la concentración del poder en manos de varios estados (3).

Una de las grandes preguntas que guían la agenda política e investigadora es cómo conciliar este orden multipolar con la dinámica multilateral. Robert Cooper, en su obra sobre el estado post-moderno y el orden global, afirma que el multilateralismo es una vía para alcanzar paz y orden partiendo de la base de que el Estado renuncia a la fuerza para resolver conflictos, cediendo el poder de decisión a instituciones multilaterales que generan normas y tienen capacidad de interferir en los asuntos domésticos de los estados (4). Multipolaridad y multilateralismo no siempre van de la mano. Sin embargo, la construcción de un orden multipolar en el siglo XXI tiene que tomar en consideración el avance del multilateralismo. Giovanni Grevi, por ejemplo, introduce el concepto de *interpolaridad*, entiendo como tal la manera de gestionar lo multipolar en una era de interdependencia (5).

Las mutaciones que a lo largo del último siglo ha experimentando el orden internacional también tienen repercusiones a escala regional. Si nos centramos en Europa observamos cómo se ha abrazado a la lógica de multilateralismo, yendo incluso un paso por delante al introducir el concepto de integración regional para superar los conflictos entre los estados del viejo continente y posicionarlos mejor en un mundo crecientemente globalizado. Así pues, junto al fin de la Guerra Fría, uno de los factores clave en la evolución del continente europeo ha sido el éxito de la construcción europea.

En cincuenta años la UE ha pasado a abrazar a la inmensa mayoría de naciones europeas y se ha configurado como un experimento único,

(2) Véase Huntington, Samuel P. (1999) «The Lonely Superpower», en: *Foreign Affairs*, vol. 78 (3), marzo-abril 1999.

(3) Haass, Richard (2008) «The Age of Non-Polarity», en: *Foreign Affairs*, vol. 87, mayo/junio 2008: *el siglo XXI*.

(4) Cooper, Robert (2000), *The Postmodern State and the World Order*, Londres: Demos.

(5) Grevi, Giovanni (2009) «The interpolar world, a new scenario», en: *Occasional Paper*, núm. 79, París: ISS-EU.

en talla y envergadura, de cesión de soberanía a estructuras supraestatales. A la vez que ha profundizado en su integración, ha ido incorporando a nuevos miembros en su seno. La construcción europea, suele repetirse, ha puesto fin a siglos de enfrentamientos en el continente y ha permitido que los ciudadanos europeos gocen de unos niveles altísimos de desarrollo y bienestar. Prueba del éxito es que casi todos los países europeos que no son miembros de la UE quieren intensificar sus relaciones con Bruselas o quieren abiertamente adherirse a la Unión.

A pesar del éxito relativo del proceso de ampliación, en muchos países europeos y especialmente en amplias franjas de la opinión pública se ha generado una sensación de cansancio, de fatiga y de mala digestión. Cunde el temor a los costes económicos, a la llegada de nuevas olas migratorias, a la dilución del proyecto de integración europea o a la alteración de los equilibrios de poder que podría conllevar nuevas adhesiones a la UE.

Turquía es, ciertamente, el que mayor inquietud y polémica genera en muchos países europeos. Nadie duda que la incorporación de Turquía a la UE puede suponer un cambio importante para la construcción europea, la polémica es en qué dirección se haría este cambio y con qué consecuencias. Las dudas que su incorporación genera en Europa son conocidas por las élites y por la sociedad turca. Es en este contexto que tenemos que analizar la particular evolución de la política exterior turca y de su auto-percepción sobre el papel que debe desempeñar en el plano internacional.

Hoy por hoy Turquía es un país que sin renunciar a su vocación europea, se reconoce a sí mismo y también es percibido por la comunidad internacional como un actor con voz propia y con influencia en asuntos de orden global. No hablamos, pues, de un actor que aspira a ser potencia regional o incluso a desempeñar un papel de pivote en varios contextos regionales, sino de un país que busca protagonismo a escala global y que para ello no duda en llevar a cabo acciones autónomas o a buscar alianzas con otras potencias internacionales.

Creemos, pues, que un análisis de la adaptación del continente europeo a este mundo multipolar debía prestar una atención preferente a la UE, pero que debía complementarse con el análisis de este nuevo activismo de Turquía y de cómo los avances o retrocesos en el proceso de su integración a la UE puede afectar al papel e influencia tanto de la Unión como de Turquía a escala global. Con ello, vamos a enriquecer el análisis colectivo de este cuaderno con dos actores peculiares. Por un lado, la UE, en tanto que actor internacional pero también como suma de los

27 estados que la conforman. Y, por otro lado, Turquía, que no goza del mismo reconocimiento que potencias como Brasil, China, Rusia o India, pero que es representativa de una segunda ola de potencias emergentes.

Junto al ya popular concepto de BRIC, empieza a sonar el acrónimo CIVETS, que además de Turquía incluye a Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto y Sudáfrica, que suman más de 570 millones de habitantes y un 5% del PIB mundial y que parecen salir reforzados de la actual crisis económica y financiera (6). Otros también añadirían a la lista a Bangladesh, Irán, Corea del Sur, México, Nigeria, Pakistán y Filipinas (7). En este nuevo orden global aparecerán en el sistema potencias con diferentes alcances y se creará una clara distinción entre las potencias globales, regionales o menores. Con Turquía, pues, no sólo estamos analizando a uno de los factores que más puede transformar el peso de la UE en el sistema internacional, sino también a un ejemplo de esta segunda generación de potencias emergentes.

Tanto en nuestro análisis de la UE como en el análisis de Turquía, vamos a prestar una especial atención a factores como el peso objetivo, los instrumentos de poder e influencia, la concepción del orden internacional y de los principios, reglas y valores que deben imperar y los mecanismos de adaptación ante un mundo multipolar. En este sentido nos centraremos en las estrategias de la UE y de Turquía ante un orden internacional en mutación y en especial ante la emergencia de potencias de primer orden como China, Rusia, Brasil e India. Este análisis de las estrategias de la UE y de Turquía se complementará con un análisis prospectivo acerca del impacto de una eventual revitalización o parálisis del proceso de integración de Turquía en la UE como en la adaptación de ambos actores a este nuevo orden global.

LA UNIÓN EUROPEA: DEL MULTILATERALISMO EFICAZ AL TEMOR DE LA IRRELEVANCIA

Peso e influencia en la gobernanza global

Existe un amplio consenso al afirmar que el multilateralismo eficaz es la manera preferida por la UE para gestionar los grandes retos globa-

(6) World economy: beyond BRICS» en: *Economist Intelligence Unit*, 23 de julio de 2010

(7) Goldman Sachs propuso los «Next 11» mercados emergentes, que incluía: Bangladesh, Egipto, Indonesia, Irán, Corea del Sur, México, Nigeria, Pakistán, Filipinas, Turquía y Vietnam.

les. La Estrategia Europea de Seguridad, aprobada en 2003, explicitaba que «en un mundo de amenazas, mercados y medios de comunicación globales», la seguridad y prosperidad dependían de la existencia de un sistema multilateral eficaz y marcaba como objetivo el «desarrollo de una sociedad internacional más fuerte, con instituciones internacionales que funcionen adecuadamente, y de un orden internacional basado en el Derecho» (8). Siete años después, el informe al Consejo Europeo del Grupo de Reflexión sobre el futuro de Europa señalaba que la UE debía adaptarse a un contexto internacional en el que las normas de actuación se redefinan a medida que cambian los equilibrios del poder global. Según el informe «la UE ya no puede permitirse ir como buenamente puede. Deberá convertirse en una fuerza motriz en la definición de las nuevas normas de gobernanza mundial, o correr el riesgo de quedarse atrás» (9).

Buena parte de los cambios que se producen a escala global derivan del aumento en peso e influencia de actores no-occidentales, redimensionando la capacidad, entre otros, de la Unión Europea y de sus estados miembros para diseñar las reglas del juego. Para evaluar cuánto pesa hoy la UE en el mundo tenemos que acudir a un análisis agregado de los indicadores de los veintisiete países que hoy la componen.

Con más de 4 millones de km² de extensión, correspondientes a 27 estados del extremo occidental de la gran masa continental euroasiática, la UE tiene un territorio relativamente pequeño comparado con potencias como los Estados Unidos y China (ambos doblan el perímetro de la UE) o con la Federación Rusa, que la multiplica por cuatro. Un territorio con escasos recursos naturales y especialmente dependiente en materia energética. Su población, que se acerca a los 500 millones de habitantes, la sitúa en el tercer lugar del ranking mundial, sólo superada por los dos gigantes asiáticos: China e India. Sin embargo, su población presenta unos niveles débiles de crecimiento que se traducen en un progresivo envejecimiento de la población y una necesidad cada vez más palpable de recurrir a la inmigración extra-comunitaria para suplir las demandas del mercado de trabajo y la sostenibilidad del estado del bienestar.

Si por algo es conocida la UE, es por su enorme peso en términos económicos. Con algo más de un quinto de la riqueza mundial, lidera

(8) Consejo de la Unión Europea (2003) *Estrategia Europea de Seguridad – Una Europa segura en un mundo mejor*.

(9) *Proyecto Europa 2030, Retos y oportunidades, Informe al Consejo Europeo del Grupo de Reflexión sobre el futuro de la UE en 2030*, mayo de 2010, p. 43.

el ranking de Producto Interior Bruto, seguido de cerca por los Estados Unidos (10). La UE es la potencia comercial por excelencia y representa el primer socio para la inmensa mayoría del resto del planeta, incluyendo a los EE.UU. y los BRIC. Sin embargo, la crisis económica y financiera global ha golpeado con especial fuerza a la UE y especialmente a algunos de sus miembros como Irlanda, Grecia, España, Portugal y las repúblicas bálticas. Un impacto difícil de digerir si se compara con la capacidad de reacción que han tenido las potencias emergentes, bien sea por que estaban menos integradas en el sistema financiero global, por los niveles de desarrollo relativamente bajos de los que partían o por los recursos en materias primas con que contaban. Esto ha hecho que las dinámicas economías asiáticas tiendan a percibir el modelo económico de la Unión como *esclerótico* (11). Uno de los elementos más preocupantes de esta crisis es que se ha puesto sobre la mesa la sostenibilidad del estado de bienestar europeo, que ha dado a los ciudadanos de la UE uno de los niveles de desarrollo humanos más altos del planeta. Si tomamos como referencia el Índice de Desarrollo Humano elaborado por el PNUD, observamos que entre los 25 estados con mejores resultados se encuentran 13 estados de la UE (12).

Hasta el momento, la UE ha proyectado su peso económico en el mundo con una estrategia que combina liberalización comercial y proteccionismo. Inspirándose en su propia trayectoria, la UE ha pugnado por la liberación del comercio a escala global como método para conseguir mayores niveles de progreso. La UE ha sido gran protagonista de negociaciones internacionales para la liberación comercial, la última de ellas se plasma en el programa de Doha para el Desarrollo que comenzó en 2001, cuyas rondas aún siguen negociándose. Sin embargo, pese a ser una de las mayores defensoras del liberalismo, la UE también ha sido acusada de implementar prácticas proteccionistas que van totalmente en contra de este liberalismo comercial por el que tanto ha pugnado. El ejemplo más notable es la Política Agrícola Común, que con el objetivo inicial de proporcionar seguridad alimentaria al continente se ha convertido en una política redistributiva cuya desaparición provocaría problemas políticos y sociales en muchos estados miembros.

(10) Fondo Monetario Internacional (2009) *World Economic Outlook Database*.

(11) Grant, Charles (2009) «Una voz única para Europa», en: *Política Exterior*, núm. 130, julio / agosto 2009, p. 40.

(12) Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2010) Human Development Index

En tanto que actor económico de primer orden, la UE, y más específicamente sus estados miembros, han tenido un papel preponderante en las principales instancias de regulación económica y financiera. Los casos más claros han sido la concentración europea de poder en el directorio de países más desarrollados, el G-8, así como su peso en las estructuras directivas del FMI. Sin embargo, los últimos años han venido marcados por la consolidación, por un lado, del G-20 como verdadero directorio de la gobernanza económica global, ampliando así el abanico de actores a economías emergentes y, por otro lado, por la demanda de des-europeizar la dirección del FMI (13). De hecho, fue en una reunión de los ministros de economía y finanzas del G-20 en Corea a finales de octubre de 2010 cuando se decidió que los países europeos cedieran dos de sus puestos directivos en el FMI a economías emergentes, además de una modificación de las cuotas, permitiendo un reequilibrio de los pesos de cada cual y encumbrando a China como tercer país más influyente, por delante de Francia, Alemania y Gran Bretaña (14).

Otra de las estructuras que generan debate es el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CSNU) que, heredera del fin de la Segunda Guerra Mundial, cuenta con dos miembros de la UE, Francia y Reino Unido, con carácter permanente y con derecho a veto, además de los miembros europeos no permanentes que de forma rotatoria acceden a estos puestos. Ante la eterna reforma de las Naciones Unidas, para que responda a la realidad del orden internacional, cada vez son más las voces que critican la sobre-representación europea en el CSNU. Sin embargo, estamos todavía lejos de que París, Londres o incluso otros estados europeos, aceptasen delegar su voto en un representante único de la UE y, por lo tanto, las vías que suelen explorarse pasan por la inclusión de más miembros no-europeos con carácter permanente (15).

No podemos dejar de lado el elemento militar. Cuando se piensa en la arquitectura europea de seguridad se piensa primordialmente en la OTAN, que engloba a 28 estados de los cuales 21 son miembros de la

(13) Gallego-Díaz, Soledad «Las potencias emergentes piden un nuevo orden» en *El País*, 16 abril 2010.

(14) «España gana peso con el nuevo reparto de poder en el FMI» en *El País*, 6 de noviembre de 2010.

(15) Véase, entre otros, Hill, Christopher (2005) «The European dimension of the debate on UN security council membership» en *The International Spectator*, vol. 40, núm 4, pp. 31.39 y Missiroli, Antonio «The UN security council needs fewer Europeans and more Europe» en *The International Spectator*, vol. 40, núm 4, pp 41-47.

UE, incluidas dos potencias nucleares como Reino Unido y Francia. Sin embargo, el elemento que ha difuminado más el peso de la UE en el ámbito militar ha sido la todavía embrionaria concepción de una defensa común. Es llamativo, por ejemplo, que los 27 ejércitos de la UE, aunque con desigual tamaño y capacidad operativa, sumen a más de un millón y medio de efectivos, una cantidad equiparable a la gran potencia hegemónica en el terreno de la defensa, los Estados Unidos.

Consciente de la debilidad de sus atributos de poder «duro», la UE ha orientado su influencia internacional a través de otros instrumentos. Es lo que Joseph Nye denominó como *soft power* y que, en el caso de la UE, se ha traducido en la promoción de un modelo cultural, social, económico y político (16). Nos referimos, pues, a una Unión Europea que se erige como una potencia normativa que antepone reglas, valores y principios en su modo de actuar en la política internacional, moldeando las normas del sistema internacional de acuerdo con principios que considera a la vez propios y universales (17).

Un claro ejemplo en el que la UE ha seguido esta estrategia es la lucha contra el cambio climático. Es la UE, junto con algunos países en desarrollo especialmente afectados por este fenómeno, quien ha liderado el debate internacional sobre la necesidad de dar una respuesta rápida y eficaz al calentamiento global, culminando en la Conferencia de Kyoto de 1997 y la entrada en vigor del Protocolo homónimo en 2002 (18). Sin embargo, es precisamente en este ámbito donde se ha puesto de manifiesto la pérdida relativa de influencia de la UE. En la Cumbre del Clima de Copenhague del pasado mes de diciembre de 2009, la UE fue apartada de la mesa de negociaciones finales donde se fraguó el acuerdo entre China, India, Brasil, Sudáfrica y Estados Unidos (19). Diversos

(16) Nye, Joseph (2004) *Soft power, the means to success in World Politics*, Nueva York: Public Affairs.

(17) Sobre el concepto de potencia normativa aplicada a la UE véase Manners, Ian (2002) «Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?», en *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, núm. 2, pp. 235-268. Véase, asimismo, Tocci, Nathalie (ed) (2008) *How is a normative foreign policy actor? The EU and its global partners*, Bruselas: CEPS, para analizar cómo interactúan, se solapan o pueden llegar a chocar las distintas aproximaciones de la UE, los EE.UU., China, India y Rusia en relación a la dimensión normativa de la política exterior.

(18) Naciones Unidas (1998) Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático.

(19) Euractiv (2010) *After Copenhagen: Can the EU revive global climate talks?*, 4 May 2010.

factores explican la marginación europea en un tema que antaño había liderado. En primer lugar, por su falta de cohesión, fácilmente perceptible por el resto de países presentes en la Cumbre. En segundo lugar, porque la tasa de emisiones es mucho menor que la de China, Estados Unidos y el resto de países emergentes. En tercer y último lugar, porque a pesar de las promesas de la UE, le falta credibilidad en su ejecución (20).

Observamos, pues, que al indagar sobre el peso e influencia de un actor tan peculiar y tan complejo como la UE, los dos elementos que más se repiten son, por un lado, la constatación de una sobre-representación europea en las estructuras de gobernanza global que está en tela de juicio y, por otro lado, la dificultad de los miembros de la UE y de sus instituciones para hablar con una sola voz en el terreno internacional.

En cuanto a la primera cuestión, la UE se encuentra ante la urgencia de contribuir en la reelaboración de las normas internacionales aún disminuyendo su influencia, o corre el riesgo de que sean los otros los que lo hagan y que de este modo su papel se vuelva insignificante o no responda a los principios del multilateralismo que la UE siempre ha defendido. En otras palabras, los estados emergentes sólo contribuirán al orden multilateral si sienten que su papel está debidamente representado en él (21).

Preguntándonos sobre pesos e influencias, nos debemos plantear si en este caso el «todo supera a la suma de las partes». En otras palabras, si el peso e influencia de la UE en el mundo es o no mayor a la suma del peso e influencia de sus miembros. Esto implica no sólo plantear si la Unión amplifica la influencia europea a escala global sino también si la existencia de tendencias divergentes puede llegar a neutralizar su capacidad de acción. Así pues, creemos que la Unión Europea puede definirse como un actor global, pero no como una potencia global (22), sobre todo si no se dan más pasos en la puesta en marcha de una política exterior común más fuerte y cohesionada (23). La puesta en marcha

(20) Elgström, Ole (2010) *EU Leadership in an Emerging New World Order*, documento presentado en «5th Pan-European Conference on EU Politics», 24-26 junio 2010.

(21) Renard, Thomas (2009) *A BRIC in the World: Emerging Powers, Europe, and the Coming Order*. Gent, Belgium: EGMONT – Royal Institute for International Relations, Academia Press.

(22) Sobre la discusión de la UE como actor global ver la obra Bretherton, Charlotte y Vogler, John (1999) *The European Union as a global actor*, Londres: Routledge.

(23) Solana, Javier (2003) «El lugar de Europa en el mundo», en: Roy, J.; Domínguez, R. y Velázquez, R. (eds.) *Retos e interrelaciones de la integración regional: Europa y América*. México: Plaza y Valdés.

del Tratado de Lisboa y con ella del Servicio Europeo de Acción Exterior con su Alta Representante al frente son una condición necesaria pero no suficiente para hacerlo posible. También se necesitará voluntad política, liderazgo y, como afirma Gilles Merritt, una narrativa política (24).

Una vez más, la emergencia de nuevas potencias acelera y amplifica el debate sobre la coherencia y cohesión de la acción exterior de la UE. Ésta ha ido tejiendo, aunque con ritmo e intensidad distinta, unas relaciones cada vez más estrechas con estas potencias. Sin embargo, la débil cohesión, real o percibida, al actuar en la escena internacional ha sido uno de los factores que ha obstaculizado una mayor profundización de estas relaciones. Con todo, veremos que en cada caso concreto hay que introducir elementos específicos. Cuando hablemos de Rusia debemos tener muy presente el factor de proximidad. En el caso de China, identificaremos el miedo a perder relevancia en pos de un eventual G-2 formado por el gigante asiático y los EE.UU.. En el caso de India, con quien debería haber una mayor proximidad en términos políticos, observaremos posiciones contrarias en materia de gobernanza global. En el caso de Brasil, por último, tendremos que incorporar la dimensión de diálogo regional. Más o menos plácidas, las relaciones que la UE va tejiendo con estos núcleos de poder político y económico determinan, y aún lo harán más en un futuro nada lejano, la posición de la UE y de sus estados miembros en el sistema internacional

Rusia: ¿un vecino incómodo o aliado?

Las relaciones entre la UE y Rusia son algo más que las relaciones de la Unión con una potencia emergente. Por un lado, el sentimiento de pertenencia a un mismo espacio europeo –geográfico y cultural– es rasgo indisociable de las relaciones de Bruselas y Moscú. La Federación Rusa comparte además con todos los países miembros de la UE algunas organizaciones como la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) o, más recientemente, el Consejo de Europa (desde 1996). Sin embargo, esta proximidad no ha significado acercamiento de las percepciones mutuas tras la disolución del mundo bipolar. La nueva Rusia independiente no estaba –y sigue sin estar– preparada para entender, y menos aún para compartir, la lógica inherente a la construcción de la Unión Europea, a saber, un proceso de cesión de soberanía.

(24) Merritt, Giles (2010) «Shaping Europe's global role I: Why the EU badly needs a new political narrative» in *Europe's World*, otoño.

Toda la experiencia histórica de Rusia –tanto zarista como soviética– la sigue manteniendo anclada en una concepción westfaliana del Estado, dominada por el apego a la soberanía nacional y a la inmutabilidad de las fronteras. A esta experiencia histórica, se añaden la autopercepción de gran potencia (25), como elemento constitutivo de su identidad nacional y un sentimiento de *especificidad* como exigencia permanente en sus relaciones con el mundo, en general, y con la UE, en particular. Esto significa para el Kremlin que Rusia no puede ser vista ni tratada por Bruselas como un socio más entre otros, como se puede desprender de la Política Europea de Vecindad (26).

La UE, por su parte, dista mucho de tener una visión homogénea respecto al gran vecino. La posibilidad de llegar a un consenso europeo respecto a la política a seguir frente a Rusia se ha visto dificultada por la entrada en la Unión de estados que pertenecieron al bloque soviético y muy sensibles aún al recuerdo de su reciente pasado. Pero esta situación puede ir cambiando sin duda con el tiempo como demuestra el reciente *rapprochement* entre Rusia y Polonia, uno de los nuevos miembros más recelosos de cualquier acercamiento a Moscú (27).

El marco legal que rige las relaciones entre la UE y Rusia –el llamado Acuerdo de Cooperación y Asociación, firmado para diez años en 1997 en Corfú (28)– ha tenido que ser renovado anualmente desde 2007 por la imposibilidad de alcanzar un nuevo acuerdo-marco satisfactorio para ambas partes. Una parálisis que parece haber roto la cumbre UE-Rusia de Janti-Mansiysk que, en junio de 2008, lanza nuevas negociaciones en este sentido.

Por un lado, la cultura política rusa explica la clara preferencia del Kremlin por las relaciones bilaterales con los estados miembros de la

(25) Light, Margot (2006) «Russia and the European Union», en: Allison, Roy, Margot, Light, and White, Stephen (eds.) *Putin's Russia and the Enlarged Europe*. Londres: Chatham House.

(26) Véase, entre otros, Decloure, Laure (2007) «Does the European Neighbourhood Policy Make a Difference? Policy Patterns and Reception in Ukraine and Russia», en: *European Political Economy Review*, núm 7, pp. 118-155.

(27) Suele citarse tanto la proyección en la Federación Rusa de la película sobre la matanza de Katyn perpetrada durante la Segunda Guerra Mundial, en que tropas estalinistas liquidaron millares de ciudadanos polacos, así como la respuesta rusa ante el accidente aéreo que se produjo cerca de Smolensk en que quedó descabezada la cúpula política y militar de Polonia, como indicadores de la distensión entre Moscú y Varsovia.

(28) Partnership and Cooperation Agreement, Official Journal L 327, 28/11/1997 pp.3 - 69

UE, un marco que percibe como más eficaz, más cercano a su propia lógica y, sobre todo, que le permite situarse con su interlocutor en ese pie de (superior) igualdad del que se siente desprovisto en el marco UE. Sin embargo, la tentación de interpretar esta actuación como una mera táctica del «dividir para reinar» debería ser contrastada con la facilidad con la que diversos estados miembros –grandes, medianos o pequeños– se prestan a ello sin que nadie ni nada les obligue, a no ser su propia percepción estrecha de la defensa de sus intereses nacionales. Una realidad que se hace especialmente palpable en el ámbito de los acuerdos energéticos.

Por otro lado, la ampliación de la UE es interpretada por Moscú como la pretensión de Bruselas de extender su esfera de influencia hasta las fronteras rusas y en detrimento de lo que considera su espacio de influencia legítimo (29). La demanda de adhesión a la OTAN que suele acompañar la demanda de adhesión a la UE refuerza la convicción rusa de una voluntad europea occidental de mantenerla al margen de una arquitectura de seguridad consensuada y compartida.

A ello se han añadido las sucesivas «guerras del gas» entre Rusia y Ucrania que han puesto de manifiesto la fragilidad y dependencia de la UE en materia de seguridad energética. La Estrategia Europea de Seguridad de 2003 ya identificaba la dependencia energética como una de las amenazas más importantes a la seguridad de la UE (30). Alrededor del 40% del gas que se consume en la UE proviene de Rusia; en algunos casos, como los países bálticos o Finlandia, ésta es el único suministrador. Esta vulnerabilidad se ha traducido en una competición en materia de infraestructuras energéticas. Los intentos de la UE por diversificar las rutas de suministro, como el gaseoducto Nabucco que evitaría pasar por territorio ruso, han sido respondidos por Rusia con dos proyectos paralelos, *North Stream* y *South Stream*, que ponen en tela de juicio la viabilidad del proyecto europeo y merman una cohesión europea ya maltrecha.

Por último, la política de seguridad es otro de los principales factores que alimentan las tensiones entre Rusia y la UE. Chechenia, Kosovo, Ucrania, Georgia son los nombres de las crisis y desencuentros que se

(29) Véase, entre otros, Popescu, Nicu & Wilson, Andrew (2009) «The Limits of Enlargement -lite: European and Russian Power in the Troubled Neighbourhood», *European Council on Foreign Relations Policy Report*.

(30) Consejo de la Unión Europea (2003) *Estrategia Europea de Seguridad – Una Europa segura en un mundo mejor*.

han ido sucediendo en los últimos 10 años. Los planes de la Administración Bush de instalar un escudo antimisiles en Polonia y la República Checa aumentan la crispación rusa y refuerzan su convicción de que la ampliación de la OTAN significaba para Rusia un peligro. En junio de 2008 Medvédev presentaba en Berlín una propuesta de nueva arquitectura de seguridad para el espacio euro-atlántico que, hasta la fecha, no ha encontrado ninguna respuesta significativa por parte de la UE o de la OTAN (31). Sólo la llegada del presidente Obama a la Casa Blanca empieza a marcar un cambio importante en las relaciones, culminado por la firma en Praga entre Obama y el presidente Medvédev de un nuevo tratado de desarme atómico el 8 de abril de 2010. Queda por ver, todavía, cuál será la respuesta europea al respecto (32).

La mejora de la atmósfera en las relaciones y la reanudación de un diálogo político son, sin duda, pasos decisivos. Sin embargo, queda mucho camino que recorrer para superar la dificultad mutua en encontrar una sintonía realmente operativa y satisfactoria para ambas partes, que asegure un anclaje sistemático, fluido y generador de confianza.

China: ¿Somos relevantes?

La crisis económica y financiera global no ha hecho sino confirmar a los europeos un presagio largamente anunciado: el desplazamiento de la centralidad hacia el Pacífico, con una China reemergida como potencia global, en lo político y sobre todo en lo económico y con quien la UE quisiera discutir la configuración del nuevo orden global (33). Una China que se convierte en interlocutor preferente de los Estados Unidos en temas como la negociación sobre el cambio climático, las sanciones a Irán o la redefinición de la gobernanza del sistema financiero. Una China que no sólo es un socio comercial imprescindible, sino un actor con capacidad para estabilizar o desestabilizar la economía global a través de sus enormes reservas de divisas. Una China, que no se contenta con un papel activo en Asia Oriental, sino que ha desembarcado con fuerza en

(31) «President of Russia Dmitri Medvedev's Speech at Meeting with German Political, Parliamentary and Civic Leaders», Berlín, 5 de junio de 2008, Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, Information and Press Department.

(32) Vaquer, Jordi (2010) «Focusing back again on European Security: The Medvedev proposal as an opportunity», *Documentos Seguridad y Política Mundial*, núm. 6, Barcelona: CIDOB.

(33) Grant, Charles & Barysch, Katinka (2008) *Can Europe and China shape a new world order?* Londres: Center for European Reform.

África o América Latina, con suculentas inversiones en infraestructuras y con la vista puesta en las riquezas minerales de estos continentes (34). Una China, en fin, que es capaz de acudir al rescate de Grecia, con el anuncio de compra de la deuda pública helena, en un gesto que ha dado confianza en la economía de este país europeo (35).

La adaptación de la UE a esta nueva realidad ha sido lenta, incompleta y desigual. Las relaciones entre China y la UE han pasado de relaciones comerciales prudentes a ser una de las relaciones bilaterales más dinámicas del mundo. En treinta años, las relaciones comerciales se han multiplicado por setenta, la UE es hoy el principal socio de China y ésta es el segundo socio de la UE, sólo detrás de los EE.UU. (36). Con todo, el ritmo al que han crecido las exportaciones chinas a la UE (más de un 16% desde 2004) ha llegado a provocar algunos conflictos, como el que se produjo en 2005 cuando se bloqueó la entrada de productos textiles chinos, arguyendo que ya se había superado la cuota fijada. La tensión llegó a su máximo registro en 2008, cuando la Cumbre bilateral fue suspendida unilateralmente por la parte China. Pese a la reanudación del diálogo, las diferencias han seguido siendo visibles, en especial respecto a la política monetaria en torno al yuan, un tema sensible para China y en el que no admite presiones exteriores. La suspensión de la rueda de prensa conjunta que debía poner fin a la Cumbre bilateral de octubre de 2010, que todos los observadores calificaron de tensa, fue la evidencia de que las posiciones de Beijing y Bruselas se encontraban todavía distantes (37).

Pese a las turbulencias del viaje, la intensificación de estas relaciones económicas ha ido acompañada de una mayor formalización de las relaciones políticas e institucionales. Junto a las innumerables visitas de jefes de estado y de gobierno de la UE y de los esfuerzos de cada país miembro por aumentar el nivel y densidad de las relaciones con Beijing, la UE y China empezaron a diseñar, a mitad de los noventa, un marco político más ambicioso que tomó forma de Diálogo Estratégico a partir de 2003 y que es el marco en que se incluyen las cumbres que de forma

(34) Véase, por ejemplo, Alden, Christopher; Large, Daniel & Oliveira, Ricardo (2008) *China returns to Africa: a Superpower and a Continent Embrace*, Londres: C.Hurst

(35) Vogel, Toby (2010) «EU calls on China to let currency rise», en: *European Voice*, 5th October 2010.

(36) EU relations with China, EU factsheet, EU-China summit, Bruselas, 6 de octubre de 2010.

(37) «EU-China summit ends in discord» *EU-Observer*, 7 de octubre de 2010.

regular mantiene China con la UE. Además del marco bilateral, también existe un marco de relaciones bi-regional, el foro ASEM (Asia-Europe Meeting) que reúne en su seno a 48 países de ambas regiones, de forma individual o mediante otras organizaciones regionales, como la ASEAN.

En 2008 se produjo un momento crítico cuando China solicitó posponer la undécima cumbre UE-China que debía tener lugar bajo presidencia francesa. Las autoridades chinas justificaron la decisión como protesta por la visita que el Dalai Lama realizaría a diversos países de la UE y por la invitación que Lech Wałęsa cursó al líder tibetano a la ceremonia de entrega del Premio Nobel de la Paz. Este hecho, evidencia que cuestiones políticas, como el Tíbet y la situación de los derechos humanos y siguen teniendo una importante capacidad de movilización en muchos países europeos, y representan un obstáculo para un mayor fortalecimiento de las relaciones sino-europeas.

Los miembros de la UE están lejos de mantener una postura única respecto a la situación de los derechos humanos en China y a sus implicaciones para las relaciones con este país (38). Los matices en las declaraciones tras conocerse que el activista Liu Xiaobo recibiría el Premio Nobel de la Paz fueron ejemplo de las distintas sensibilidades que conviven en la UE. Otro factor que sigue empañando las relaciones sino-europeas y provocando división en el seno de la UE es el embargo de armas al que la UE sometió al país tras la represión de las protestas de Tiananmen de 1989. Una vez más, la UE no tiene una posición unánime al respecto ya que mientras que algunos estados como España defientan el levantamiento, otros se resisten a hacer tal gesto.

A pesar de estas crisis y de la existencia de posiciones distintas en el seno de la UE, ha prevalecido una orientación pragmática y gradualista en relación a la situación política en China. En otras palabras, la UE ha mantenido el diálogo sin precondiciones con China y ha confiado en que a través del proceso de liberalización económica se sentarían las bases para un proceso de apertura política (39).

En resumen, la situación política en China, la competencia comercial, las políticas para hacer frente al cambio climático o el papel de China en

(38) Sobre la división europea respecto a China. Véase Barysch, Katinka (2005) *Embracing the Dragon: The EU's partnership with China*, Londres: Center for European Reform.

(39) Cox, John & Godement, François (2009) «A Power Audit of EU-China Relations», en: *European Council on Foreign Relations. Policy Report*.

África son algunos de los temas que han marcado y seguirán marcando la agenda de las relaciones sino-europeas. Pero para que Beijing tome en serio a los europeos, no como un gran mercado, sino como un interlocutor político, se deberá hacer un gran trabajo de cohesión a nivel interno de la UE. Frente a un actor realista, como es China, de poco sirven los postulados idealistas que pudieran llegar desde la Unión. Tampoco, por supuesto, la renuncia a los valores que le dan sentido. Es por ello que quizás el enfoque debería ser, de definición de unas líneas rojas claras y defendidas de forma unánime por los socios europeos, acompañada de una aproximación realista a China, con unos objetivos alcanzables.

Sin embargo, es preciso medir también la calidad de la relación no solamente desde la perspectiva bilateral, sino incorporando también la variable de la relación EE.UU.-China, como un modulador importante. Es posible hablar de una relación triangular EE.UU.-China-UE, que podría sería la más estable de las geometrías que deben constituirse en la cúspide del nuevo orden internacional. La UE desempeñaría, en este esquema, un papel estabilizador de la relación primaria, entre China y los EE.UU., que en sí es inevitable, que tiene un enorme potencial pero que también conlleva enormes riesgos.

La UE e India: ¿intereses o valores compartidos?

La entonces Comunidad Económica Europea y la India han mantenido relaciones desde 1963 India ha sido un importante socio comercial de la Unión y desde entonces su agenda ha sido básicamente comercial. Los registros de comercio bilateral nos hablan de una relación creciente, los 61.000 millones de euros en 2008 suponen más del doble de las cifras que se registraron en el año 2000. Una relación que podría aumentar si se aceleran las negociaciones para firmar un Acuerdo de Libre Comercio (40).

Sin embargo, estas vibrantes relaciones económicas sólo recientemente han ido acompañadas de un impulso al diálogo político, materializada en el *Strategic Partnership*, aprobado en La Haya en 2004 y el *Joint Action Plan*, aprobado en Nueva Delhi en 2005 (41). Un marco al que le ha costado de arrancar pero que ha empezado a dar frutos como el hecho que se abordasen cuestiones sensibles como Nepal, Myanmar o Sri

(40) Ferrero-Waldner, Benita (2008) «Relaciones exteriores de la Unión Europea con Asia en 2008», en: *Anuario Asia Pacífico*, pp. 101-107.

(41) Salma Bava, Ummu (2008) «The EU and India: challenges to a strategic partnership», en: Grevi, Giovanni & de Vasconcelos, Álvaro (eds.): *Chaillot Paper*, num. 109, pp. 105-113.

Lanka en el comunicado conjunto de 2007 (42). Ante el lento desarrollo de las relaciones entre la UE y la India surge la pregunta que encabeza este apartado: ¿Intereses económicos y políticos o bien valores compartidos?

La UE y la India son consideradas socios naturales en tanto que comparten unos valores y unos sistemas políticos basados en el compromiso con la democracia, los derechos humanos, el pluralismo y el Estado de derecho, así como un compromiso con la estabilidad global (43). En contraste con China, la existencia de valores compartidos sentaría las bases de un diálogo más profundo y franco (44). No en vano, a la vez que la UE se presenta en el terreno internacional como una potencia normativa y como defensora de los derechos humanos, India tiene como carta de presentación ser la democracia más poblada del mundo, cuyo modelo de acomodación de la diversidad podría devenir un referente para otros (45).

Sin embargo, los intereses europeos e indios no siempre han sido ni serán coincidentes. Por ejemplo, un elemento que tanto puede generar sinergias como fricciones entre ambos es el cambio climático. India está concienciada en que su desarrollo no puede llevarse a cabo a costa de una degradación del medio ambiente. Sin embargo, las dimensiones de la población india y sus necesidades crecientes de recursos (energéticos, hídricos, etc.) plantean dificultades para que su desarrollo pueda ser sostenible, algo en lo que la UE no solamente ve oportunidades en temas relacionados con el Medio Ambiente, sino también en la creación de colaboración, como por ejemplo, en el terreno de las energías renovables (46). Ambos actores son fuertemente dependientes en este terreno, y en el caso indio, la solución parece que recaerá en parte en la energía nuclear. En base al mandato promovido en 2009 por sus estados miembros, la Comisión Europea está negociando un tratado de investigación en energía civil nuclear con India, pese a que el país no es signatario del Tratado de No Proliferación Nuclear y dispone de armamento de este tipo. Algo que podría interpretarse como muestra de confianza por parte

(42) India-EU Joint Statement, Nueva Delhi, 30 noviembre 2007.

(43) Bersick, Sebastian (2008) «Relaciones exteriores de la UE con Asia en 2008», en: *Anuario Asia Pacífico*, pp. 135-141.

(44) Wagner, Christian (2008) «The EU and India: a deepening partnership», en: Grevi, Giovanni & Vasconcelos (eds.): *Chaillot Paper*, num. 109, pp. 87-103.

(45) Salma Bava, Ummu (2007) «India's Role in the Emerging World Order», en: *Dialogue on Globalization – Briefing Paper FES New Delhi*, num. 4, pp. 1-7.

(46) Jain, Rajendra K. (2009) «India and the European Union: Perceptions and Policies», en: *European Studies in Asia*, Asia-Europe Institute, University of Malaysia, Kuala Lumpur.

de la UE, de la que no gozan Irán o Corea del Norte, que en cambio, sí son signatarios de dicho tratado.

La UE también deberá trabajar para superar los problemas de imagen que tiene entre el público y la elite india. Es significativo, por ejemplo, que sólo el 36% de los indios tuviera una imagen positiva de la UE (comparado con el 69% de los rusos, el 55% de los brasileños o el 47% de los chinos) (47). Como explica Radha Kumar, los estados miembros siguen siendo mucho más activos y visibles que la UE y ello hace que en la India se perciba a la UE más como organización comercial y financiera más que como un actor estratégico (48). Asimismo, si la UE quiere ser un socio estratégico de India deberá luchar, una vez más, para superar la percepción india generalizada de que la UE es incapaz de ponerse de acuerdo en asuntos que afectan a India, como la reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o el pacto nuclear entre EE.UU. y la India (49).

Brasil: el factor regional

Las relaciones bilaterales entre la UE y Brasil llevan décadas desarrollándose, pero el fenómeno que ha distinguido el curso que han tomado en los últimos años es que la UE, y con ella sus estados miembros, han reconocido a Brasil como un actor global y también como el interlocutor privilegiado en América Latina. El establecimiento de un diálogo estratégico, lanzado durante la presidencia rotatoria del Consejo de la UE por parte de Portugal en 2007, se produjo en el marco de la primera cumbre UE-Brasil que se celebró en Lisboa y vino a dotar de contenido político unas relaciones que, en el plano económico, han ido progresando exponencialmente. Brasil era en 2009 el principal socio comercial de la UE en América Latina y la UE es, para Brasil, el principal socio comercial a escala mundial.

En la visita de Lula a la Comisión Europea, en julio de 2007, el presidente Barroso dijo: «Se abre un nuevo capítulo histórico en nuestras relaciones. Nuestros valores compartidos de democracia, pluralismo,

(47) *Obama More Popular Abroad Than At Home, Global Image of U.S. Continues to Benefit, The Pew Global Attitudes Project*, Washington, junio de 2010

(48) Kumar, Radha (2008) «India as a foreign policy actor – Normative redux» en Tocci, Nathalie (ed) (2008) *How is a normative foreign policy actor? The EU and its global partners*, Bruselas: CEPS, p. 252.

(49) Grant, Charles (2008) «India's role in the new world order», en: *Centre for European Reform – Briefing Note*.

multilateralismo y asuntos climáticos representan un sustrato sólido para desarrollar y profundizar esta relación. Brasil es un socio muy importante para la UE» (50). Este reconocimiento se hizo a un Brasil liderado por el Presidente Luis Inácio Lula da Silva, que ha llevado a cabo una de las transformaciones políticas, económicas y sociales más importantes de la historia reciente del país y que ha situado a Brasil en una posición de liderazgo regional en América Latina (51).

Desde comienzos de los noventa las relaciones de Brasil con la UE han venido también mediatizadas por el proceso de integración que se inició con la creación de MERCOSUR, en 1991. La prioridad que se dio por parte de la UE a la potenciación de la integración regional latinoamericana hizo relegar a un segundo nivel la dimensión bilateral en las relaciones con Brasilia. El estancamiento durante más de una década de las negociaciones para un Acuerdo de Asociación, que incluyera una Zona de Libre Comercio y un diálogo político similar al ya establecido con México y Chile, era contradictoria con el creciente papel regional y global que ha adquirido el país en la última década.

El lanzamiento de la Asociación Estratégica de la UE con Brasil viene a cubrir ese vacío pero no ha estado exento de polémica. Desde ambos lados del Atlántico se ha acusado tanto a Brasilia como a Bruselas de abandonar la vía regionalista y ser incoherentes con la política de apoyo a la integración regional. Tanto la UE como Brasil han negado que sean incompatibles y aluden a una complementariedad de ambos enfoques.

La reapertura de las negociaciones para el Acuerdo con MERCOSUR en la Cumbre UE-ALC, celebrada en Madrid en mayo de 2010 durante la Presidencia española, vendría a avalar dicha tesis, aunque los celos ante una deriva bilateralista persisten, sobre todo por parte de los socios mercosureños, algunos de los cuales ya han pedido también un diálogo político de alto nivel. Para la UE, Brasil es un socio importante en sí mismo, pero también es muy importante por su papel de liderazgo regional con capacidad de atracción y estabilización ante el resto de países de América Latina. En otras palabras, Brasil es una contraparte privilegiada para desarrollar una agenda bilateral en temas como el cambio climático o la reforma del sistema financiero global, pero también es el actor de referencia a la hora de impulsar las relaciones entre la UE y los países

(50) *President Lula at the European Commission*, IP/07/1010, Bruselas, 4 de julio 2007.

(51) Véase, entre otros. Gratius, Susanne (2010) «Brasil en las Américas: ¿Una potencia regional pacificadora?», *Working Paper*, núm. 35, Madrid: FRIDE.

del MERCOSUR o incluso entre la UE y los países de América Latina y el Caribe (52).

Para la UE, tener a Brasil como socio es un hecho beneficioso, ya que el país carioca goza de relaciones pacíficas con sus vecinos, sin tensiones étnicas ni religiosas relevantes. Por añadidura, el ascenso de Brasil en el ámbito geoestratégico no es percibido como una amenaza estratégica al sistema internacional. El desarrollo de un multilateralismo efectivo, en especial en el campo de la paz y seguridad, es un ámbito en el que se ha avanzado, pero en el que aún queda bastante camino por recorrer (53). Sin embargo, como en el caso de las otras potencias emergentes, hay ámbitos en los que no siempre coinciden los intereses europeos y brasileños o las estrategias que desarrollen, ya sea en la lucha contra el calentamiento global, en las políticas agrarias o en la reforma de las Naciones Unidas (54).

Resolver posibles contradicciones será una de las principales tareas del diálogo estratégico entre ambos. Al fin y al cabo, Brasil necesita el apoyo de la UE para incrementar su peso en instituciones globales como el FMI o las NNUU y la UE ve en Brasil un socio preferente en su concepción del multilateralismo eficaz. Además, Brasil, como otros países latinoamericanos, ve a la UE no sólo como un actor económico de primer orden sino como un contrapeso útil a la hegemonía que en las Américas tienen los Estados Unidos.

TURQUÍA: PIVOTE REGIONAL Y ACTOR GLOBAL EN LA PERIFERIA EUROPEA

Aunque Turquía no tenga el mismo rango de potencia emergente que países como China, India, Rusia o Brasil, podría calificarse, al igual que Sudáfrica, como un miembro destacado de una segunda hornada de potencias emergentes. Es una masa territorial extensa (783.562 km²) situado estratégicamente en el centro de regiones como los Balcanes, el Cáucaso y Oriente Medio y en el centro también de importantes redes de comunicaciones y en especial de conexiones energéticas. Es un país que cuenta

(52) Valladao, Alfredo (2009) «L'UE et le Brésil: un partenariat naturel», en: Grevi, Giovanni & Vasconcelos (eds.): *Chaillot Paper*, num. 109, pp. 33-48.

(53) De Sousa, Sarah (2009) «Brazil as an emerging security actor and its relations with the EU», en: *European Security Review*, num. 43, pp. 1-5.

(54) Ayllón, Bruno (2006) «La política exterior del Gobierno Lula y las relaciones de Brasil con la UE», en: *ARI*, num. 22, pp. 1-6.

con más de 76 millones de habitantes, o lo que es lo mismo, el decimoséptimo país más poblado del planeta, con una importante franja de población joven y con unos índices de fertilidad (2,18 nacimientos por mujer) que permiten un crecimiento paulatino pero no problemático de la población. Hablamos de un país, cuyas previsiones para el 2010, lo sitúan como la decimosexta economía mundial y la séptima de Europa (si en tal ranking contamos a la Federación Rusa). Una economía que desde la crisis de 2000-2001 ha experimentado uno de los mayores índices de crecimiento del planeta y con unos indicadores macro-económicos saneados, aunque lejos todavía de los estándares europeos en materia de inflación. Esfuerzos, todos ellos, que no siempre se han traducido en niveles de desarrollo humano adecuados, ya que Turquía aparece, según datos de 2010, en el puesto 83 del índice de desarrollo humano del PNUD y que contrastan con rápidas transformaciones en el acceso a nuevas tecnologías, creación de centros de excelencia y polos financieros de alcance global.

Junto a su situación privilegiada y a su transformación económica, factores políticos y de seguridad han hecho de Turquía un actor influyente a escala regional, pero también a escala global. De entre estos factores podríamos destacar, en primer lugar, el hecho de que Turquía sea uno de los pocos estados mayoritariamente musulmanes con un sistema democrático y secular; en segundo lugar, que tenga una de las fuerzas armadas más potentes del mundo (es el segundo ejército en número de efectivos de la OTAN tras los EE.UU. y se sitúa en el puesto 16 en el *ranking* mundial de países con mayores presupuestos de defensa); en tercer lugar, que sea miembro de organizaciones y foros internacionales como la propia OTAN, la Organización de la Conferencia Islámica, la OCDE o el G-20; en cuarto lugar, que mantenga unos lazos culturales muy estrechos en los Balcanes, en el Cáucaso, en algunos países de Oriente Medio o en Asia Central; y, finalmente, que haya desempeñado un papel activo en la creación de foros de diálogo regional y sub-regional como la ya consolidada Organización de la Cooperación Económica del Mar Negro (BSEC) o los esfuerzos por crear un espacio económico y de movilidad en Oriente Próximo con Siria, Jordania y Líbano.

A todo ello hay que sumar el factor europeo. Turquía es un país asociado con la UE desde 1963, en 1987 pidió su plena incorporación, en 1996 entró en vigor una Unión Aduanera, desde 1999 es un candidato a la adhesión y en 2005 inició unas negociaciones de adhesión largas, difíciles y de final incierto. De hecho, el momento en que empezaron estas negociaciones coincidió no sólo con la entrada de Chipre en la

UE sino también con un repunte de las actitudes hostiles a la adhesión turca por parte de líderes como Nicolas Sarkozy y por parte de una franja significativa de la opinión pública europea (55). Todo ello se ha traducido en insistentes declaraciones afirmando que Turquía debería considerar opciones como las de una asociación privilegiada y, sobre todo, en una congelación parcial de las negociaciones de adhesión, ya sea por el factor chipriota hasta que Turquía abra sus puertos y aeropuertos o por la oposición francesa a iniciar negociaciones en capítulos que, según ellos, harían irreversible una vuelta atrás. Así pues, las relaciones entre la UE y Turquía se han instalado en los últimos años en una situación de *impasse*, que sin llegar a producir un choque de trenes como algunos temieron, han creado un clima poco favorecedor para las reformas, la ambición y la ilusión (56). Algo que, como muestran las encuestas de la *German Mashall Fund*, ha provocado que la opinión pública turca vea cada vez no sólo menos factible, sino también menos atractiva la posibilidad de convertirse en miembro de la UE (57).

A pesar de estas dificultades, la proximidad de Turquía con el proyecto de construcción europea ha sido una baza importante para Ankara, tanto a nivel interno para impulsar una agenda de modernización y consolidación democrática, como a nivel externo, ya que las estrechas relaciones con la UE han representado una excelente carta de presentación y un factor de atracción para muchos de sus vecinos meridionales u orientales. Esta dimensión de eterno candidato a la adhesión a la Unión Europea, sumada a un papel regional indiscutible y un activismo creciente en el plano global, tienen un claro reflejo y a la vez son producto de una política exterior que ha ido evolucionando a lo largo de las últimas décadas.

(55) Véase, para los estados miembros, Tocci, Nathalie (ed) (2007) *Conditionality, Impact and Prejudice in EU-Turkey Relations, IAI-TEPAV Report*, Roma: IAI. Para un análisis de la opinión pública véase Ruiz Jiménez, Antonia M y Torreblanca, José Ignacio (2007) «European Public Opinion and Turkey's Accession, Making Sense of Arguments For and Against» *EPIN Working Paper*, No. 16 (mayo)

(56) Se ha llegado a describir la situación como un círculo vicioso en el que la ausencia de incentivos ha hecho disminuir el ímpetu reformista en Turquía que, a su vez, restaba argumentos a quienes defendían la necesidad de dar un impulso a las relaciones. Véase, Independent Commission on Turkey «*Turkey in Europe: Breaking the Vicious Circle*», 7 Setiembre 2009.

(57) *Transatlantic Trends 2010*, Washington: German Mashall Fund of the US. Sin embargo, esta tendencia arrancó ya a mediados de los noventa, como se pone de manifiesto en Yilmaz, Hakan (2005) «Swinging between Eurosupportiveness and Euroskepticism: Turkish Public's General Attitudes towards the European Union», en: H. Yilmaz (ed.) *Placing Turkey on the Map of Europe*, Estambul: Bogaziçi University Press, pp. 152-181

Política exterior, entorno regional y orden mundial

Se ha convertido en un lugar común adjetivar como «nueva» la política exterior desarrollada estos últimos años en Turquía y cuyo artífice sería el actual ministro de asuntos exteriores, Ahmet Davutoglu, profesor universitario y anterior consejero en materia internacional del Primer Ministro Erdogan. De acuerdo con esta interpretación, el gobierno del Partido de Justicia y el Desarrollo (AKP en sus siglas turcas) habría transformado la política exterior siguiendo los principios marcados por Davutoglu en su libro *Profundidad Estratégica (Stratejik Derinlik)*, que todavía no se ha traducido, ni al castellano ni al inglés (58).

Sin llegar a analizar todos y cada uno de los principios rectores de esta aproximación, cabe detenerse en tres de ellos. Uno de los más conocidos consiste en la estrategia de resolución de los problemas bilaterales con los vecinos (*zero problem approach*) en lo que se ha venido a llamar una nueva *Pax Ottomana*. Una aproximación que se ha traducido en un cambio de estrategia en las relaciones hacia Irak y, sobre todo, hacia el gobierno autónomo de la zona kurda; en un proceso de distensión con Grecia; en un florecimiento de las relaciones políticas, económicas y sociales con Siria y en una política de apertura hacia Armenia que, desgraciadamente, muestra signos de agotamiento (59). El resultado de estos procesos debería situar a Turquía en el centro de un área de estabilidad y progreso y aumentar su credibilidad e influencia en el plano internacional.

El segundo principio en el que quisiéramos detenernos es el enfoque multidimensional de las prioridades de la política exterior. Sin negar la importancia de la vocación europea y occidental del país, los artífices de esta ‘nueva’ política exterior insisten en que Turquía debe actuar en todas direcciones de manera que el país adquiera una centralidad proactiva y deje de ser visto como ‘puente’ entre Occidente y otros espacios regionales. Ante esta estrategia, que implicará una posición más

(58) Sin embargo, el propio ministro de asuntos exteriores ha detallado en otros artículos los principios rectores de su política exterior. Véase Davutoglu, Ahmet (2009) «Turkey’s Foreign Policy Vision: An Assessment of 2007» en *Insight Turkey*, vol. 10, núm. 1. Davutoglu, Ahmed (2010) «Turkey’s Zero-Problems Foreign Policy» en *Foreign Policy*, 20 de mayo de 2010.

(59) Véase, entre otros, Pope, Hugh (2010) «Pax Ottomana? The Mixed Success of Turkey’s New Foreign Policy» en *Foreign Affairs*, november-december 2010; Göksel, Nigar «Turkey and Armenia: Adjusting Expectations», GMF On Turkey, 18 May 2009; Internacional Crisis Group (2009) *Turkey and Armenia: Opening Minds Opening Borders*, Europe Report, núm. 199, 4 de mayo de 2009.

autónoma y diversificada, algunas voces, como la del académico turco afincado en Washington Soner Cagaptay, se han alzado advirtiendo de una ‘desoccidentalización’ de la política exterior turca en clave de ‘reislamización’ (60). Otros, como Ian O. Lesser lo interpretan, en cambio, como un proceso de acercamiento a visiones más propias de los países no-alineados (61). Finalmente, algunos autores consideran que esta evolución responde a una estrategia mercantil (62).

El tercer principio consiste en utilizar un amplio abanico de instrumentos en la proyección internacional de Turquía. Aquí incluimos el compromiso con valores de democracia, protección de los derechos humanos y el libre mercado (63). También la promoción de un multilateralismo basado en procesos de integración regional y en unas organizaciones internacionales que reflejen los cambios experimentados en las últimas décadas. Sin olvidar las crecientes sinergias entre proyección diplomática y activismo empresarial. Finalmente, el recurso a lazos históricos y culturales, en lo que algunos han llamado aproximación neo-otomanista y que busca fortalecer los lazos entre Turquía y los países de su entorno (64).

Pero, ¿cuán nueva es esta política exterior y cuán innovadores son estos principios? Ciertamente suponen una evolución respecto a las dinámicas de repliegue que dominaron la política exterior turca antes y durante la segunda guerra mundial y suponen un cambio en relación con la visión uni-direccional que predominó durante la Guerra Fría, en la que los EE.UU. se convirtieron en el principal valedor de Turquía en la escena internacional y en que ésta actuó como socio comprometido en la defensa de la Alianza Atlántica. Sin embargo, también pueden observarse muchos elementos de continuidad (65). Por ejemplo, el compromiso con el multilateralismo ha sido una constante en la política exterior turca. Recordemos, sin ir más lejos, que Turquía renunció a reclamar los territorios del norte de Irak a cambio de ser aceptada en la Sociedad de Naciones. Más importante, la

(60) Cagaptay, Soner (2009) «Turkey is leaving the West» en *Foreign Affairs*.

(61) Lesser, Ian (2010) «Turkey and the nuclear summit» en *GMF On Turkey*, 21 de abril de 2010.

(62) Kirşci, Kemal (2009). «The Transformation of Turkish Foreign Policy: The Rise of the Trading State. *New Perspectives on Turkey*, No. 40, pp. 29–56.

(63) Çandar, Cengiz (2009) «Turkey’s soft power strategy: a new vision for a multi-polar world» *SETA Policy Brief*, núm. 28.

(64) Taspinar, Ömer, (2009) «Turquía entre neo-otomanismo y kemalismo» en *Afkar-Ideas*, núm. 22.

(65) Billion, Didier (2010) *Une politique extérieure de la Turquie... vous avez dit nouvelle?* IRIS, *Policy Paper*, 8 de setiembre 2010.

voluntad de abrir la política exterior turca a otros contextos regionales, es decir, la puesta en marcha de una política multi-direccional con unas fuertes bases económicas y culturales, fue uno de los hechos diferenciales de la política exterior que se llevó a cabo en los ochenta y principios de los noventa por el Primer Ministro y luego Presidente Turgut Özal. Un período en que se potenciaron enormemente las relaciones económicas con los países del entonces bloque soviético y de Oriente Medio (66). Finalmente, la política de distensión con los vecinos tampoco ha arrancado con el AKP ya que el proceso de distensión con Grecia se inició bajo el gobierno del socialdemócrata Bulent Ecevit y especialmente con el compromiso del entonces ministro de asuntos exteriores Ismail Cem (67).

A pesar de estas evidentes continuidades históricas, el AKP ha impreso a estas orientaciones una profundidad y una visibilidad mayor. Probablemente, la política hacia Oriente Medio es la que ha dado más que hablar en los últimos años. Esta política se ha caracterizado por una intensificación sin precedentes de las relaciones políticas, comerciales e incluso en materia de visados y también por la vertebración de marcos de cooperación regional con países de Oriente Próximo (68). Todo ello se ha producido en paralelo con una política más contundente respecto a Israel, tras varias crisis como la operación israelí Plomo Fundido sobre Gaza o tras el abordaje al barco Mavi Marmara que causó la muerte de 9 ciudadanos turcos; por una actitud dialogante con grupos como Hamas o Hezbollah; y también por una política conciliadora con Irán (69).

La evolución de la política exterior turca no ha repercutido únicamente en su entorno regional, sino que también tiene implicaciones respecto a las relaciones de Turquía con las potencias emergentes de este nuevo

(66) Sobre la transformación contemporánea de la política exterior turca véase, entre otros, Hale, William (2000) *Turkish Foreign Policy*, Londres: Frank Cass y Robins, Philip; Larrabee, Stephen y Lesser, Ian O. (2002) *Turkish Foreign Policy in in Age of Uncertainty*, Santa Monica: RAND; y (2003) *Turkish Foreign Policy since the Cold War*, Londres: Hurst.

(67) Véase, entre otros, **Bertrand, Gilles** *Le conflit helléno-turc: la confrontation de deux nationalismes à l'aube du XXIème siècle*, París, Maisonneuve et Larose et IFEA, 2004

(68) Kirisci, Kemal; Tocci, Nathalie & Walter, Joshua (2010) «A Neighborhood Rediscovered- Turkey's transatlantic value in the Middle East» Brussels Forum Paper Series, Washington: GMFUS, marzo de 2010 En materia de visados véase Devrim, Deniz y Soler i Lecha, Eduard (2010) «Turkey's bold new visa diplomacy», *Notes Internacionals CIDOB*, núm. 12.

(69) Véase Hale, William (2009) «Turkey and the Middle East in New Era», *Insight Tukey*, vo. 11, núm. 3; *International Crisis Group* (2010) Turkey's Crises over Israel and Iran, Europe Report N°208, 8 de setiembre de 2010.

orden global. Unas relaciones que, como veremos a continuación, no han estado exentas de fricciones, pero que tienen como denominador común la voluntad de elevar su nivel e intensidad para situar a Turquía en un papel influyente no ya a nivel regional sino a escala global.

Turquía y Rusia: ¿una Europa multipolar?

El avance del Imperio Ruso a lo largo del siglo XIX fue una de las principales pesadillas de un Imperio Otomano en declive (70). Décadas más tarde, las reivindicaciones de Stalin sobre los Estrechos del Bósforo y los Dardanelos, volvieron a sembrar el temor en Turquía. Unos temores que cimentaron la pertenencia de Turquía a la Alianza Atlántica, situando este país en la primera línea de la Guerra Fría.

Con el desmoronamiento de la URSS, surgió cierta competencia por mantener (en el caso ruso) y ampliar (en el caso turco) la influencia respectiva en Asia Central (71). Sin embargo, el elemento que provocaba mayor tensión entre Moscú y Ankara era el apoyo de amplios sectores de Turquía a movimientos secesionistas musulmanes en el Cáucaso Norte y especialmente en Chechenia (72).

Sin embargo, las tensiones del pasado han ido suavizándose y en la última década las relaciones entre ambos países han dado un salto espectacular. En este proceso Rusia se ha convertido en el principal socio comercial de Turquía (73). Todo ello ha ido acompañado de un refuerzo de las relaciones diplomáticas entre ambos países y de una evidente sintonía entre Recep Tayyip Erdogan, por un lado, y Vladimir Putin y Dmitri Medvédev, por otro (74). Una sintonía que se ha ido plasmando en una política turca más sensible con los intereses rusos en materia de conexiones energéticas, ya que mantiene la participación en el proyecto

(70) Mantran, Robert (1989) *Histoire de l'Empire Ottoman*, París: Fayard.

(71) Bal, Idris (2000) *Turkey's Relations with the West and the Turkik Republics*, Aldershot: Ashgate.

(72) Sezer, Duygu (2000) «Turkish-Russian relations: The challenges of reconciling geopolitical competition with economic partnership», en *Turkish Studies*, vol. 1, núm. 1, pp. 59-82 y Tanrisever, Oktay (2003) «Turkey and the Russian Federation: towards a mutual understanding?» en Ismael, Tareq Y. y Aydin, Mustafa, *Turkey's Foreign Policy in the 21st Century*, Aldershot: Ashgate.

(73) «Russia has become Turkey's biggest trade partner» en *Today's Zaman*, 11 de febrero de 2009.

(74) Aras, Bülent «Turkey and the Russian Federation: An Emerging multi-dimensional Partnership» en *SETA Policy Brief*, núm. 35.

Nabucco pero también en el proyecto *Blue Stream* (75). La manera en que Turquía ha abordado esta cuestión ha permitido cambiar la atmósfera de rivalidad que en los noventa provocó la apuesta turca por el oleoducto Baku-Tiblisi-Ceyhan (76).

Aunque sigue habiendo elementos con un claro potencial desestabilizador, por ejemplo, la política hacia el Cáucaso y en concreto las diferencias respecto al conflicto entre Armenia y Azerbaiján, las relaciones entre Turquía y la Federación Rusa son cada vez más intensas y hay claras muestras de ello. No sólo hablamos de intercambios comerciales y flujos turísticos que crecen a un ritmo exponencial, sino también de una mayor cooperación en el terreno militar, sobre todo en materia de compra de armamento (77). También destacan proyectos estratégicos como la colaboración de cara a la construcción de la primera central nuclear en suelo turco, concretamente en la ciudad de Mersin (78). Además, unas no siempre fáciles relaciones con la Unión Europea abonan una cooperación más estrecha entre ambos y como se argumenta en un reciente informe del *European Council on Foreign Relations* sobre dinámicas multipolares en el seno del propio continente europeo, podría temerse una alianza todavía mayor entre ambos si se sienten excluidos de la arquitectura europea de defensa (79).

Turquía y China: Más allá del Xinjiang y más allá del comercio

Guardando algunos paralelismos con el caso de las relaciones con Rusia, los lazos con China también están marcados por un pasado de alejamiento en clave de Guerra Fría y por incidentes más recientes en relación a minorías musulmanas. Nos referimos, en concreto, a la situación del pueblo uigur en la provincia occidental china del Xinjiang, hacia el cual Turquía no sólo siente simpatía en términos religiosos, sino también culturales y lingüísticos, porque los uigures son un pueblo túrquico.

La política promovida por Özal y reforzada por algunos sectores nacionalistas a principios de los noventa, consistía en aumentar la influen-

(75) Larrabee, Stephen F. (2010) «Turkey's New Geopolitics» in *Survival*, vol 52, n. 2, pp. 172.

(76) Aras, Bülent (2009) «Turkey and the Russian Federation: An emerging multidimensional partnership», *SETA Policy Brief*, n. 33, p. 4.

(77) Lale Saribrahimoglu «Turkey, Russia begin to overcome military distrust» en *Today's Zaman*, 15 de abril de 2008.

(78) «Russia, Turkey agree on nuclear power plant» en *Today's Zaman*, 10 de mayo de 2010.

(79) Krastev, Ivan & Leonard, Mark (2010) *The specter of a multipolar Europe*, Londres: European Council on Foreign Relations.

cia en un mundo túrquico que iría del Adriático hasta la Gran Muralla. Esta estrategia fue percibida por Beijing como una afrenta a la unidad nacional, en tanto que iba acompañada de apoyos, más o menos extra-oficiales, a grupos nacionalistas uigures (80). Esta tensión, que ha experimentado altibajos en las dos últimas décadas, vivió uno de los momentos de mayor tensión entre Ankara y Beijing cuando, en julio de 2009, Erdogan acusó al gobierno chino de perpetrar casi un genocidio en la represión de unas revueltas uigures en Xinjiang, lo que le valió duras críticas por parte de China, cuyas autoridades le exigieron que retirara tales acusaciones (81).

El exceso verbal de Erdogan puso en jaque, aunque fuera de forma temporal, unas relaciones bilaterales que habían experimentado una clara intensificación desde que en 1997 Turquía empezara a hacer gestos hacia Beijing que pasaban por profundizar la cooperación en todos los campos (el comercial pero también el armamentístico o la cooperación en la lucha contra el terrorismo) y por una intensificación de las visitas de alto nivel. Suele destacarse, por ejemplo, que Abdullah Gül, como Presidente de la República, hizo en 2009 una gira oficial de seis días en China, un período inusualmente largo para este tipo de visita (82).

En el fondo de este acercamiento sobresalen intereses económicos, pero también consideraciones de carácter estratégico. Aunque la balanza comercial es claramente deficitaria para Turquía, el potencial de China como mercado, como inversor y como país emisor de turistas es cada vez más palpable. Es por ello que en el marco de una visita de Wen Jiabao a Turquía, en octubre de 2010, Erdogan hizo pública la previsión de pasar de un volumen de comercio que en 2010 alcanza 17.000 millones de dólares, a 100.000 millones en 2020 (83). En ese mismo encuentro se firmaron ocho acuerdos de colaboración en ámbitos como la cultura, la energía y el transporte y se habló, abiertamente, de sentar las bases de una «cooperación estratégica» (84).

(80) Furtun, Fatih (2010) «Turkish-Chinese relations in the Shadow of the Uyghur Problem», *Global Political Trends Center, Policy Brief*, January 2010.

(81) «China tells PM Erdogan to withdraw Uighur genocide remark» in *Today's Zaman*, 15 de julio de 2009.

(82) Furtun, Fatih (2010), *op cit*, p. 6.

(83) «Turkey, China hail 'strategic cooperation' amid protests», *Hurriyet Daily News*, 8 de octubre de 2010.

(84) *Ibid*.

Como decíamos, el interés de Turquía por desarrollar las relaciones con el gigante asiático va más allá de meras consideraciones económicas. En palabras del propio ministro de exteriores, Ahmet Davutoglu, ambos países «comparten un enraizado respeto por la soberanía y la integridad nacional y mantienen posiciones similares en grandes temas regionales y globales en foros como el G-20 y las NN UU» (85). Esta sintonía en el plano multilateral se traduce en una cooperación cada vez mayor en lo bilateral. En el terreno militar, por ejemplo, la colaboración entre ambos países ha ido aumentando hasta el punto de que Turquía invitó a las fuerzas aéreas chinas a participar en unas maniobras conocidas como el «Águila de Anatolia» que algunos comentaristas no tardaron en interpretar como un peligroso alejamiento de Turquía de la órbita occidental (86). Sin llegar a estos extremos, este tipo de gestos sí que pueden ayudar a cambiar una percepción, presente todavía en algunas elites chinas, de que Turquía es un caballo de Troya occidental.

Turquía y la India: el factor pakistaní

Las relaciones de Turquía con el otro gigante asiático, la India, también han estado condicionadas por elementos de carácter político. Sobre todo por las privilegiadas relaciones que Turquía ha mantenido con Pakistán, desde que éste se independizó. Además de la fascinación que la puesta en marcha de la República turca generó en las elites pakistaníes y en concreto en el padre de la independencia, Muhammad Ali Jinnah, Turquía apoyó a Pakistán en momentos delicados y viceversa. Así pues, el gobierno turco ha apoyado las reivindicaciones pakistaníes sobre Cachemira, del mismo modo que Pakistán fue el único país que estuvo al lado de Turquía cuando intervino en 1974 en Chipre (87). Con todo, este apoyo no ha llegado a traducirse en el reconocimiento de la República Turca del Norte de Chipre que, por ahora, sólo Ankara reconoce.

Los fuertes lazos entre Turquía y Pakistán, sumados a un contexto de Guerra Fría en que ambos eran firmantes del Pacto de Bagdad de 1955, impidieron el florecimiento de las relaciones entre Turquía y la India hasta fechas más recientes. Sin embargo, a principios del siglo XXI, diversos

(85) Davutoglu, Ahmet «Taking Sino-Turkish relations forward» en *China Daily*, 2 de noviembre de 2010.

(86) «The 'Anatolian Eagle' looks to China» en *Hurriyet Daily News*, 29 de octubre de 2010.

(87) Véase, Azizudine, Tarik «One Nation – Two States.» 63 years of Pakistan independence and Pak-Turk relations» en *Today's Zaman*, 13 de abril de 2010 y Ahmad, Naveed «Turkey and Pakistan: Two countries, one nation», *Today's Zaman* 25 de julio de 2010.

factores allanaron el camino para una relación más fluida entre Ankara y Nueva Delhi.

Por un lado, el formidable crecimiento económico tanto en India como Turquía, además del nivel relativamente bajo del que se partía, ha hecho que las relaciones económicas entre ambos se multiplicaran por cuatro entre 505 millones de dólares del año 2000 hasta los 2.314 millones de 2009. No obstante, estas cifras siguen lejos de su desarrollo potencial, por ejemplo si se compara con el volumen de comercio con el otro gigante asiático, China. La posibilidad de negociar un acuerdo de libre comercio es visto, en estos momentos, como el instrumento que permitiría recuperar el tiempo perdido (88).

Por otro lado, factores de índole política y estratégica favorecieron un mayor interés, por parte de India, en el papel que podría desempeñar Turquía en temas defensivos y especialmente en materia de lucha contra el terrorismo (89). Tras los atentados del 11 de septiembre, no sólo en India sino también en sectores cercanos a Israel, se especuló acerca de una alianza entre India, Turquía e Israel (90). Una posibilidad que, como es bien sabido, está lejos de materializarse y que queda lejos de los planteamientos del gobierno de Erdogan en materia de alianzas regionales.

Uno de los campos en que India y Turquía tienen un claro interés es en relación con Afganistán y, precisamente, es uno de los temas que han generado una controversia más reciente entre Nueva Delhi y Ankara, ya que India ha lamentado que se le haya excluido de procesos como el que reunió en Estambul en enero de 2010 a los líderes de Pakistán, Afganistán y Turquía (91). Una crisis ya superada pues, tras estas protestas, India ha sido invitada, junto a Irán, a los foros regionales que abordan el futuro de Afganistán. Con todo, se ha puesto de manifiesto que el factor pakistaní sigue muy presente en las relaciones turco-indias y que es todavía el mayor obstáculo para el desarrollo de un diálogo estratégico entre ambos países.

(88) Ozkan, Mehmet (2010) «Can the Rise of 'New' Turkey Lead to a 'New' Era in India-Turkey relations» IDSA Issue Brief, 20 de setiembre de 2010, p. 8.

(89) Véase el tratamiento de esta cuestión en el artículo del entonces primer ministro indio, Shrin A. B. Vajpayee, «India-Turkey relations in the 21st Century» *Turkish Daily News*, 19 de setiembre de 2003.

(90) Berman, Ilan (2002) «Israel, India and Turkey: Triple Entente?» *Middle East Quarterly*, otoño 2002, pp.33-40.

(91) Ozkan, Mehmet (2010), *op cit.* p. 7.

Turquía y Brasil: una alianza inesperada

En el marco de una política exterior turca que busca proyectarse en áreas que van más allá del entorno inmediato, hemos asistido a un creciente interés por América Latina que empezó en los años noventa con la primera visita oficial turca a la región, de la mano de Suleyman Demirel, y con la aprobación de un Plan de Acción para América Latina y el Caribe aprobado en 1998. Desde entonces estas relaciones sólo han hecho que intensificarse, tanto en el plano económico como en el político, destacando, entre otros hitos, la cuanto menos curiosa aceptación de Turquía como observador permanente en la Organización de Estados Americanos en 1998 o la celebración en Turquía en 2006 del año de América Latina.

Aunque Turquía ha mantenido relaciones fluidas con diversos países latinoamericanos, las relaciones con Brasil son, probablemente, las que tengan un mayor peso, no solo por la acción de Ankara sino también por el empuje dado por el entonces Presidente Lula y su ministro de asuntos exteriores, Celso Amorim, a la llamada colaboración sur-sur. Con todo, el nivel de las relaciones entre ambos países no hacía presagiar que ambos llegaran hasta el punto de liderar conjuntamente una opción alternativa a las sanciones contra Irán por el desarrollo del programa nuclear iraní, tal como se manifestó en el acuerdo cerrado en Teherán en mayo de 2010, en la publicación de un artículo conjunto en el *New York Times* de sus ministros de asuntos exteriores pidiendo que se diera una oportunidad a la diplomacia (92), y en su voto contrario a la resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, que extendía nuevas sanciones sobre el régimen iraní (93). Con todo, queda por ver si esta alianza es meramente coyuntural o si es un punto de inflexión no sólo en las relaciones bilaterales, sino también, como sugiere Mariano Aguirre, en la configuración de un nuevo orden multipolar (94).

(92) Davutoglu, Ahmet y Amorim, Celso «Give Diplomacy a Chance» en *New York Times*, 26 de mayo de 2010.

(93) Aún así, el gobierno brasileño accedió a aplicar las sanciones un mes después de la decisión del Consejo de Seguridad. «Brazil signs on to UN sanctions against Iran» *Hurriyet Daily News*, 11 de agosto de 2010.

(94) Aguirre, Mariano «Brazil-Turkey and Iran: a new global balance» *Open Democracy*, 2 de junio de 2010.

A MODO DE CONCLUSIÓN: LOS LÍMITES DE LA AMPLIACIÓN COMO ESTRATEGIA DE ADAPTACIÓN AL NUEVO ORDEN MULTIPOLAR

A lo largo de estas páginas hemos observado cómo la UE ha ido aumentando las relaciones con todas las potencias emergentes, con el fin de posicionarse mejor en el nuevo escenario internacional. La UE, que abraza la lógica del multilateralismo eficaz en la gestión de los grandes retos globales, intenta trasladarlo en sus relaciones con los nuevos núcleos de poder. Como hemos visto, en cada caso ha habido factores específicos que han modelado la naturaleza y potencial de este acercamiento. Aún a riesgo de simplificar demasiado, en el caso ruso debemos valorar el factor de proximidad, en el chino, el desplazamiento de la centralidad planetaria, en el indio, la dimensión de valores y en el brasileño, el factor regional.

Con todo, también observamos elementos comunes. Para muchas potencias emergentes, la UE representa un contrapeso útil a la hegemonía norteamericana, pero ello no quiere decir que la UE se convierta, inmediatamente, en un aliado natural. La existencia de valores distintos en ámbitos como la soberanía o los derechos humanos, de intereses y estrategias contrapuestas en ámbitos como la lucha contra el cambio climático, de percepciones distintas sobre el peso que debería tener la UE en instituciones multilaterales y, ante todo, la falta de cohesión interna en el seno de la UE, son los principales obstáculos para que la UE y cada una de las potencias emergentes compartan un mismo diseño sobre el futuro orden mundial.

También hemos visto que Turquía, un país que se sitúa en el extremo oriental de Europa, al que a menudo se le considera no sólo como una potencia regional sino como ejemplo de una nueva hornada de potencias emergentes, está inmerso en un proceso de transformación de su política exterior. Aunque hay distintas interpretaciones sobre cuándo empieza este proceso y cuáles son los motivos que hay detrás, lo cierto es que el país que antaño tenía como principal objetivo en política exterior afianzar su proceso de integración en la UE en el marco de una vocación pro-occidental, ha diversificado sus prioridades y alianzas. Sin descartar el objetivo de convertirse en miembro de pleno derecho de la UE, las autoridades turcas han dado un gran impulso a sus relaciones no sólo con los países vecinos, sino también con las potencias emergentes.

Las relaciones con Rusia, China, India y Brasil han experimentado un salto espectacular en poco más de una década. En los tres primeros casos, se han ido superando antiguas lógicas de Guerra Fría y, con distinto éxito, se han ido resolviendo las crisis que les habían enfrentado por la tra-

dicional solidaridad turca de minorías musulmanas, ya sea en el Cáucaso Norte, en Xinjiang o en Cachemira. En el caso de Brasil, lo que se ha superado es la distancia geográfica que separa ambos países, dando lugar a una alianza inesperada en temas tan sensibles como el programa nuclear iraní. Al reforzar las relaciones con estos polos emergentes, Turquía intenta no sólo expandir los mercados para sus productos, sino hablar de igual a igual con los nuevos protagonistas del sistema internacional, de manera que también se le reconozca como un actor con dimensión global.

Ante este panorama, se imponen dos preguntas a las que intentaremos dar respuesta en estas últimas páginas. La primera es si esta Turquía es más o menos atractiva para una UE que quiere reforzar su proyección exterior y adaptarse al nuevo orden global. En términos generales, toda ampliación de la UE implica un aumento del peso e influencia de la Unión, pero también corre el riesgo de debilitar la cohesión interna y de importar problemas adicionales. Traducido al caso turco, una eventual entrada en la UE implicaría, a un lado de la balanza, incorporar una economía en rápido crecimiento, con una población joven, con una de las diplomacias y de las fuerzas armadas más robustas del planeta, en una posición estratégica en las rutas de suministro energético, con relaciones estrechas con países que ya son vecinos de la UE y lanzando una importante señal tanto en Europa como fuera de ella de que el proyecto europeo y el Islam no están en contraposición (95). Sin embargo, al otro lado de la balanza y más allá de los costes económicos, podría incorporar un país todavía muy celoso de su soberanía nacional y con conflictos aún no resueltos con países de su entorno y respecto a la cuestión kurda. Así pues, para que una eventual ampliación turca no se saldara con una Europa más dividida, impotente e insegura, será necesario, en primer lugar, que la UE haya reforzado los mecanismos de integración y en especial el fortalecimiento de la Política Exterior y de Seguridad Común. En segundo lugar, que se superaran los miedos y prejuicios que dominan las percepciones de Turquía en la UE, y viceversa. En tercer lugar, que Turquía abrazase el modelo europeo de integración supraestatal como método efectivo para resolver los conflictos y defenderse mejor a escala global. Y, en cuarto y último lugar, que Turquía culminara satisfactoriamente la política de distensión y resolución de conflictos con sus vecinos.

(95) Aunque no unánimes, muchas voces en la UE reconocen el valor añadido de Turquía. Véase, por ejemplo, Rocard, Michel (2008) *Oui à la Turquie*, París: Hachette; o Patten, Chris (2009) «Europa, Turquía y EE.UU.: los retos del multilateralismo» en *Política Exterior*, vol. XXIII, núm. 132, pp.69-82.

La segunda pregunta es si el proceso de adhesión a la UE puede ser un freno o, por el contrario, una palanca para que Turquía adquiera el estatus internacional que ambiciona. Ser un candidato a la adhesión que ha sido capaz de llevar a cabo un rápido proceso de modernización y consolidación democrática es uno de los grandes atractivos de Turquía, sobre todo para los países de su entorno, pero también para las potencias emergentes. Sin embargo, la necesidad de alinearse con las posiciones de la UE, de actuar coordinadamente y de ceder protagonismo a instancias supraestatales puede ser un constreñimiento para Turquía, sobre todo si pensamos en la UE como algo más que un gran mercado dotado de una regulación común.

Ciertamente, a medida que Turquía va consolidando su proceso de desarrollo y modernización, puede estar tentada de pensar que ya no necesita a la UE, que puede ser más una carga que una ventaja a la hora de posicionarse a escala global. En estas circunstancias es la propia Turquía quien debe tomar la decisión sobre qué quiere ser y dónde quiere estar en el futuro. Una decisión que, de todos modos, estará claramente influida por la percepción que tengan las elites y la población turca de la sinceridad y justicia del trato que les reserva la UE y del papel que el resto de estados europeos quieran reservar a Turquía en el liderazgo del proceso de construcción europea. Además, para Turquía no será igualmente atractiva una Unión abierta al mundo que una Europa fortaleza, replegada en sí misma, que dejaría Turquía en una posición de guardia fronterizo.

Con todo, la actual crisis económica y financiera nos ha dejado dos mensajes que deben hacer reflexionar a las elites turcas y europeas sobre el futuro de sus relaciones. El primero es que, tras esta crisis, el centro de poder se irá desplazando hacia el Este y especialmente hacia el Pacífico y que la única manera de preservar una cierta centralidad es aumentar el desarrollo, la estabilidad y la cooperación en una vasta masa continental euroasiática y africana, en cuyo centro se sitúa Turquía y por extensión el Mediterráneo y Asia Central. El segundo, es que la pertenencia a la UE ha dado abrigo a muchas economías europeas que, de otro modo, habrían sufrido mucho más intensamente los ataques especulativos. Turquía goza hoy de un formidable crecimiento económico, pero del mismo modo que Grecia, Irlanda o España han estado en el punto de mira de los especuladores, quién sabe si en un futuro no podría ser la economía turca la que fuera víctima de estos ataques. En esas circunstancias, estar más o menos anclada a la UE puede marcar la diferencia.