



## I. 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 en los tradicionales órdenes unipolares o bipolares. También ha habido quien, como Samuel P. Huntington, se refirió en los noventa a la unimultipolaridad 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, 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 autopercepción 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.

## II. La Unión Europea: del multilateralismo eficaz al temo 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 globales. 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 redefinían 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 km<sup>2</sup> 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 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.

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 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 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 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 indisoluble 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.

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 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 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

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 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 sinoeuropeas 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 defiendan 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 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 ser 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 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 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).

**Eduard Soler i Lecha, en [ieee.es/](http://ieee.es/)**

Notas:

- (1) Zakaria, Fareed (2008), *The Post-American World*, New York: W.W. Norton & Company, Inc.
- (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, Gionavi (2009) «The inter-polar world, a new scenario», en: *Occasional Paper*, núm. 79, París: ISS-EU.
- (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.

- (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.
- (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
- (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.
- (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 Euractiv (2010) After Copenhagen: Can the EU revive global climate talks?», 4 May 2010.
- (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.
- (24) Merritt, Giles (2010) «Shaping Europe's global role I: Why the EU badly needs a new political narrative» in Europe's World, otoño.
- (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 Partnership and Cooperation Agreement, Official Journal L 327, 28/11/1997 pp.3 - 69
- (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*.
- (31) «President of Russia Dmitri Medvedev's Speech at Meeting with German Political, Parliamentary and Civic Leaders», Berlin, 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.
- (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.
- (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*.
- (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.
- (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.
  
- (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, 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.