

## Capítulo segundo

### Europa en la encrucijada

Shaun Riordan

#### Resumen

Europa está en una encrucijada geopolítica. Una serie de crisis internas han socavado su capacidad de afrontar los desafíos geopolíticos externos. Sobre todo su incapacidad de desarrollar una coherente o eficaz Política de Defensa y Seguridad Común (PDSC). Si bien en 2016, Europa ha evitado el colapso bien por la crisis del euro, o bien por la crisis migratoria, sí que ha sufrido el choque interno del *Brexit* y el choque externo tras la elección de Trump. El *Brexit*, que refleja un creciente populismo político en toda Europa debilita la Unión y podría servir como catalizador para más salidas. La elección de Trump amenaza dejar a Europa aislada. Al mismo tiempo, el acercamiento entre Erdogan y Putin reduce la influencia de Europa en el próximo Oriente mientras mantiene las tensiones en sus fronteras occidentales. Como Europa gestiona sus relaciones con Ankara (que también decide la evolución de la crisis migratoria) y Moscú será clave para la seguridad europea. 2017 será el año de las elecciones. Las elecciones presidenciales y parlamentarias en los Países Bajos, Francia, Alemania y, quizá, Italia decidirán cómo Europa responde al *Brexit*, tanto como si es capaz de crear una nueva coherencia para afrontar sus desafíos tanto internos como externos. Los pronósticos son a lo mejor, inciertos.

**Palabras clave**

Geopolítica, Putin, *Brexit*, Erdogan, euro, Trump, elecciones, seguridad, migración.

**Abstract**

*Europe is at the geopolitical crossroads. A series of internal crises have undermine its ability to confront its external geopolitical challenges. Above all its inability to develop a coherent or effective Common Security and Defence Policy (CSDP). If in 2016 it had in avoided both the threatened Euro and the migration crisis, it still suffered the internal shock of Brexit and the external shock of the election of Trump. Brexit (which reflects the growing political populism across Europe) weakens the Union and could serve as a catalyst for further exits. The election of Trump threatens to leave Europe isolated. At the same time, the rapprochement between Erdogan and Putin reduces Europe's influence in the Middle East while maintaining the tensions on its eastern frontiers. How Europe manages its relations with Ankara (which is also crucial to managing the migration crisis) and Moscow will be central to its security. 2017 will be the year of elections. The presidential and parliamentary elections in the Netherlands, France, Germany and, possibly, Italy will decide how Europe responds to Brexit, and whether it is capable of creating a new coherence to confront its challenges, both internal and external. The omens are, at best, mixed.*

**Keywords**

*Geopolitics, Putin, Brexit, Erdogan, euro, Trump, elections, security, migration.*

*«Cuando la paz —concebida como la ausencia de la guerra— se ha convertido en el objetivo principal de un poder o un grupo de poderes, el sistema internacional ha quedado a merced del miembro más despiadado de la comunidad internacional».*

*Henry Kissinger*

### Introducción

Si el mundo se puede describir como el «Mundo VUCA» (volátil, incierto, complejo y ambiguo)<sup>1</sup>, lo mismo se puede decir de la Unión Europea y, de hecho, del resto del continente europeo. Europa afronta una serie de crisis que para la Unión podrían ser existenciales. Las crisis son distintas pero interdependientes e interconectadas. Juntas estas crisis han creado la situación más peligrosa para Europa desde el inicio de la Guerra Fría. Los problemas de la Unión Europea se pueden dividir entre aquellos que surgen en el seno de la propia Unión y aquellos que surgen del entorno geopolítico donde Europa se encuentra. Estos problemas, tanto internos como externos, interactúan y se refuerzan. Las crisis internas de la Unión Europea la dejan ahora mal posicionada para afrontar los desafíos externos. Al mismo tiempo, las amenazas geopolíticas aumentan las presiones internas de la Unión. 2017 podría ser el año que decide si el proyecto europeo sigue en una forma reconocible o se fragmenta y fracasa.

Si 2016 fue un año en que Europa sufrió una serie de choques, tanto internos como externos, en las elecciones de 2017 se decidirán las consecuencias de estos choques y si la Unión Europea, y el proyecto europeo, pueden sobrevivir. En 2016 la crisis migratoria ha seguido, aunque en menor medida. Una serie de atentados terroristas han socavado la confianza de los ciudadanos en sus Gobiernos y aumentado el sentimiento en contra de los migrantes. Después de la ocupación de Crimea, Rusia ha seguido en su postura agresiva, amenazando a las repúblicas bálticas y a los países del este. Ha aprovechado la debilidad de la política occidental para convertir a Vladimir Putin en el hombre imprescindible en el Próximo Oriente. A pesar de las presiones geopolíticas, la economía de la Zona Euro continúa su recuperación y sigue creciendo, aunque con una velocidad reducida. Esta recuperación económica depende en mayor medida de las políticas monetarias del BCE y todavía no se ha apreciado por los ciudadanos. Las diferencias entre el rendimiento económico de los distintos miembros de la Zona Euro siguen siendo importantes, con la preocupación creciente en Alemania sobre el riesgo de una burbuja inmobiliaria. Los problemas de fondo del euro quedan sin solución. El desencanto de los ciudadanos con las élites europeas se reflejó en el voto británico a favor de salir de la Unión Europea, que todavía puede funcionar

<sup>1</sup> HICKS, Judith, y TOWNSEND, Nicholas, *The U.S. Army War College: Military Education in a Democracy*. Temple University Press 2002.

como un catalizador para cambios aún más radicales. La elección de Donald Trump como presidente de los Estados Unidos plantea la posibilidad de que Europa, por primera vez desde de la Segunda Guerra Mundial, tenga que encargarse de su propia defensa y seguridad. Las elecciones clave de 2017 en Francia, Alemania, los Países Bajos y, quizá, Italia permitirán medir hasta dónde puede llegar esta oleada de populismo y condicionarán las negociaciones sobre la salida de la Unión Europea de Gran Bretaña (el *Brexit*).

En cierta medida, las crisis internas de la Unión Europea tienen su origen en la creación del proyecto. Se puede decir que están codificadas en el ADN de la misma Unión. Por ejemplo, los debates sobre si el proyecto europeo debe ser una organización intergubernamental o supranacional empiezan con la comunidad del carbón y acero. El fracaso de cualquier intento de crear una verdadera política común de seguridad y defensa refleja la prioridad de la OTAN en la política exterior europea durante la Guerra Fría (y el grado de dependencia de Europa del paraguas de seguridad de los Estados Unidos). La ambigua actitud británica hacia Europa se puede ver en las declaraciones de Winston Churchill en los años 40 cuando promueve y apoya la idea de una Unión Europea, pero con el apoyo (desde fuera) y no la participación de Gran Betaña. Las diferencias entre las interpretaciones y las ambiciones para el proyecto europeo de Francia y Alemania reflejan sus diferentes traumas durante la Segunda Guerra Mundial. Para Francia el proyecto europeo ha servido para contener las ambiciones políticas y militares de Alemania, reafirmando el papel de Francia a nivel global. Para Alemania, Europa ha sido una manera de compensar la vergüenza de su historia y asegurar su vuelta a la comunidad de naciones. Si el proyecto europeo acaba fracasando, es posible que los historiadores del futuro concluyan que, dado su ADN, fue inevitable. Al menos se puede decir que estos problemas de fondo de la Unión Europea en gran medida se han camuflado cuando todo iba bien, pero la combinación de las presiones económicas y geopolíticas en los últimos años los han sacado a la luz. Los resultados de las elecciones de este año decidirán cómo pueden condicionar el futuro del continente.

### La economía europea

La economía, tanto de la Zona Euro como de la Unión Europea, sigue recuperándose de sus puntos más bajos en 2012. Sigue creciendo, pero a un ritmo lento. El PIB de la Zona Euro ha crecido aproximadamente un 1,6 por ciento en 2016 y se prevé que crezca otro 1,5 por ciento en 2017<sup>2</sup>. Sin embargo, el crecimiento ha sido muy desigual entre países. Por ejemplo, España ha crecido un 2,3 por ciento, pero Italia y Finlandia apenas llegaron al 1 por ciento. Parece que los mercados financieros siguen respondiendo a la promesa del

---

<sup>2</sup> DG ECFIN, European Commission [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/eu/forecasts/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/eu/forecasts/index_en.htm).

presidente del Banco Central Europeo (BCE), Mario Draghi, de que haría lo que hiciera falta para proteger los mercados y que sería suficiente. Por ello, los mercados financieros han reaccionado con más calma a los choques y a las sorpresas de 2016 que en el pasado. De hecho, se han recuperado rápidamente tanto del voto británico a favor de salir de la Unión Europea como de la elección de Trump como presidente de los Estados Unidos.

Sin embargo, la economía europea sigue sufriendo problemas graves que socavan la capacidad del continente para afrontar sus desafíos geopolíticos. Aunque la economía sigue creciendo y se reduce el paro, no se aprecia por los ciudadanos. Tanto la Unión Europea como la Zona Euro están creciendo y están creando empleo, pero en general es empleo más precario y con sueldos más bajos que antes de la crisis de 2008. Al mismo tiempo la deuda familiar sigue estando muy alta, sobre todo en los países mediterráneos y los niveles bajos de inflación significan que la presión de la deuda en los presupuestos familiares no se reduce con el tiempo<sup>3</sup>. Al mismo tiempo, los ahorradores alemanes están sufriendo por los bajos tipos de interés, mientras la preocupación por el riesgo de una burbuja inmobiliaria en Alemania crece<sup>4</sup>. Estas preocupaciones al nivel del ciudadano importan, apoyan el crecimiento de los partidos más populistas, sean de izquierda como en Italia, Grecia o España, o de derecha como en Alemania y los Países Bajos. Las preocupaciones en Alemania por la pérdida de los ahorros o el riesgo de una burbuja inmobiliaria (ambos producidos, según el partido euroescéptico AfD, por las políticas monetarias del BCE) reducen el espacio de maniobra del Gobierno alemán, sobre todo en sus relaciones con el BCE.

Se ha evitado una nueva crisis del euro en 2016, pero dejando las soluciones de casi todos los problemas para el futuro. La crisis de la banca alemana se redujo cuando el Departamento de Justicia de los Estados Unidos recortó la multa que iba a imponer en Deutsche Bank<sup>5</sup>. Sin embargo, Deutsche Bank todavía se ve como una de las mayores amenazas sistémicas a la banca mundial por sus altos niveles de endeudamiento.

A finales de 2016 el Gobierno de Italia evitó una crisis por la caída del Banco Monte de Paschi di Siena por crear un fondo de unos veinte mil millones de euros para el rescate de los bancos italianos. Sin embargo, algunas cuestiones clave se mantienen. No está claro si la creación de este fondo se ajusta a las reglas del BCE o si las autoridades europeas están dispuestas a permitir el rescate de los bancos italianos sin castigar a los inversores minoritarios. Si los ciudadanos normales italianos pierden sus inversiones durante un rescate de la banca italiana podría producirse una crisis política grave

<sup>3</sup> OECD Data: Household Debt <https://data.oecd.org/hha/household-debt.htm>.

<sup>4</sup> <http://www.marketwatch.com/story/the-german-housing-boom-is-starting-to-look-like-a-bubble-2016-08-05>.

<sup>5</sup> <http://en.mercopress.com/2016/12/27/deutsche-bank-and-credit-suisse-reach-payment-deals-with-us-authorities-on-sub-prime-scams>.

con implicaciones en las elecciones italianas que son probables durante la primavera. También se cuestiona por los expertos si el fondo creado por el Gobierno italiano será suficiente para garantizar la supervivencia de todos los bancos italianos<sup>6</sup>.

En cuanto a Grecia, sigue en crisis perpetua. Aunque 2016 se puede contar como otro año en el que Europa y el FMI evitaron el colapso final de la economía griega, los problemas van creciendo. Sobre todo van creciendo las diferencias entre el FMI, que insiste en una reducción de la deuda griega, y los europeos, que la quieren evitar. Este desacuerdo va a ser clave en la gestión de la crisis griega en 2017.

Los déficits fiscales y la deuda soberana de los países como Francia, Italia, Portugal y España siguen muy altos y parece difícil que estos países cumplan los objetivos fiscales para 2017<sup>7</sup>. Los deja muy vulnerables a cualquier nueva crisis en la Zona Euro o choque económico exógeno. El BCE tiene que decidir si sigue con su política de compra de bonos y a qué nivel. Ha dicho que va a reducir la compra en unos 20.000 millones de euros por mes. Esto ha provocado bastante preocupación en los países mediterráneos, donde tanto los Gobiernos como los bancos han dependido mucho de estas compras. Sin embargo, el Gobierno alemán, preocupado por la inyección del crédito barato en su economía y, sobre todo, por el impacto en su sector inmobiliario, quiere reducir la compra de bonos a más velocidad. Este debate va a dominar los consejos del BCE durante 2017.

Al mismo tiempo, las reformas más profundas, a largo plazo, que necesita la Zona Euro, como la unión fiscal o la unión bancaria, quedan congeladas. El problema es el desacuerdo radical entre París y Berlín. Mientras los franceses quieren repartir los riesgos financieros, por ejemplo creando los euro-bonos pero sin ceder más soberanía, los alemanes se niegan a invertir más dinero sin las garantías que ofrece el reparto de más soberanía. El calendario electoral y las presiones de la derecha, tanto en Francia como en Alemania, hacen un acuerdo poco probable en 2017. Mientras un colapso total de la Zona Euro no es probable siempre que exista voluntad de mantenerla (que dependerá de las elecciones presidenciales y parlamentarias), el euro parece condenado a seguir tropezando continuamente de crisis en crisis.

### **La estructura institucional insostenible**

La crisis del euro afecta al panorama estratégico europeo en otro aspecto también. La creación del euro ha resultado en una estructura institucional asimétrica e insostenible. La teoría original era que al fin y al cabo todos

<sup>6</sup> <https://www.ft.com/content/7df5a074-c92a-11e6-9043-7e34c07b46ef>.

<sup>7</sup> <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&p-code=teina225&plugin=1>.

los miembros de la Unión Europea terminaran adoptando el euro. Según las provisiones del Tratado de Maastricht, los únicos miembros de la Unión que pueden optar por no adoptar el euro eran Gran Bretaña y Dinamarca. Todos los demás miembros lo tienen que adoptar si cumplen con los criterios económicos y financieros. Los eurócratas de la Comisión pensaban que incluso Gran Bretaña y Dinamarca por fin se enterarían del error de su camino y lo adoptarían también. Por lo tanto, el hecho de tener una Europa de dos velocidades, donde unos miembros estaban en la Zona Euro y otros miembros no, no se consideraba importante por ser una situación pasajera y de corto plazo. Sin embargo, la crisis económica y financiera ha dejado claro que esta Europa de dos velocidades no es ni pasajera ni de corto plazo, sino una situación permanente. La gran mayoría de los miembros de la Unión que todavía no han adoptado el euro probablemente no lo van hacer jamás, o bien porque no quieren (el caso por ejemplo de Suecia) o bien porque nunca van a cumplir los criterios económicos y financieros (por ejemplo, la mayoría de los países del este).

Las instituciones de la Unión Europea no están diseñadas para esta asimetría estructural. Ya se ha producido un conflicto entre el BCE y los bancos centrales de Dinamarca y Suecia. Cuando el BCE lanzó su política de la flexibilización cuantitativa (la compra de bonos para ampliar la oferta de moneda), los bancos centrales de Suecia y Dinamarca se vieron forzados a reducir sus tipos de interés negativos para mantener la competitividad de sus economías en relación con la Zona Euro. Resultó un tipo de guerra de divisas dentro la Unión Europea. La situación no es sostenible. Para el futuro previsible la Unión Europea va a consistir en dos grupos de países bien distintos: una Zona Euro supranacional y muy integrada (especialmente si Francia y Alemania pueden llegar a un acuerdo sobre las uniones económica y bancaria) y una zona periférica intergubernamental y menos integrada. Las instituciones de la Unión tendrán que reconocer y adaptarse a esta realidad para evitar más conflictos y enfrentamientos internos. Si no, no solo habrá más conflictos internos, sino que ofrecerá oportunidades a quienes tienen interés en debilitar o, incluso, fragmentar la Unión Europea.

### La crisis migratoria

El otro factor clave en el crecimiento de los partidos políticos populistas en la Unión Europea ha sido la crisis migratoria. El número de migrantes que llegaron a la Unión en 2015 llegó hasta 1,5 millones. Provocó una verdadera crisis interna de la Unión con la suspensión de algunas provisiones del Tratado de Schengen, el cierre de varias fronteras y la reintroducción de controles en otras, la construcción de una verja entre Hungría, Serbia y Croacia, y el despliegue de las fuerzas armadas para controlar a los migrantes en Macedonia. Dio la impresión, a nivel internacional, que la Unión Europea no sabía cómo gestionar la crisis. Mientras tanto, el número de inmigrantes muriendo

en el intento de cruzar el mar Mediterráneo, o bien desde Turquía a Grecia o bien desde Libia a Italia, siguió creciendo. Muchos analistas y comentaristas echaron la culpa a la canciller alemana Ángela Merkel, por su oferta pública de acoger a los refugiados sirios. A finales de 2015 muchos analistas temían que la continuación de la crisis en 2016 incluso pudiera poner en cuestión el proyecto europeo.

El alto número de migrantes llegando a Grecia e Italia en los primeros meses de 2016 parecía cumplir con las previsiones más negativas. Sin embargo, en 2016 la crisis migratoria se suavizó bastante. Por varias razones. El cierre de la ruta migratoria por los Balcanes occidentales no solo redujo el número de migrantes que llegaban a la Unión Europea por esa ruta, sirvió también como un desincentivo para muchos migrantes potenciales. Seguramente se redujo también el número de migrantes sirios que querían viajar a la Unión Europea desde Turquía. No obstante, lo más importante fue el acuerdo entre la Unión Europea y Turquía para reducir el número de migrantes que llegaban a Grecia. Dada la responsabilidad que muchos echaron a Merkel por su oferta a los refugiados sirios, pareció apropiado que fuese ella quien iniciara las conversaciones con el Gobierno turco. Según el acuerdo<sup>8</sup>, Turquía haría un esfuerzo para parar los migrantes saliendo de Turquía. Turquía también aceptaría la devolución de los migrantes sirios llegando ilegalmente a Grecia. A cambio la Unión Europea acogería un migrante sirio desde los campamentos de refugiados en Turquía por cada uno devuelto. La Unión Europea también pagaría a Turquía tres mil millones de euros para subvencionar el mantenimiento de los campamentos de refugiados en Turquía.

En el contexto político más amplio, la Unión Europea concedería acceso sin visados a la Zona Schengen a los ciudadanos turcos y aceleraría el proceso de admisión de Turquía a la Unión Europea. El acuerdo fue muy criticado por las ONG de derechos humanos. Sin embargo, parece que el acuerdo ha funcionado. El número de migrantes que entran en Grecia desde Turquía se ha reducido en una medida importante. Según Frontex<sup>9</sup>, la fuerza europea para controlar las fronteras exteriores de la Unión Europea en el Mediterráneo, el número de migrantes que llega a la Unión Europea por mar se redujo en dos tercios en 2016 en comparación con 2015. Frontex explica esta reducción por el acuerdo con Turquía. Sin embargo, el número de migrantes que accede a Italia desde Libia por la llamada ruta del Mediterráneo central ha aumentado un veinte por ciento, llegando a 181.000 migrantes en 2016, un récord. Este aumento en los migrantes se debe a la continuación de la anarquía política en Libia y a la presión de los migrantes desde África subsahariana.

Aunque la Unión ha evitado el colapso por la crisis migratoria en 2016, los pronósticos para 2017 seguían siendo pesimistas. El caos político en Libia parece no tener fin. El Gobierno de unidad nacional que ha intentado imponer

<sup>8</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-16-963\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-963_en.htm).

<sup>9</sup> <http://frontex.europa.eu/news/>.

la ONU va perdiendo apoyos. Los dos gobiernos rivales en Trípoli y Tobruk siguen enfrentados. El líder miliciano Hartar (que sigue con el apoyo de Egipto y en 2016 también visitó Moscú) ha ganado fuerza, pero no suficiente para tomar control del país. Todo esto hace probable que el flujo de migrantes por Libia siga creciendo en 2017. Más grave aún, se cuestiona si el acuerdo con Turquía seguirá implementándose. Aunque los europeos han pagado los tres mil millones prometidos, el Gobierno de Turquía se queja de que la Unión Europea no ha cumplido las demás condiciones del acuerdo. Sobre todo los turcos denuncian que todavía no han recibido el acceso sin visado a la zona Schengen. Dada la preocupación de la ciudadanía europea con el terrorismo y los migrantes, y las elecciones de 2017 en Francia, Alemania, los Países Bajos y quizá Italia, parece muy poco probable que este elemento del acuerdo con Turquía se pueda cumplir. No ayuda que el entonces primer ministro David Cameron aprovechara la campaña para el referéndum sobre el *Brexit* para afirmar que Turquía nunca sería miembro de la Unión Europea. A pesar de las amenazas del presidente Erdogan de suspender el acuerdo, se sigue implementando por la parte turca. Sin embargo, sigue pendiendo sobre la cabeza colectiva de la Unión Europea como espada de Damocles. Se corre el riesgo de que en cualquier momento, en 2017, los turcos puedan denunciar el acuerdo por incumplimiento de la Unión Europea y se reanuden los flujos masivos de migrantes desde Turquía a Grecia. No está nada claro que la Unión Europea se encuentre hoy en mejores condiciones para gestionar una nueva crisis migratoria que en 2015.

### La amenaza del terrorismo, ¿exagerada?

La migración se ha relacionado por muchos con el terrorismo islámico. Tanto a los Gobiernos como a los ciudadanos europeos les preocupa que los terroristas islámicos pueden entrar en la Unión Europea como migrantes ilegales. Esta preocupación ha generado una hostilidad creciente hacia los migrantes. El terrorismo islámico sale siempre como una de las preocupaciones principales de los ciudadanos en las encuestas. Los Gobiernos europeos se sienten forzados a dedicar recursos importantes a la prevención del terrorismo. Sin embargo, la evidencia sugiere que el terrorismo es mucho menos grave como una amenaza en Europa ahora que en los años 70 u 80<sup>10</sup>. Los datos dejan claro que los terroristas nacionalistas e izquierdistas de esos años (sean de ETA, el IRA o las Brigadas Rojas) representaban una mayor amenaza, sea en números de atentados o número de bajas. En 2016 solo hubo dos atentados graves en el continente europeo. En ambos casos el terrorista utilizó un camión para matar a civiles, la primera vez en Niza el 14 de julio, cuando murieron ochenta y seis personas, y la segunda vez en Berlín el 19 de diciembre, cuando murieron doce personas. El uso de camiones en vez de armas o explosivos en estos atentados podría significar una reducción en la

<sup>10</sup> Global Risk Insights: <http://globalriskinsights.com/2016/03/19640/>.

capacidad terrorista de los grupos islámicos en Europa en 2016 en comparación con 2015. Tanto en los dos principales atentados como en los demás atentados menores en 2016, un individuo se aprovechó de la más elemental tecnología para matar a civiles. La comparación con los atentados más sofisticados de Bataclan o el aeropuerto de Bruselas en 2015 es llamativa. En vez de equipos de terroristas formados y preparados en Siria o Iraq, el llamado Estado Islámico parece depender más de individuos, los llamados «lobos solitarios», con limitado vínculo directo (si alguno) a la banda terrorista. Esto puede representar un cambio de estrategia o táctica. Pero también puede reflejar el éxito de las fuerzas de seguridad europeas en degradar las redes logísticas y de apoyo de los terroristas, y por lo tanto sus capacidades.

Esto no significa que el terrorismo islámico en Europa vaya a desaparecer. Los fracasos militares del llamado Estado Islámico, tanto en Irak como en Siria, podrían resultar en la vuelta a los países europeos de muchos de sus ciudadanos radicalizados que han estado luchando allí. Se pueden esconder en los flujos masivos de migrantes ilegales. El llamado Estado Islámico podría responder a sus derrotas militares con más atentados terroristas en Europa. Es posible que el llamado Estado Islámico haya conseguido acceso a las armas químicas o biológicas en Siria, que podría utilizar en atentados «sucios» en Europa.

La vigilancia continua sigue siendo imprescindible. Sin embargo, la amenaza se puede exagerar. Menos de cien personas murieron en Europa en 2016 por atentados terroristas. En la mayor parte de los atentados no murió nadie o solo el propio terrorista. La desviación de los recursos, sobre todo los recursos militares, hacia la lucha contra el terrorismo, reduce los recursos disponibles para afrontar los demás desafíos estratégicos de la Unión Europea. El despliegue del ejército francés, por ejemplo, en tareas antiterroristas en las calles y las playas de Francia no solo reduce el número de los militares disponibles para otras tareas, sino también su preparación para la batalla *battle readiness*. Los límites en el número de militares europeos disponibles, las dudas sobre la fiabilidad de los Estados Unidos bajo el presidente Trump y la agresividad rusa bajo el presidente Putin pueden obligar a los Gobiernos europeos a revisar en 2017 esa desviación de recursos para reequilibrar la lucha antiterrorista y los gastos dedicados a los demás desafíos geopolíticos.

### Turquía, ¿aliado o rival?

En comparación con la Unión Europea, Turquía sí tiene un problema grave del terrorismo, que va empeorando. Como ya se ha explicado, Turquía es clave en la estrategia europea para gestionar la crisis migratoria. Sin embargo, las relaciones entre Europa y Turquía se han deteriorado a lo largo de 2016 y en 2017 podrían ir de mal en peor. El acercamiento de Ankara a Moscú complica el futuro de la OTAN precisamente cuando la OTAN es más importante que nunca para la seguridad de una Europa atrapada entre los presidentes

Trump y Putin. Por estas razones Turquía es clave para el panorama estratégico de Europa. Sin embargo, es difícil ver cómo la Unión Europea puede reparar sus relaciones con Ankara mientras Erdogan sea presidente.

Las relaciones entre la Unión Europea y Turquía siempre han sido frágiles y vulnerables a los choques geopolíticos, en parte porque se han basado en una decepción. La Unión Europea ha dicho públicamente que Turquía puede acceder a la Unión siempre que cumpla los criterios imprescindibles para ser miembro. Sin embargo, ha estado claro durante mucho tiempo que nunca se le permitirá acceder. El cambio de la Constitución francesa, por el que cualquier candidato nuevo a la Unión Europea debe ser aprobado en referéndum, deja la decisión en manos de los votantes franceses. En el clima político actual en Francia es difícil verles votar a favor. Tampoco los demás miembros de la Unión quieren acoger a los turcos. De hecho, e irónicamente, el único Estado miembro que previamente había expresado entusiasmo para la entrada de Turquía ha sido la misma Gran Bretaña que acaba de votar para salir. Hasta el año pasado esta oposición a la candidatura turca nunca se había expresado abiertamente. La Comisión europea había establecido una serie de criterios y precondiciones, segura de que Turquía nunca los iba a cumplir. De hecho, el Gobierno turco actual ha sorprendido a la Comisión por el número de criterios que sí ha cumplido. Aunque el Gobierno turco se siente frustrado por la reticencia europea a su entrada y ya sabe que posiblemente nunca va a entrar, ha colaborado con Europa en mantener la ficción. El proceso se ha complicado con un Gobierno turco cada vez más autoritario, pero las relaciones entre Europa y Turquía han llegado a su crisis actual por una combinación del acercamiento entre Ankara y Moscú, el referéndum sobre el *Brexit* y el golpe de estado fallido de julio de 2016.

Aunque Turquía empezó 2016 enfrentada con Rusia después de derribar un caza ruso en el espacio aéreo turco, al inicio del pasado verano parece que Erdogan cambió su cálculo geopolítico. Perdiendo confianza en la fiabilidad de los Estados Unidos como aliados en el Oriente Próximo e irritado por las críticas continuas de su forma de gobierno por los europeos, inició un acercamiento a Moscú pidiendo perdón por el derribo del caza ruso. Este acercamiento se aceleró por el referéndum de *Brexit* y el golpe de estado fallido. Como ya he comentado, durante la campaña del referéndum del *Brexit* Cameron se sintió obligado a declarar que Turquía nunca podría ser un miembro de la Unión Europea. Aunque tanto la Unión Europea como el Gobierno turco entendían que así era, fue la primera vez que lo decía públicamente el líder de un Gobierno europeo, nada menos que el líder del Gobierno tradicionalmente más a favor de la entrada de Turquía. Una cosa es saber algo informalmente, otra cosa es leerlo en la portada de la prensa amarilla británica. El cabreo por parte del Gobierno turco era inevitable.

El golpe de estado fallido del 15 de julio cambió el ritmo de la política turca y aceleró el deterioro en las relaciones entre Europa y Turquía. El presidente Erdogan comprobó la vacilación en felicitarle por suprimir el golpe por parte

de los europeos y del presidente Obama, en contraste con la felicitación rápida del presidente Putin. Después del golpe Erdogan lanzó una purga brutal del ejército y del Gobierno. Lo aprovechó para una limpieza de los elementos *gulenistas* del Estado turco, despidiendo y deteniendo no solo a militares y a políticos, sino también a jueces, profesores, médicos, maestros y periodistas. Esta represión interna inevitablemente provocó denuncias por el abuso de los derechos humanos por parte de los Gobiernos y las instituciones europeos. Erdogan rechazó las denuncias e intensificó la represión. Al mismo tiempo empezó el proceso de reforma de la constitución turca para reforzar el cargo del presidente y amenazó con introducir de nuevo la pena de muerte (que el parlamento turco había abolido para entrar la Unión Europea). Relanzando la lucha interna contra los separatistas kurdos del *PKK* y rompiendo decisivamente con el llamado Estado Islámico en Siria. Turquía sufrió una ola de atentados terroristas tanto por los kurdos como por los islamistas. Estos atentados han intensificado tanto el sentimiento de aislamiento geopolítico como la necesidad de encontrar un socio fiel.

Para el presidente Erdogan parece que el socio geopolítico fiel sea el presidente Putin. Para Erdogan Putin es un colaborador fiable en el Próximo Oriente y, a diferencia del presidente Obama, militarmente eficaz en Siria, sin importarle mucho el abuso de los derechos humanos ni su creciente autoritarismo. Rusia también ofrece la posibilidad de una colaboración geoestratégica en el Cáucaso y Asia Central. Hasta ahora todavía no queda claro hasta qué punto puede llegar este acercamiento entre Ankara y Moscú. Parece que Erdogan ya ha cambiado radicalmente su política hacia Siria. En vez de colaborar con los Estados Unidos contra el régimen de Asad, ahora está colaborando con los rusos en estabilizar el país.

Los primeros resultados son una tregua impuesta por los rusos y los turcos y las negociaciones sobre el futuro del país presidida por Rusia, Turquía e Irán en Kazajistán. Pero esto tiene implicaciones graves para el futuro de la OTAN y la seguridad europea. En Ucrania, Europa del este y las repúblicas bálticas, la OTAN se está enfrentando con Rusia. Sin embargo, Turquía, miembro de la OTAN, está colaborando con esa misma Rusia en la solución de los problemas del Próximo Oriente. En un momento en que el presidente Trump está cuestionando el valor de la OTAN para los Estados Unidos e insistiendo en que los socios europeos tienen que contribuir más a los presupuestos de defensa, la actitud y las acciones de Turquía ponen en cuestión el futuro de la alianza.

Europa tiene que mejorar sus relaciones con Turquía, tanto para mantener el acuerdo sobre la crisis migratoria como para reforzar su seguridad en la época de los presidentes Trump y Putin. Sin embargo, es difícil ver cómo se puede mientras el presidente Erdogan siga en el poder y con la represión interna de sus opositores. El calendario electoral de la Unión en 2017, que anima aún más los sentimientos xenófobos y antiturcos en los ciudadanos de la Unión, complica una vez más la geoestrategia de la Unión.

### Rusia, el «oso» despierta

La mayor amenaza geopolítica para la Unión Europea en 2017 sigue siendo Rusia. En 2016 el enfoque de la política exterior rusa se movió hacia Siria. El presidente Putin ha aprovechado la falta de coherencia y de compromiso en la política tanto europea como americana en Siria para meterse en la crisis. En muy poco tiempo ha conseguido garantizar la supervivencia del régimen de Assad, convertirse en el hombre imprescindible en la región y establecer una relación estrecha tanto con Turquía como con Irán.

Rusia, Turquía e Irán presidieron las negociaciones de paz sobre Siria en Kazajistán, mientras los Estados Unidos y la Unión Europea quedaron fuera (los rusos invitaron a los americanos a asistir, pero como observadores). De esta manera se ha reducido la influencia tanto de Europa como de los Estados Unidos en todo el Próximo Oriente. Sin embargo, la mayor amenaza de Rusia hacia Europa sigue en sus fronteras orientales. Rusia mantiene su ocupación en Crimea, que sigue desestabilizando Ucrania y ha aumentado el número de sobrevuelos militares en el espacio europeo. También ha aumentado el número de ciberataques, sobre todo en las repúblicas bálticas, y parecen ataques autorizados por el Gobierno ruso. A finales de 2016 Europa renovó las sanciones económicas contra Rusia por la ocupación de Crimea. Sin embargo, no queda claro cuáles son los objetivos de estas sanciones. Europa no tiene ni voluntad ni capacidad militar para echar a los rusos de Crimea, ni a sus milicias en el este de Ucrania. Sin embargo, mantener las sanciones hasta la caída política o económica de Rusia tampoco interesa a los europeos. Las diferencias entre los países europeos sobre Rusia han empezado a emerger. Sobre todo los países del este de Europa tienen que equilibrar sus intereses económicos con los riesgos de un enfrentamiento con Moscú (y las pocas posibilidades de cualquier apoyo real de los demás).

Los Gobiernos europeos temen cada vez más una «guerra híbrida» de Rusia con la Unión Europea. Esta creciente preocupación en parte refleja las acusaciones de injerencia de Rusia en las elecciones presidenciales de los Estados Unidos para apoyar la candidatura de Trump. No es el lugar para debatir si el concepto de guerra híbrida tiene valor o si los rusos lo han adoptado como una nueva doctrina estratégica «la doctrina Gerasimov»<sup>11</sup>. Es suficiente notar que esta frase se ha utilizado después de las intervenciones rusas en Georgia y Ucrania para describir la utilización de una combinación de herramientas convencionales y no convencionales, militares y no militares, para promover los objetivos estratégicos de Rusia (los rusos, incluso el propio general Gerasimov, reclaman que esto no es más que una respuesta al uso de las herramientas convencionales y no convencionales por parte de los Estados Unidos y de la Unión Europea en las manifestaciones de Maidan en 2014 para derrocar el Gobierno de Yanukovich, a quien Rusia veía como

<sup>11</sup> GALEOTTI, Mark, «Hybrid War or Gibrnidnaya Voina», Mayak Intelligence, 2016.

el democráticamente elegido presidente de Ucrania). En el contexto actual, la preocupación por la «guerra híbrida» rusa se refiere a una serie de actividades no militares y coordinadas con la finalidad de socavar la coherencia de la Unión Europea y cambiar la política europea hacia Rusia. Mientras el objetivo a corto plazo sea acabar con el régimen de sanciones económicas contra Rusia, a medio o largo plazo también parece buscar el debilitamiento de la Unión Europea. Hay evidencia de una estrategia rusa de meterse en la política interna europea. Las actividades o herramientas que los rusos están utilizando como parte de esta estrategia incluyen la participación en los debates *online* y las secciones de comentarios en los periódicos, la subvención de los partidos políticos euroescépticos y de la derecha (por ejemplo el UKIP en Gran Bretaña y el Frente Nacional en Francia), la subvención de seminarios y conferencias académicas y los ciberataques. Muchas de estas actividades en sí mismas no son tan siniestras y en otro contexto se podrían llamar diplomacia pública<sup>12</sup>. Sin embargo, en este caso es su combinación con otras actividades más siniestras (por ejemplo, los ciberataques) como parte de una estrategia más amplia lo que marca la diferencia. El objetivo no es tanto convencer a los espectadores europeos de que Rusia tiene razón, sino socavar la confianza del ciudadano europeo en todas las narrativas. Es más importante debilitar la credibilidad de las narrativas europeas que demostrar la razón de la narrativa rusa. Por ejemplo, en el caso del avión civil MH17 derribado en Ucrania en 2014, Moscú promovió su versión de lo ocurrido no para convencer, sino para plantar la semilla de duda sobre la versión oficial occidental. Las capacidades rusas en este tipo de guerra informática han llegado a un punto donde el observador europeo muchas veces no puede distinguir entre alguien ofreciendo un análisis alternativo de la situación y un peón de la propaganda rusa. El enfoque de la preocupación actual de los Gobiernos europeos es que los rusos podrían utilizar este amplio ámbito de herramientas, incluso los ciberataques, para influir en las elecciones decisivas en Europa en 2017, sobre todo en Francia y Alemania<sup>13</sup>.

Esta estrategia rusa de desinformación y confusión ya ha tenido algunos éxitos. El nuevo primer ministro de Estonia, Juri Ratis, es líder del Partido Centro, que depende del apoyo de la comunidad rusa, es probable que adopte una actitud menos hostil a los rusos que su antecesor. El recientemente elegido presidente de Bulgaria, Rumen Radev, es abiertamente prorruso. El primer ministro de Bulgaria ha reaccionado a su elección dimitiendo y provocando elecciones parlamentarias que podrían resultar en un Gobierno también prorruso. Aun antes de la elección de Radev, el Gobierno búlgaro estaba intentando reparar sus relaciones con Moscú, reabriendo las conversaciones sobre el gaseoducto South Stream (a pesar de la oposición de la

<sup>12</sup> RIORDAN, Shaun, «Shai Masot Has Serious Implications for Diplomacy USC», 2017 <http://uscpublicdiplomacy.org/blog/shai-masot-has-serious-implications-diplomacy>.

<sup>13</sup> LARRABEE, F., «Stephen et al Russia and the West after the Ukrainian Crisis», Rand, 2017 [http://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RR1305.html](http://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1305.html).

Comisión Europea). Para países como Bulgaria, el acercamiento entre Ankara y Moscú parece convertir el mar Negro cada vez más en un charco ruso. Las respuestas de la Unión Europea y de la OTAN parecen inadecuadas y no convencen. Por lo tanto, no sorprende que el nuevo presidente de Moldavia, Igor Dodon, se haya comprometido a terminar el acercamiento de su país a la Unión Europea, volviendo a priorizar relaciones más estrechas con Moscú.

Aun en los países del oeste de Europa se ve la influencia de Moscú. Los dos candidatos en las elecciones presidenciales en Francia con, según las encuestas, más posibilidades de llegar a la segunda vuelta, François Fillon y Marine Le Pen, son prorrusos. Incluso el voto de los británicos en favor del *Brexit* se puede ver como un éxito para los rusos (han subvencionado el partido antieuropeo UKIP), por sacar de la Unión Europea a uno de los oponentes más firmes de la Rusia de Putin. Dadas estas divisiones y desacuerdos internos será muy difícil que Europa mantenga un frente común ante Rusia en 2017. Mucho dependerá de la actuación de Trump en la Casa Blanca y de los resultados de las elecciones europeas. Pero parece por lo menos posible que el régimen de sanciones económicas contra Rusia empiece a derrumbarse, lo que sería una victoria importante para Putin.

### **El Brexit: ¿El catalizador de la fragmentación de la Unión Europea?**

El gran choque estratégico interno para la Unión Europea en 2016 fue la decisión por los británicos en el referéndum del 23 de junio de salir de la Unión. Es la primera vez que un Estado miembro ha decidido divorciarse del proyecto europeo y un golpe fuerte a su moral. Siguió un intenso debate tanto en Gran Bretaña como en el resto de Europa, sobre qué significa esta apuesta y por qué los británicos decidieron que su futuro estará fuera de la Unión. El referéndum fue convocado por el entonces primer ministro británico David Cameron para blindar su partido y su Gobierno frente a la amenaza del partido euroescéptico UKIP y el descontento de la derecha de su propio partido. Cuando Cameron prometió convocar un referéndum sobre la salida de Gran Bretaña de la Unión Europea no esperaba ganar las próximas elecciones de 2015 con una mayoría absoluta. Pensaba que tendría que formar otra coalición con el partido Liberal Demócrata. Dado que los liberales son muy proeuropeos y se oponían fuertemente a la idea de un referéndum, Cameron podría evitar la necesidad de convocar el referéndum echando la culpa a los liberales. Cuando, para su propia sorpresa, ganó la mayoría absoluta, no tuvo otro remedio que cumplir su promesa y convocar el referéndum.

El claro voto a favor de salir de la Unión Europea no solo fue un rechazo de Europa, sino también del Gobierno de Cameron y de la élite política que ha dominado la política europea durante los últimos treinta años. El mismo fenómeno se puede ver en la elección del presidente Trump en los Estados Unidos y en el aumento del apoyo a los partidos populistas en el resto de Europa. Pero también refleja una ambigüedad sobre el tema de Europa

que siempre ha estado presente en la política y en la opinión pública británicas. Los británicos, y sobre todo los ingleses, nunca se han visto como europeos. Para los ingleses, Europa siempre ha estado por allí. La política exterior británica siempre ha vacilado entre la plena participación en los asuntos europeos y el «aislamiento glorioso». Sin embargo, el escenario por defecto constituye lo que podría definirse como un «equilibrador a distancia» (*off-shore balancer*), una estrategia en la que una gran potencia utiliza potencias regionales para controlar el surgimiento de potenciales poderes hostiles. Parece que el Gobierno de Theresa May quiere volver al el escenario por defecto<sup>14</sup>.

El mayor problema que desató la decisión británica de salir de la Unión Europea fue la incertidumbre. Ni el Gobierno británico, ni los Gobiernos o instituciones europeos habían anticipado el resultado del referéndum. Por lo tanto, nadie tenía una estrategia ni objetivos claros sobre cómo responder (ni siquiera aquellos políticos británicos que habían liderado la campaña en favor de salir). El primer ministro Cameron, que había prometido implementar la decisión del referéndum, inmediatamente dimitió, aumentando aún más la incertidumbre. Tanto el presidente de la Comisión Europea, Jean Claude Juncker, como el todavía presidente del Parlamento, Martin Schulz, insistieron en que Gran Bretaña tenía que activar el artículo 50 del Tratado de Lisboa inmediatamente, hasta que sus asesores jurídicos les aconsejaron que esa decisión solo podía tomarla el gobierno británico. La elección de Teresa May como sucesora de Cameron solo produjo la afirmación poco esclarecedora de que «el *Brexit* significa el *Brexit*». Aparte de esto, la incertidumbre se prolongó durante todo el otoño de 2016 causando preocupación tanto en las grandes empresas como en los mercados financieros. Sin embargo, las consecuencias catastróficas para la economía británica que los economistas habían predicho si los británicos votaban a favor del *Brexit* no ocurrieron. Los datos económicos británicos seguían siendo sólidos, aunque la libra esterlina se devaluó entre un quince y un veinte por ciento ante el dólar y el euro.

El discurso de Teresa May<sup>15</sup> el 17 de enero de 2017 por fin ofreció alguna aclaración, por lo menos sobre las intenciones británicas. Dejó claro que las prioridades del Gobierno británico eran recuperar el control de las fronteras británicas y escapar del dominio de la Comisión Europea y del Tribunal de Justicia Europeo. El parlamento británico, y no la Comisión Europea, sería soberano en Gran Bretaña. Por lo tanto, Gran Bretaña se retiraría completamente del mercado único y de la unión común aduanera. Partiendo de esta retirada completa de la Unión Europea, Gran Bretaña negociaría las nuevas relaciones con Europa en el comercio, la defensa, la seguridad y la política exterior. Aunque el Gobierno británico quiera unos acuerdos que maximizan la posibi-

<sup>14</sup> MEARSHEIMER, John, «The Tragedy of Great Power Politics WW», Norton & Company, 2014.

<sup>15</sup> <http://www.telegraph.co.uk/news/2017/01/17/theresa-mays-brexit-speech-full/>.

lidad del comercio en bienes y en servicios entre Gran Bretaña y el resto de Europa, Theresa May dejó claro que prefería no tener ningún acuerdo a tener un acuerdo malo. En gran medida intentó cargar a la Comisión Europea la responsabilidad del éxito o del fracaso de las negociaciones. Mientras tanto Gran Bretaña tendría la libertad de empezar las conversaciones con los países no europeos sobre posibles acuerdos bilaterales de libre comercio. El discurso también confirmó que la primera ministra May activaría el artículo 50 y, por lo tanto, empezaría el proceso de salida a finales de marzo de 2017.

El discurso de May anunciando este *Brexit* duro fue en general bien acogido por los demás líderes europeos por su postura clara y realista, y por aceptar que Gran Bretaña no podía quedarse en el mercado único sin respetar los acuerdos europeos sobre la migración. Pero al mismo tiempo la mayoría insistió en que no se podía permitir que Gran Bretaña saliera como ganadora de la Unión, que tendría que estar en peores condiciones fuera que dentro. Esta afirmación reflejaba la preocupación de que la salida de Gran Bretaña podría servir como un catalizador para más salidas y acabar provocando la fragmentación de la Unión Europea.

Por otro lado, la confianza de May en un *Brexit* duro refleja varios factores que han reforzado su posición. La elección de Trump como presidente de los Estados Unidos y su oferta de un acuerdo bilateral de comercio libre mejoran las perspectivas económicas. La admisión por Barnier, el negociador principal de la Comisión, de que varios países europeos tendrían que mantener el acceso a los bancos en Londres para financiar sus deudas soberanas ha reforzado la posición de la *City*. La oposición de los países pequeños ha reducido el riesgo de una negociación castigadora. De hecho, la música ambiental por todos lados, al inicio de 2017, era lo mejor desde el referéndum.

Como todo, mucho dependerá de las elecciones presidenciales y parlamentarias en 2017. Sin embargo, el discurso de May hace mucho más fácil evaluar las implicaciones estratégicas del *Brexit* para Europa. Por un lado, la decisión de May en favor de un *Brexit* duro tiene implicaciones para la estabilidad constitucional y la seguridad de Gran Bretaña. Ya se ha hablado mucho del impacto en Escocia. Los escoceses votaron por mayoría clara quedarse en la Unión Europea. La primera ministra de Escocia, Nicola Sturgeon, ha amenazado con un nuevo referéndum sobre la independencia si Escocia queda fuera del mercado único. Pero podría ser complicado. No está clara la reacción del Gobierno británico o qué podría hacer si los escoceses convocaran un referéndum sin la autorización de Londres. Al mismo tiempo, Nicola Sturgeon ha dejado muy claro que solo convocaría un referéndum si se garantizara un voto a favor de la independencia.

Todas las encuestas indican que un referéndum sobre la independencia de Escocia ahora tendría el mismo resultado que en 1994: cincuenta y cinco por ciento en contra. Tampoco está claro cuánto apoyo tendría Escocia en Europa. Aunque habría mucha simpatía, Europa sería cautelosa para no com-

plicar las negociaciones con Gran Bretaña y España se preocuparía por las implicaciones para Cataluña y el País Vasco. Las consecuencias en Irlanda del Norte podrían ser aún más graves. Lo más importante del proceso de paz para los republicanos fue el concepto del progreso hacia la reunificación de la isla de Irlanda. Aunque no fuera inmediato, sería posible en un futuro, cuando el cincuenta por ciento de la población de Irlanda del Norte más uno esté a favor. Mientras tanto, la retirada de todos los controles en la frontera entre las dos Irlandas hace que este futuro parece cada día más posible. Un *Brexit* duro podría implicar la reimposición de la frontera entre Irlanda del Norte y la República. La Unión Europea ya no funcionaría como el marco de la resolución del conflicto como hasta ahora. Sería un choque psicológico fuerte para la comunidad republicana, que lo vería como un importante paso atrás. El aumento del terrorismo republicano disidente en los últimos meses y la crisis política en Belfast después del colapso del Gobierno del Ulster (con nuevas elecciones en abril) hace el tema aún más sensible.

Parece que la señora May lo entiende, porque ha propuesto un acuerdo bilateral con Dublín para no imponer de nuevo la frontera entre Irlanda del Norte y la República. Pero esto podría ser difícil de encajar con las normas europeas si Irlanda del Norte queda fuera del mercado único. La Comisión Europea tampoco acogería el precedente creado, por lo cual Gran Bretaña negocia acuerdos bilaterales con Estados miembros fuera del marco comunitario (en contraste es un precedente que les encantaría a los británicos, y a lo mejor también a algunos de los países del este de la Unión Europea).

Irónicamente, las implicaciones para Europa podrían ser más graves. La Unión Europea perderá el dieciocho por ciento de su PIB (por lo cual podría tener que renegociar algunos de sus acuerdos internacionales de comercio). Perderá peso e influencia en las instituciones y negociaciones internacionales: por ejemplo, en la OMC y en las negociaciones sobre el cambio climático. Perderá un miembro permanente del Consejo de Seguridad. El peso relativo económico (y político) de Alemania en la Unión crecerá. Sin embargo, dado el entorno geopolítico hostil e inestable, las implicaciones más importantes podrían ser para la defensa y la seguridad. La capacidad militar europea es limitada y se ha reducido desde el fin de la Guerra Fría porque los Gobiernos europeos han intentado aprovechar el dividendo de la paz. Las fuerzas militares alemanas no se pueden desplegar en combate en el exterior por las limitaciones escritas en la Ley Básica (la Constitución) de Alemania. En cualquier caso, se han degradado bastante desde la Guerra Fría, a medida que el Gobierno alemán ha reducido sus presupuestos de defensa. En los presupuestos de 2017 se produce un cambio de tendencia. Aumenta en casi 2.500 millones de euros, alcanzando los 36.610 millones<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> STERN, Johannes, «The 2017 German budget: billion for the military and war». WSWS. November 28, 2016. <https://www.wsws.org/en/articles/2016/11/28/germ-n28.html>.

De los demás ejércitos europeos, los únicos con una capacidad seria para desplegar en el exterior son los británicos y los franceses, que son las únicas potencias nucleares europeas. Por lo tanto, la salida de Gran Bretaña tiene implicaciones muy graves para la defensa europea. No solo es una cuestión de perder a los militares británicos, sino también las capacidades logísticas de los británicos para apoyar los despliegues en el exterior.

Europa también pierde la colaboración institucional con los británicos en temas de información. Aparte de tener unos de los pocos servicios de información globales en Europa (tanto Humint como Sigint), Gran Bretaña también forma parte de los «Cinco Ojos», la colaboración estrechísima en temas de información e inteligencia entre los Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda, Canadá y Gran Bretaña. No es que Gran Bretaña comparta la información o los informes de los «Cinco Ojos» con sus socios europeos. Sin embargo, sus análisis se nutren de estos informes y esos sí los comparte. Así Europa se beneficia de la pertenencia británica a los «Cinco Ojos».

No es que los militares británicos vayan a desaparecer de la defensa de occidente, incluyendo Europa, ni sus servicios de información. Gran Bretaña seguirá siendo un miembro importante de la OTAN. Sin embargo, ya no formará parte de las comunidades de defensa e inteligencia europeas. Algunos analistas han afirmado que la ausencia de Gran Bretaña de las estructuras formales europeas para el intercambio de inteligencia importa menos porque los intercambios importantes se hacen por vías bilaterales, dada la gran variedad en la reputación y fiabilidad de los servicios de inteligencia europeos.

En cierta medida es verdad. Sin embargo, depender solo de las relaciones bilaterales quita el automatismo de los intercambios y aumenta el riesgo de que información importante se pierda en los espacios entre esas relaciones bilaterales. La ausencia de Gran Bretaña de la comunidad de defensa europea aumentará la carga sobre los países europeos más pequeños en un momento de crisis económica. Pero aún más importante, e irónicamente, aumentará la dependencia de Europa de la OTAN y del paraguas de seguridad de los Estados Unidos cuando estos más están en cuestión.

La reacción inmediata de los líderes europeos al *Brexit* fue proponer aprovechar la ausencia de los británicos para crear una mayor capacidad militar europea, muestra poca memoria histórica. La propuesta la hicieron en 1998 en St. Malo el entonces primer ministro Blair y el presidente Chirac. Más importante, por las razones mencionadas arriba: es poco realista. Europa sin Gran Bretaña pierde capacidad militar real y, en una época de austeridad, es difícil ver la voluntad o los recursos para rectificarlo. Gran Bretaña ya ha reaccionado a la amenaza rusa desplegando fuerzas militares en Polonia y en las repúblicas bálticas, pero en el marco de OTAN y con acuerdos bilaterales. Hasta ahora no ha habido ninguna respuesta europea.

Si Europa quiere crear una capacidad defensiva independiente de la OTAN (con los problemas con Turquía y Trump en la Casa Blanca, a lo mejor hay buenas razones por hacerlo), se tendrá que hacer de tal manera que incluya a los países europeos fuera de la Unión: tanto Noruega e Islandia como Gran Bretaña. Por eso fueron tan importantes las afirmaciones de May en su discurso de que Gran Bretaña quiere mantener la colaboración más estrecha posible con Europa en temas como la defensa, la seguridad y la lucha contra-terrorista. Los intereses y las necesidades mutuos en estos terrenos podrían facilitar un divorcio más pragmático, si no amistoso.

### Donald Trump: «America first»

Si *Brexit* fue el mayor choque estratégico endógeno para la Unión Europea en 2016, la elección de Donald Trump como presidente de los Estados Unidos fue como un terremoto geopolítico. En parte fue una cuestión de estilo. La élite política europea, que había invertido fuertemente en Hillary Clinton, se sintió horrorizada por la vulgaridad de Trump. Pero también es de contenido. No existe una doctrina Trump en política exterior (tampoco había una doctrina Obama, aparte de «Don't do stupid shit!») y, en el momento de cerrar este texto, a mediados de enero, todavía no estaba claro lo que finalmente hará. Sin embargo, sí ya unos elementos que parecen formar el núcleo de su visión del mundo. Estos incluyen un desdén hacia las organizaciones internacionales, una preferencia hacia los acuerdos bilaterales de comercio internacional (en vez de los acuerdos multinacionales), un interés en el Próximo Oriente limitado a la defensa de Israel y a la eliminación del llamado Estado Islámico, la necesidad de mejorar las relaciones con Rusia y levantar las sanciones económicas, la necesidad de un enfrentamiento con China (tanto para reequilibrar el comercio bilateral como para limitar sus ambiciones militares), la insistencia en que los aliados, sobre todo en la OTAN, paguen más por su defensa y la convicción de que la Unión Europea daña los intereses americanos. Todos estos elementos son motivo de gran preocupación para los europeos.

Los comentarios de Trump sobre Europa son escasos, pero en ningún sentido favorables. No comparte la visión de la clase política de la costa del este de que la Unión Europea es la pieza clave para el mantenimiento de la paz y estabilidad en el continente europeo. Ha acogido la salida de Gran Bretaña con entusiasmo, incluso recibiendo a Nigel Farage, el exlíder del partido euroescéptico UKIP, en su oficina de Nueva York inmediatamente después de su elección (el primer político extranjero que recibió como presidente-electo). Ya se ha ofrecido negociar un acuerdo de libre comercio bilateral con Gran Bretaña como una prioridad de su Administración. El saliente embajador de Obama ante la Unión Europea ha acusado a Trump de querer la fragmentación de la Unión. El propio Trump, en un discurso donde atacó fuertemente a la canciller alemana Merkel, ha dicho que sin

Gran Bretaña la Unión Europea no es más que un vehículo para promover los intereses económicos de Alemania y que lo trata así. Los asesores de Trump han negado que quiera promover activamente la fragmentación de la Unión Europea o que vea en tal fragmentación un proceso favorable a los intereses de los Estados Unidos. Sin embargo, también admiten que Trump acogerá y apoyará a cualquier Estado miembro que siga el ejemplo de Gran Bretaña.

La preferencia de Trump para los acuerdos bilaterales de comercio también podría dañar los intereses económicos europeos. La Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (TTIP) ya estaba en peligro antes de la elección de Trump. Ministros de los Gobiernos tanto de Alemania como de Francia ya lo habían declarado muerto (por razones distintas). Pero la presidencia de Trump significa que no hay ninguna posibilidad de resucitarlo. Su equipo ha dejado claro su preferencia por los acuerdos comerciales bilaterales. Dos de sus primeras órdenes ejecutivas fueron para revisar el Área de América del Norte de Libre Comercio (NAFTA) y para cancelar la Asociación Transpacífica (TPP). En los acuerdos bilaterales, el objetivo primario de Trump es promover y proteger los intereses comerciales e industriales de los Estados Unidos. En ausencia del TTIP, y con la OMC estancada, Europa no tendrá otro remedio que negociar un acuerdo bilateral con los Estados Unidos, Trump (a diferencia de Obama) ya ha dicho que los británicos tienen prioridad. También ha amenazado con imponer tarifas a los fabricantes de coches alemanes. Si Trump se empeña, como parece, en volver a un mundo proteccionista y mercantilista, los europeos podrán perder más que otros.

La elección de Trump también plantea serios problemas geopolíticos para la Unión Europea. Hasta ahora Europa ha dependido de la OTAN para su seguridad. En los últimos años la mayoría de los países europeos ha preferido enfrentarse con Rusia mientras establecían buenas relaciones económicas y comerciales con China. Mientras Europa ha visto en Rusia una amenaza geopolítica, en China percibe una oportunidad para mejorar su rendimiento económico. La actitud de Trump es justo al revés, y eso pone la estrategia europea en peligro. Trump ve a China como la mayor amenaza para la economía americana y también como una amenaza militar en el mar del Sur de China. Al mismo tiempo, ve la Rusia de Putin como una posible aliada. A lo mejor un acercamiento entre Washington y Moscú preocupa a los europeos menos que el enfrentamiento con China.

Algunos países europeos ya están pensando en levantar las sanciones económicas contra Rusia y las elecciones presidenciales en Francia podrían reforzar esta tendencia. Lo importante para los europeos es que este acercamiento a Moscú puede conseguir garantías creíbles para la seguridad de sus fronteras del este y para estabilizar Ucrania. Una guerra comercial (o peor, una guerra real) entre los Estados Unidos y China podría ser mucho más cara para Europa. Todos los europeos han invertido fuertemente en sus

relaciones comerciales y económicas con China. Muchos dependen de las inversiones financieras chinas. Sin embargo, es difícil ver cómo todo esto se podría mantener en el caso de un enfrentamiento duro entre Washington y Beijing. Los europeos podrían aceptar hacer las paces con Putin. Pero un conflicto con China pondría en peligro la frágil recuperación económica europea.

Tampoco dejan tranquilos a los europeos las prioridades de Trump en el Próximo Oriente. Aunque comparten el objetivo de acabar con el llamado Estado Islámico, les preocupan las consecuencias en términos del riesgo de más atentados terroristas en Europa. El apoyo de Trump a la línea dura de Netanyahu en Israel contrasta con los esfuerzos europeos para conseguir un acuerdo con los palestinos. Dado que los europeos (a diferencia de los americanos) todavía dependen del petróleo del Golfo, cualquier retirada de los americanos de esa zona pondría en peligro la seguridad energética de la Unión Europea.

La mayor preocupación podría ser las implicaciones de una colaboración entre Moscú y Washington en el Próximo Oriente. Rusia ya ha aprovechado la debilidad de la política y estrategia occidental en Siria para reforzar su posición en la región. Rusia también es muy activa en Argelia. La anarquía política en Libia, que ni los americanos ni los europeos parecen capaces o dispuestos a resolver, ofrece otra oportunidad a Putin.

El presidente ruso ya se ha acercado al Egipto de Al-Sisi. Haftar, el líder miliciano apoyado por Egipto, ha estado en Moscú. Combinado con las buenas relaciones actuales entre Putin y Erdogan, plantea el riesgo de que no solo el mar Negro sino también el sur y el este del Mediterráneo se conviertan en charcos rusos. El peor escenario que podría resultar de la elección de Trump para los europeos sería una Europa aislada y debilitada, abandonada a la buena voluntad del presidente Putin.

## **2017: año de las elecciones cruciales**

Salvo los inevitables cisnes negros, los acontecimientos que más van a determinar el panorama estratégico de Europa en 2017 son las elecciones parlamentarias y presidenciales. Estas elecciones van a decidir no solo las políticas que Europa puede adoptar para afrontar sus desafíos internos y geopolíticos, sino también la continuación del proyecto europeo previsto en el Tratado de Lisboa.

Las primeras elecciones parlamentarias son las de los Países Bajos en marzo. En enero, el Partido de Libertad (*PVV*) de Geert Wilders estaba liderando en todas las encuestas. Este partido es antiislam, antiinmigración y euroescéptico. Ya ha ganado un referéndum en los Países Bajos para bloquear las ayudas europeas para Ucrania (aunque con una participación bajísima). No tiene ninguna posibilidad de ganar una mayoría absoluta y pocas opciones

de formar parte de un Gobierno de coalición. Hasta ahora los demás partidos políticos han dejado claro que Geert Wilders y su partido son inaceptables y no están dispuestos a ayudarles a entrar en el Gobierno. Sin embargo, una coalición de los demás partidos políticos para mantener a Wilders fuera del poder podría ser contraproducente. Reforzaría su mensaje de que dirige un movimiento contra una élite política que siempre se une para proteger sus privilegios. Este mensaje se ha mostrado muy popular y eficaz con los votantes holandeses, por ejemplo, cuando el propio Wilders fue condenado por sus comentarios antiislámicos. Incluso si Wilders queda en la oposición, como líder del partido más grande en el parlamento, tendrá una influencia importante en el discurso del Gobierno. Aunque no decida las políticas de ese Gobierno, podrá reducir bastante su libertad de maniobra.

Las elecciones presidenciales en Francia en mayo podrían ser aún más cruciales para el futuro de Europa. También son mucho más difíciles de predecir. Las encuestas a comienzos de año indicaban que François Fillon, candidato del centro-derecha, y Marine Le Pen, la candidata de la extrema derecha, pasarían a la segunda vuelta. La sabiduría convencional dice que la segunda vuelta producirá el mismo resultado que en 1992, cuando los votantes de la izquierda se unieron con los votantes del centro-derecha para regalar al presidente Chirac una aplastante victoria, con un ochenta por ciento del voto, sobre el padre de Le Pen. Las encuestas parecen confirmar esta interpretación, aunque con Le Pen perdiendo por un margen mucho menor que su padre.

Sin embargo, hay razones por cuestionar, tanto la sabiduría convencional como las encuestas. Marine Le Pen ha renovado tanto el programa como la imagen del Frente Nacional. Lo ha posicionado como el defensor de los valores de la República: tanto los valores tradicionales del Estado secular como aquellos del modelo social. Esto la ha permitido atraer a los votantes obreros tradicionales de la izquierda, pero ya decepcionados y sintiéndose abandonados, además de los votantes más tradicionales del FN de la derecha. Estos votantes decepcionados de la clase obrera no suelen participar en las encuestas, lo que distorsiona sus resultados.

Una victoria de Le Pen por supuesto lo cambiaría todo, sería para Europa un terremoto más fuerte que la elección de Trump. Pondría en cuestión a muy corto plazo el futuro de la Unión Europea. Pero aun si Fillon cumple los pronósticos y gana la elección, también cambiaría el escenario político europeo. Fillon, como hemos visto, igual que Le Pen, es prorruso y está a favor de levantar las sanciones económicas.

El éxito de Le Pen llegando a la segunda vuelta de las elecciones presidenciales podría limitar su libertad de maniobra, sobre todo si el éxito de Le Pen se acompaña de un éxito parecido del Frente Nacional en las elecciones parlamentarias. El carácter comodín en las elecciones presidenciales francesas era Macron, el joven economista que ha creado su propio movimiento

político. Presentaba una alternativa progresista a la élite política tradicional francesa, como Le Pen ofrece una alternativa desde la derecha. Muchos comentaristas piensan que estas elecciones eran demasiado tempranas para Macrón, pero su apoyo estaba creciendo y se barajaba la posibilidad de que podría llegar a la segunda vuelta a costa o bien de Fillón o bien de Le Pen. Sería la mejor esperanza para la continuidad en la política exterior de Francia y en la europea.

Las elecciones de Alemania en septiembre también serán cruciales para el futuro de la Unión Europea. A primera vista son menos complicadas que las francesas y menos difícil de predecir el resultado. Es casi seguro que volverá a ganar la CDU (los cristianos demócratas) de la canciller Angela Merkel, junto con su partido hermano bávaro, la CSU. Pero no ganarán con una mayoría absoluta y tendrán que formar una coalición. Lo más interesante serán los resultados del partido euroescéptico y anti-migración *Alternativ für Deutschland (AfD)*. Según las encuestas, obtendrá entre un diez y un quince por ciento, y entrará en el parlamento por primera vez. Sin embargo, nuevos atentados terroristas en Alemania o una renovación de la crisis migratoria podrían mejorar sus resultados. En teoría, *AfD* debe estar bien posicionado para decidir quién gobierna, pero Merkel ha dicho que no quiere formar un Gobierno con ellos. Esto significa que tendría que formar otra gran coalición con los socialistas. Pero su partido hermano bávaro (la CSU) ha dicho que no quiere repetir una gran coalición con los socialistas. Por lo tanto, sería un Gobierno de gran coalición más débil que el actual y recibiría duras críticas de la derecha: tanto de la CSU como de *AfD*. La otra posibilidad sería una coalición de izquierdas entre los socialistas, los excomunistas y los verdes. En cualquier caso, el resultado más probable será un Gobierno más débil que el actual y nada preparado para jugar el papel de liderazgo que Europa necesita de Alemania.

También es posible que haya elecciones parlamentarias en Italia en la primavera. El primer ministro Renzi dimitió después de perder un referéndum sobre el cambio constitucional. El presidente de Italia tenía que acordar con el sucesor de Renzi si es necesario convocar nuevas elecciones o si el gobierno provisional puede seguir en el poder. El mayor peligro en Italia es una pinza de euroescépticos desde la izquierda (el Movimiento Cinco Estrellas de Pepe Grillo) y desde la derecha (la Liga Norte). Dadas sus diferencias ideológicas, es difícil ver cómo los euroescépticos italianos podrían formar un Gobierno. El mayor riesgo es que no sería posible formar un Gobierno suficientemente fuerte o estable para gestionar las próximas fases de la crisis de la banca italiana, con consecuencias más allá de Italia en la Zona Euro.

### La encrucijada

Europa no se va a fragmentar en 2017 (salvo que Le Pen gane las elecciones presidenciales en Francia) pero andará por el mundo cada vez más debilita-

da y con menos influencia. Tradicionalmente la Unión Europea ha evitado el pensamiento y el análisis geopolítico. La palabra *Geopolitik* tiene mala fama en Europa por sus conexiones con escritores como Carl Haushöfer, de la época nazi. Europa ha preferido una diplomacia normativa y la Unión Europea se ve como un modelo de la colaboración internacional y del estado de derecho. La Unión Europea ha buscado promover un sistema internacional basado en las normas más que en el equilibrio de poder. Esto se capta en el concepto del Estado posmoderno, el Estado europeo que ya no resuelve los problemas por la fuerza y está dispuesto a repartir su soberanía en el interés del bien mayor<sup>17</sup>. Por lo tanto, la política exterior depende más del poder blando que del poder duro. Esta ideología permitía que los Gobiernos europeos redujeran sus gastos en defensa, dirigiendo sus recursos más hacia las políticas sociales y de bienestar. Siempre fue una ilusión. Europa podía recortar sus gastos en defensa solo por el paraguas de seguridad americano. La llamada diplomacia normativa dependía del atractivo del modelo europeo. Con la crisis del euro y el *Brexit* ese atractivo se ha puesto en cuestión. Con la elección de Donald Trump como presidente de los Estados Unidos el paraguas de seguridad americano también se pone en cuestión. Sin embargo, la Unión Europea vive en un entorno geopolítico más peligroso y menos estable que en cualquier momento desde el fin de la Segunda Guerra Mundial o el comienzo de la Guerra Fría.

Algunos han afirmado que la elección del presidente Trump y su anuncio de su nacionalista «América first» pueden servir como el catalizador para que Europa empiece a funcionar. Pero subsisten importantes diferencias entre los distintos estados miembros tanto sobre la construcción institucional como sobre la estrategia exterior europea.

Para cada líder europeo que afirma que lo que Europa necesita es más Europa, hay otro insistiendo en una estructura más flexible y más íntergubernamental. El calendario electoral complica aún más el proceso. Es difícil ver cómo la Unión Europea puede tomar decisiones clave sobre su construcción institucional o su estrategia exterior antes del otoño, cuando todos los nuevos Gobiernos estén ya en su sitio. Los temas son demasiado profundos para soluciones provisionales y los Gobiernos enfrentándose a las elecciones no querrán ni podrán comprometerse en la época preelectoral. Pero el otoño de 2017 podría ser demasiado tarde. El presidente Trump ya podría haber provocado una realineación de la geopolítica global, dejando a la Unión Europea fuera. Trump ya habla de una nueva relación entre los Estados Unidos y la Gran Bretaña del pos-*Brexit*, que podría impactar en las negociaciones sobre el *Brexit*. El próximo paso será sus relaciones con Putin y China.

Aunque la Unión Europea sea capaz de evitar el colapso en 2017, podría encontrarse con su influencia internacional reducida en un mundo cada vez más peligroso e inestable. Europa tiene que reencontrar la capacidad del

<sup>17</sup> COOPER, Robert, «The Breaking of Nations Atlantic Books», 2007.

pensamiento geopolítico, crear una estrategia exterior coherente y común, y desarrollar la capacidad de promover su influencia en el mundo. Tanto sus problemas internos como el entorno internacional lo harán muy difícil.