



## **El fantasma de la Europa multipolar**

Mark Leonard e Ivan Krastev, con Jana Kobzova, Andrew Wilson y Dimitar Bechev

La Unión Europea se ha pasado buena parte de la última década defendiendo un orden europeo que ya no funciona, esperando un orden global que probablemente nunca llegará. En consecuencia, el continente europeo es menos estable de lo que creíamos, y la UE menos influyente de lo que esperábamos. Es cierto que una guerra entre las principales potencias es poco probable, pero los gobiernos de la Unión saben que sus instituciones de seguridad no fueron capaces de evitar la crisis de Kosovo en 1998-99, frenar la carrera armamentística en el Cáucaso, evitar los cortes de suministro de gas a la UE o la guerra ruso-georgiana en 2008, ni detener la inestabilidad en Kirguistán en 2010, por no mencionar la falta de progresos en la resolución de los otros “conflictos congelados” del continente.

Al mismo tiempo, dos de los tres actores clave de Europa en materia de seguridad están cuestionando cada vez más la legitimidad del orden existente o su papel dentro de ese orden. Rusia, que nunca ha visto con buenos ojos las ampliaciones de la OTAN o la UE, es lo suficientemente poderosa en la actualidad para exigir sin tapujos una nueva arquitectura de seguridad europea. Turquía, frustrada por la poca visión de futuro con que algunos de los Estados miembros de la UE han bloqueado sus negociaciones de adhesión, cada vez más está llevando a cabo una política exterior independiente y buscando un papel más destacado, acorde a sus crecientes aspiraciones internacionales. A menos que los países de la UE abran nuevos capítulos de la negociación de adhesión de Turquía, esta tendencia irá en aumento. Los cambios dentro del espacio europeo se están produciendo en un contexto global en que Europa como bloque está perdiendo su centralidad en política internacional. A medida que nuevos focos de poder con mentalidad soberanista como China desafían la visión multilateral europea, el interés de Estados Unidos en los europeos disminuye drásticamente. La perpetuación de este orden disfuncional también significa que la UE no está utilizando las herramientas que tiene a su disposición. En este contexto, a los Estados miembros de la Unión les interesaría responder de manera creativa a la propuesta del presidente ruso, Dmitri Medvedev, de crear una nueva arquitectura de seguridad y desarrollar su propio orden para el espacio europeo que institucionalice la UE como un actor principal en materia de seguridad.

La Europa multipolar en un mundo multipolar

En la década de los noventa, la UE esperaba que el poder duro de EE UU apuntalara la extensión del poder blando europeo y la integración de todas las potencias regionales en un orden liberal en el que el imperio de la ley, la soberanía compartida y la interdependencia sustituyesen de forma paulatina a los conflictos militares, el equilibrio de poderes y las esferas de influencia. Esta visión europea para exportar la paz y la seguridad se basaba en la idea de valores e instituciones compartidos, lo que podría denominarse el paradigma de la “ampliación democrática”. Pero el momento unipolar de la UE ha acabado. Aunque los europeos fueron raudos en dar la bienvenida al ascenso de un mundo multipolar, fueron mucho más lentos en identificar la emergencia paralela de una Europa multipolar, que se define cada vez más por la competencia entre las principales potencias del continente –la UE, Rusia y Turquía– para influir en un conflictivo vecindario de Estados creados a partir de la ex Unión Soviética y la ex Yugoslavia. Como respuesta a la emergencia de una Europa multipolar, muchos en la UE y EE UU han comenzado a experimentar con una alternativa al paradigma de la “ampliación democrática” que podría denominarse “realismo basado en intereses”.

Pero esta estrategia no tiene más posibilidades que la anterior a la hora de crear un auténtico orden europeo. En lugar de ello, los países de la UE deben dejar de pensar en la historia de la Europa de los últimos 20 años como el desarrollo de un proyecto único centrado en la Unión y en la OTAN, y entenderla más bien como la historia de cuatro proyectos paralelos de creación de identidad, todos ellos jóvenes, endebles y vulnerables de maneras distintas. Tres de los proyectos son los polos emergentes de la Europa multipolar: el proyecto interno de la UE, que se basa en la idea de la seguridad a través de la soberanía compartida, el proyecto postimperial de Rusia, que tiene como objetivo crear un Estado que movilice a la nación para que actúe en su nombre; y el proyecto postkemalista de Turquía, dirigido a crear una “democracia musulmana” orientada hacia la UE con su propia política exterior independiente. El cuarto proyecto existe en los lugares intermedios; en otras palabras, en los nuevos Estados soberanos en el territorio de la ex Unión Soviética y la ex Yugoslavia. La dinámica de estos cuatro proyectos ha cobrado incluso mayor importancia a medida que EE UU vuelve a recuperar su papel de actor equilibrador exterior en Europa.

## El nuevo dilema de seguridad de la UE

Al lado de EE UU, la UE se veía a sí misma como la gran vencedora de la guerra fría. Pero muchos de sus triunfos aparentes vuelven ahora para atormentarla: los rusos se resienten de su supuesta “humillación”; el euro está en crisis; y las potencias económicas en ascenso que se han beneficiado de la globalización no están apoyando la agenda multilateral global de Europa. La crisis financiera ha revelado las contradicciones estructurales en el seno del proyecto inacabado de la UE: las economías de los Estados miembros necesitan más inmigrantes que los que sus poblaciones parecen estar dispuestas a tolerar y la unión monetaria necesita más integración política que la que sus élites son capaces de ofrecer. Pero aunque tanto la población europea como sus élites políticas están decepcionadas con la actuación de la UE, paradójicamente la consideran un actor clave no solo en la economía sino también cada vez más en la política exterior y de seguridad.

El Consejo Europeo de Relaciones Exteriores (ECFR, en inglés) ha realizado un estudio único de las élites de la política exterior de los 27 Estados miembros, que incluyó más de 250 entrevistas y un análisis de los documentos sobre seguridad nacional de todos ellos. Según sus conclusiones, las

élites de la política exterior han redefinido básicamente el concepto de seguridad en tres sentidos. En primer lugar, perciben cada vez más la seguridad como las compañías de seguros y no como los planificadores militares; es decir, dan por sentada la paz y piensan en términos de riesgos en lugar de amenazas. En segundo lugar, el vacío dejado por la ausencia de guerra se ha llenado con temores posmodernos, con amenazas a sus estándares de vida: el impacto de la crisis financiera, la inseguridad energética, el cambio climático y la inmigración. En tercer lugar, los europeos temen cada vez más quedarse marginados a medida que Occidente pierde poder. Por ejemplo, casi todos los Estados de la UE están interesados en lo que William Walker ha denominado “seguridad de posición”.

Junto a estos cambios en la percepción de las amenazas, los países europeos parecen estar replanteándose su enfoque respecto a la seguridad. Y lo que es más sorprendente, parecen dejar atrás las divisiones que han afligido a la UE a lo largo de la última década. Esperábamos que el estudio demostrase una amplia variedad de percepciones incompatibles sobre las amenazas y que confirmase las divisiones estructurales entre los Estados miembros de la UE en sus relaciones con grandes potencias como Rusia o EE UU. En lugar de ello, sin embargo, el estudio ha revelado un sorprendente grado de unidad respecto a la percepción sobre las amenazas. Existe un nuevo consenso sobre cómo lidiar con Rusia, dado que los “viejos europeos” han perdido la fe en el poder transformador de la integración y los “nuevos europeos” se han hecho escépticos en cuanto a las posibilidades de contener a Moscú. Aunque muchos entre las élites de la UE siguen apoyando tanto su ampliación como la de la OTAN, han perdido la confianza en la capacidad de ambas para actuar como el principal marco institucional para la seguridad europea. Ahora también existe un acuerdo entre los europeos sobre la necesidad de conceder a la UE un papel más importante para garantizar la seguridad en Europa.

## El discreto encanto del revisionismo ruso

La “cuestión rusa” ha planteado los interrogantes más desafiantes para los arquitectos del orden europeo a lo largo de las tres últimas décadas, pero la combinación peculiar de fortalezas y debilidades de la Rusia de hoy la hacen incluso más compleja que la URSS antes de 1991. Desde la intervención militar de la OTAN en Kosovo, en 1999, Rusia se ha convertido en una potencia cada vez más revisionista. Sin embargo, aunque el Kremlin sigue considerando la ampliación de la OTAN en el espacio postsoviético como la principal amenaza a la seguridad de Rusia, su élite de política exterior tiene una opinión muy diferente sobre las amenazas y sobre el orden europeo que esa ampliación creó hace solo unos años. En concreto, el temor de la élite rusa al retraso económico ha llevado a un replanteamiento de la estrategia rusa: de acuerdo con un informe filtrado, los aliados del presidente Medvedev insisten en que crear alianzas para modernizar la economía debería constituir el principal objetivo de la política exterior rusa en la actualidad. La política exterior, por tanto, se orientaría sobre todo a crear un Estado bien acorazado que se integraría en la economía global pero que estará protegido de la influencia política externa. De ese replanteamiento ha surgido una nueva Westpolitik que se centra en cuatro objetivos: reafirmar la identidad europea de Rusia; convertir el desarrollo económico en la principal meta de la política exterior; desarrollar una cooperación estratégica con EE UU, manteniendo al mismo tiempo intensos contactos con los nuevos centros de influencia global como China, India y Brasil; y aceptar la realidad de la UE centrándose paralelamente en la cooperación estratégica con algunos Estados europeos clave, sobre todo Alemania. Por tanto, la propuesta de Medvedev refleja un cambio genuino en la forma

en que Rusia define sus intereses en materia de política exterior y su necesidad de ayuda de la UE. En particular, Rusia quiere acordar un nuevo tratado de seguridad lo antes posible, porque muchos miembros de su élite política son conscientes de que el reciente renacer de Rusia puede ser un simple ascenso temporal de una potencia en declive. Aunque este nuevo enfoque se fundamenta en bases todavía muy frágiles, crea una apertura real para una relación más cooperativa.

Es probable que Rusia siga compitiendo con la UE en su vecindad. Las élites rusas harán lo que esté en su mano para resistir las políticas occidentales de transformación o contención. Consideran el control sobre las rutas de exportación de gas y petróleo procedentes del espacio postsoviético como un requisito para el papel global de su país, y quieren crear unas condiciones favorables en el espacio postsoviético para el desarrollo de sus negocios, que actualmente no son competitivos. Pero las élites también son muy conscientes del peligro de la “conquista imperial excesiva” y la política de vecindad de Rusia no está simplemente –como algunos dan por sentado– tratando de retrasar el reloj a la era soviética. En virtud de sus objetivos estratégicos en la vecindad, Rusia también concede una enorme importancia al desarrollo de una asociación estratégica con Turquía y, por tanto, es partidaria del ascenso de este país como centro independiente de poder y como foco energético.

## Turquía: un actor, no un problema

Antes en la periferia de Occidente, Turquía ha emergido poco a poco como el centro de su propio mundo, que incluye Oriente Próximo, el Cáucaso y los Balcanes, e incluso áreas más distantes como el golfo Pérsico y el norte de África. Como el ministro turco de Asuntos Exteriores, Ahmet Davutoglu afirma, “Turquía es un actor, no un problema”. Durante buena parte del periodo posterior a 1989, el principal objetivo de la política exterior turca fue la integración en la UE, pero a medida que su población y economía han crecido, e importantes Estados de la Unión han manifestado menos entusiasmo respecto a la ampliación, Turquía está canjeando de forma creciente su lugar como miembro de segunda clase del club occidental por un verdadero intento de convertirse en una potencia regional con voz global. Aunque Ankara está comprometida con su adhesión a la UE y sigue siendo un aliado incondicional de la OTAN, el primer ministro, Recep Tayyip Erdogan, y su Partido Justicia y Desarrollo (AKP) han diseñado una nueva y ambiciosa política exterior basada en la versión de Davutoglu de la idea de “profundidad estratégica”. Ahora Turquía tiene como objetivo profundizar sus vínculos políticos y económicos con países y regiones al otro lado de sus fronteras, con el fin de adquirir una voz más fuerte en los asuntos globales. En ocasiones, Turquía incluso ha estado preparada para plantar cara a Washington y a sus aliados de la OTAN. Al igual que la opinión pública turca cambia, su relación con la UE también ha cambiado. Su adhesión a la UE sigue siendo una prioridad, pero sin duda no es la prioridad del AKP como era en el periodo 2002-05.

Ahora Turquía también posee su propia política de vecindad, guiada no por las raíces islámicas del AKP ni por el sentimiento de solidaridad hacia los vecinos de Oriente Próximo, sino por cálculos pragmáticos. Hoy Turquía despliega recursos económicos y de poder blando, así como poder duro, sobre todo entre sus vecinos de Oriente Próximo, pero también en el sureste de Europa y el Cáucaso. Gracias a su política de vecindad, Turquía se está convirtiendo, junto a la UE y Rusia, en un polo de la emergente Europa multipolar. Ankara también mantiene una nueva relación con Moscú basada en intereses económicos y estratégicos convergentes. La política exterior postkemalista turca, su política de vecindad y su papel en la emergente Europa multipolar son producto de

cambios sistemáticos de poder en Europa y Oriente Próximo. La arquitectura de seguridad de Europa debería reconocer y responder de manera eficaz a esta nueva realidad.

Conceder a Turquía un asiento de primera fila en la nueva administración de la seguridad europea ayudaría a la UE a aprovechar el poder blando y el poder duro de Turquía en su vecindad.

## Un Estados Unidos post europeo

El último capítulo de la participación de EE UU en la seguridad europea se plasmó en la ausencia de un acontecimiento: la decisión del presidente Barack Obama de no asistir a la celebración del vigésimo aniversario de la caída del Muro de Berlín porque, según informó su portavoz, simplemente tenía otros compromisos más importantes. Su ausencia en la conmemoración fue una ilustrativa metáfora del cambio de EE UU hacia un papel de actor equilibrador exterior en Europa.

La garantía de seguridad de Washington para sus aliados europeos sigue siendo firme, pero su importancia ha ido disminuyendo de forma progresiva. Este desapego respecto a las cuestiones de la seguridad interna europea refleja transformaciones estructurales en el mundo que han reducido la centralidad de Europa para la estrategia estadounidense, y probablemente esto va a continuar así incluso aunque se produzca un cambio de administración. EE UU, que durante medio siglo fue el único y más importante factor de seguridad en el continente europeo, seguirá ofreciendo una garantía frente a la reedición de un gran conflicto bélico en Europa, pero cada vez más espera que los europeos aborden en solitario otras amenazas para la seguridad.

A medida que EE UU se retira de Europa, sus actitudes hacia Rusia y Turquía también han ido cambiando. Pese a que los estadounidenses comparten muchas de las preocupaciones europeas sobre el retorno de las esferas de influencia en Europa, y algunas de las figuras principales de Washington siguen teniendo un particular interés en la situación en Georgia o Ucrania, claramente estas no han sido prioridades para la Casa Blanca o el departamento de Estado en sus contactos con Moscú. Incluso cuando han surgido cuestiones “casi en el exterior” –como la situación en Kirguistán–, la administración Obama se ha centrado en su impacto global. Si bien es cierto que las relaciones de EE UU con Rusia se han “reiniciado”, con Turquía se han producido algunos choques. Cuando Davutoglu viajó a Washington en junio de 2010, agentes de seguridad prohibieron la entrada de su equipo en la Casa Blanca, y su reunión con las autoridades estadounidenses tuvo que celebrarse en un hotel cercano. Este episodio ilustra la creciente desconfianza entre los dos países. Con los Estados miembros de la UE decepcionados, los turcos frustrados y los rusos más importantes como socios que como oponentes, los estadounidenses se afanan ahora por demostrar mucho interés en la OTAN. No se ha producido ningún esfuerzo verdadero de alto nivel por parte de EE UU para incluir a los europeos en un debate real sobre los objetivos compartidos o sobre cómo podría reformarse la Alianza tras el daño sufrido en Afganistán. Más allá del rediseño de una defensa misilística regional, EE UU parece haber abandonado buena parte de sus ambiciones para la OTAN. Pero aunque el cambio de EE UU hacia un papel de actor equilibrador exterior ha alarmado a muchos en Europa, paradójicamente podría ayudarles a desarrollar un orden europeo legítimo en el que los estadounidenses estén presentes.

### El orden que podría existir

Dado que la influencia política se desplaza del Atlántico al Pacífico, Europa corre el riesgo de dejar de ser un centro geopolítico para convertirse en una periferia. En estas circunstancias, a las tres principales potencias de Europa les interesa que haya orden entre ellas, para disponer de una base

sólida que les permita comprometerse con el resto del mundo. Pero el nuevo orden europeo no puede ser simplemente una vuelta a un “concierto de potencias”, en el que la UE, Rusia y Turquía tracen líneas rojas territoriales o funcionales alrededor de los Estados en sus respectivas vecindades, para tratar de evitar el conflicto entre las principales potencias. El desafío al que Europa se enfrenta hoy consiste en demostrar cómo pueden convivir en armonía los nuevos, vulnerables e interdependientes proyectos de creación de Estados. La gestión de esa interdependencia debería sustituir al equilibrio de poderes como alma del nuevo orden europeo. En lugar de un anacrónico “concierto de potencias”, la UE debería plantearse como objetivo el desarrollo de un “concierto de proyectos”, una manera de dar un soplo de aire fresco a los acuerdos multilaterales para debatir y gestionar la seguridad del continente en beneficio de todos. Más que tratar de convertir todas las naciones de Europa en Estados miembros de la UE o restablecer un equilibrio de poderes, el nuevo orden europeo debería diseñarse para ayudar a los proyectos de creación de Estados de Europa a convivir en paz. Esto supone reforzar la eficacia de la UE, consolidar la identidad postimperial de Rusia en sus fronteras actuales, fomentar la ambición de Turquía de ser una potencia regional con impacto global, aunque integrando la actividad de Ankara en un marco común, así como estimular la adhesión de los Balcanes occidentales en la UE y contribuir a la creación de Estados que funcionen en el territorio de la antigua URSS. Para que esto ocurra, la UE debería ir más allá de su política de compromiso defensivo con la propuesta del presidente Medvedev a través de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). La UE debería estar abierta a la creación de nuevos tratados e instituciones, pero tendría que hacer hincapié en el hecho de que esos tratados han de ser firmados y esas instituciones creadas de abajo a arriba en lugar de arriba a abajo. La mejor manera para que la Unión logre esos objetivos es a través de la puesta en marcha de un diálogo informal a tres bandas en materia de seguridad entre la UE, Turquía y Rusia, que debería basarse en tres elementos:

1. Un diálogo europeo a tres bandas en materia de seguridad. En lugar de establecer una nueva institución, la UE debería exigir la creación de un diálogo a tres bandas regular e informal sobre la seguridad europea, que se basaría en la idea de la canciller Angela Merkel y el presidente Medvedev de un diálogo entre la UE y Rusia, pero que se ampliaría para incluir a Turquía. El trílogo –que agruparía a las principales potencias europeas en materia de seguridad de la misma manera que el G-20 congrega a las potencias económicas del mundo– podría reunirse periódicamente para debatir las principales cuestiones de seguridad del continente y la superposición de las vecindades de sus actores.
2. Un plan de acción de seguridad europea. La primera misión del diálogo a tres bandas debería ser la elaboración de un plan de acción para reducir tensiones en el continente europeo. Dicho plan podría incluir una serie de objetivos, como la reducción de la amenaza de desestabilización de la periferia de Europa mediante la desmilitarización de las regiones más volátiles y la resolución de los conflictos congelados que siguen siendo la principal fuente de inseguridad. La solución de esos conflictos debería ser un requisito para la firma de cualquier nuevo tratado.
3. Un tratado europeo de seguridad. Los líderes de la UE no se equivocan al sospechar de las ventajas de negociar un tratado antes de que Rusia haya demostrado su voluntad de hacer progresos en los numerosos y apremiantes desafíos de seguridad que tiene el continente europeo. Sin embargo, los Estados de la UE también tendrían mucho que ganar con un nuevo tratado, si –claro está– este es la culminación de un proceso de creación de confianza. Si la UE fuera signataria de un tratado de este tipo, quedaría institucionalizada como actor clave en materia de seguridad en

Europa y estaría capacitada para utilizar la variedad de herramientas que tiene a su disposición para abordar las amenazas a las que se enfrentan sus Estados miembros.

Este enfoque respecto a la seguridad europea sería positivo para la UE porque reconocería su papel como pilar central para la seguridad en el continente, imprimiendo así un poderoso impulso a un auténtico debate estratégico entre los Estados miembros sobre el tipo de orden que la UE debería promover. Con la institucionalización del papel de la Unión en el diálogo a tres bandas en este ámbito en Europa, los países miembros podrían poner fin a la anomalía que supone que la UE –un importante garante de la seguridad europea– no esté representada en ninguna de las instituciones de nuestro continente para la seguridad. Esto es tanto un movimiento natural hacia la implementación del Tratado de Lisboa como una respuesta a un cambio en las preocupaciones de la UE respecto a la seguridad. Como indica el estudio llevado a cabo para esta investigación, la Unión está mejor situada para abordar las amenazas en las que se centran cada vez más sus élites dedicadas al ámbito de la seguridad. Entretanto, Rusia, consideraría el compromiso de la Unión con la nueva estructura de seguridad como el reconocimiento de su relevancia como potencia europea en un momento en que el continente en su conjunto corre el riesgo de quedar marginado. El triálogo también reconocería el papel de Turquía como potencia emergente y comenzaría a constituirse como un pilar para el activismo de su política exterior, en un momento muy delicado en el que este país está perdiendo confianza en la sinceridad del proceso de adhesión. Las negociaciones para el ingreso de Turquía en la UE seguirían su curso junto con el diálogo a tres bandas, y tendría sentido utilizar el establecimiento de ese diálogo como una ocasión para abrir capítulos sobre seguridad energética y política de defensa y seguridad común. Cuando Turquía se convierta en miembro de la UE, el triálogo simplemente se transformaría en un diálogo entre la Unión y Rusia. Este enfoque trilateral también podría ser atractivo para los recién independizados Estados de la periferia de Europa, porque crearía nuevos mecanismos para abordar algunos de los desafíos exis

tenciales a los que deben hacer frente, como los conflictos congelados y las disputas energéticas. El dilema que tiene ante sí la UE en su propio continente es en cierto modo similar al que se enfrenta EE UU a nivel global. Poco puede hacer la Unión para evitar la evolución de Europa de un orden unipolar a otro multipolar; pero puede hacer mucho para moldear las relaciones entre sus polos emergentes. El nuevo enfoque sacaría partido de una apertura política creada por el deseo de Moscú de modernizarse y por el intento de Ankara de asumir un papel regional, y cambiaría el orden institucional del continente por un mundo en que Europa es cada vez más periférica y en que un vecino débil puede asustar tanto como otro fuerte. Sería el primer paso hacia la creación de una Europa trilateral en lugar de tripolar: un nuevo orden institucional en el continente que (parafraseando a lord Ismay) mantenga una UE unida, una Rusia postimperial y una Turquía europea.