



UNA VENTANA DE  
OPORTUNIDAD PARA  
LA POLÍTICA EXTERIOR  
GRIEGA

**THANOS DOKOS,**

Director General de la Fundación Helénica  
para la Política Europea y Exterior  
(ELIAMEP)

## Dilemas actuales de la política exterior griega: la transformación del entorno de seguridad

Situada en la encrucijada de tres continentes (Europa, Asia y África), Grecia es una parte integral de los Balcanes (región en la que es el miembro más antiguo de la UE y de la OTAN), a lo que se suma su cercanía al mar Negro y a las regiones claves desde el punto de vista energético de Oriente Medio y del Cáucaso. El mar Egeo es una importante ruta de navegación que conecta el mar Negro con el Mediterráneo, una gran vía de tránsito para el transporte de productos energéticos y para el acceso marítimo de Rusia al Mediterráneo. Por otra parte, la posición de Grecia en el Mediterráneo refuerza su importancia estratégica, ya que esta región ha sido o bien una ruta tradicional del comercio y la cultura, o bien una línea de falla entre estados y civilizaciones hostiles.

Observando la evolución de la política exterior griega en el período posterior a la entrada del país en la UE, se percibe un cambio general importante. Durante los años ochenta del siglo XX, la percepción de muchos gobiernos occidentales y analistas extranjeros era que política exterior griega era altamente imprevisible, poco fiable y marcada por políticas “reaccionarias”. Sin embargo, a partir de los años noventa y hasta entrado el s.XXI, la pauta ha sido la de una política exterior más pragmática, fiable, racional y multidimensional, que ha puesto el énfasis en la diplomacia multilateral (aunque en diferentes grados según el gobierno nacional de turno). Este cambio es atribuible a diversas causas, entre las que destaca sin duda el proceso de “europeización” profunda que ha configurado diversos aspectos de la vida política, social y económica griega, y que ha llevado a un fortalecimiento de la credibilidad de Grecia como actor internacional.

Sin embargo, las zonas del sur y del este de Europa han cambiado considerablemente durante los últimos años, y las palabras clave para describir el entorno de la seguridad regional son fluidez, inestabilidad e impredecibilidad. En el Mediterráneo y en Oriente Medio el impacto de las revueltas árabes se ha añadido a otras tendencias e impulsos globales y regionales, como la emergencia de potencias no occidentales y el desplazamiento del equilibrio de poder global, los cambios demográficos, los desarrollos tecnológicos, la



globalización y el cambio climático. En el este de Europa, y de manera chocante, nos encontramos más cerca de una Guerra Fría –al estilo del siglo XX– entre Rusia y Occidente que de la posible relación estratégica que sería apta para abordar los retos del siglo XXI. A este respecto, el despliegue de la crisis en Ucrania ha representado el desafío más grave para la seguridad de la Europa de post-Guerra Fría desde el advenimiento de la guerra civil yugoslava en 1991.

Por otra parte, en toda la región se está produciendo una quiebra general de la gobernanza, dado que el Mediterráneo oriental y las regiones limítrofes sigue siendo una zona extremadamente turbulenta e inestable, en la que el entorno de seguridad sigue siendo “hobbesiano”. La lista de problemas –frecuentemente interrelacionados– es realmente larga: conflictos civiles, tensiones sectarias y la emergencia de unos estados frágiles, inestables, disfuncionales o incluso fallidos; terrorismo yihadista; desigualdad extrema en la distribución de la renta; agendas ambiguas de algunas potencias regionales (Irán, Turquía y Arabia Saudí); inexistencia de una arquitectura de seguridad regional; y una profunda crisis estructural europea que también afecta a la influencia y a la política regional y

global de la UE. Todos estos factores se combinan para provocar una tormenta casi perfecta en el Mediterráneo y en Oriente Medio y podrían llevar a una región cada vez más fragmentada y polarizada. Debido a la complejidad de estos problemas y a la fuerte interrelación existente entre muchos de ellos, no hay soluciones fáciles, rápidas y unidimensionales.

Es cada vez más evidente que Grecia tiene unos intereses regionales que van más allá de su inmediata vecindad en el Norte, y que sus políticas regionales respecto al Sur y al Este tendrán que evolucionar de acuerdo con los acontecimientos globales y regionales. Aunque los intereses económicos y políticos griegos en la Europa sudoriental y sus relaciones con Turquía seguirán siendo las máximas prioridades de la política exterior, el Mediterráneo/Oriente Medio se está convirtiendo rápidamente en una región de creciente importancia, tanto en el plano económico (por ejemplo, las empresas griegas buscarán nuevos mercados y formas de incrementar sus exportaciones para compensar la reducción de su capacidad adquisitiva doméstica resultante de la crisis económica) como en el contexto transatlántico y de seguridad regional. Grecia puede permitirse



## Los intereses de Grecia en los Balcanes siempre han sido, por razones de proximidad geográfica y por sus conexiones históricas, más vitales que los de cualquier otro miembro de la UE

tabilidad doméstica en Bosnia-Herzegovina, Kosovo y la antigua república yugoslava de Macedonia, así como por la perspectiva del irredentismo albanés en la región.

Respecto al Mediterráneo, existe una preocupación cada vez mayor por un tipo de amenazas no estatales y asimétricas, como son el terrorismo yihadista internacional, el crimen organizado transnacional y la emigración irregular procedente de Oriente Medio, Asia del Sur y el África subsahariana. Por motivos geográficos (y también por su relativa riqueza económica), Grecia seguirá estando fuertemente afectada por estas tendencias. Los desarrollos securitarios, demográficos, políticos y socioeconómicos que están teniendo lugar en el Mediterráneo y en Oriente Medio están provocando una tirantez cada vez mayor en los estados del sur de Europa (que son estados de primera línea tanto si el Mediterráneo es considerado como una línea de falla como si es considerado como un puente o una barrera).

Turquía ha sido la principal preocupación de la política de seguridad de Grecia y la fuerza impulsora de muchas de sus iniciativas de política exterior y securitaria. Según un antiguo embajador estadounidense en Grecia, “sería solo una leve exageración afirmar que durante 160 años la política exterior de Grecia no ha tomado ninguna iniciativa importante que no estuviese directa o indirectamente encaminada a crear un equilibrio de poder más favorable con Turquía.”<sup>1</sup> La percepción de una potencial amenaza militar turca ha sido ampliamente compartida por

la opinión pública y se ha reflejado en los debates de los expertos así como en la planificación de la seguridad en Grecia durante las cuatro últimas décadas, por lo menos. Efectivamente, pese a las diferencias de color político, los dos partidos que han estado en el poder durante la mayor parte del período posterior a 1974 (el PASOK y Nueva Democracia) han mostrado una notable continuidad en la gestión de los problemas de fondo de la política exterior. También ha habido una relativa continuidad durante el gobierno de Syriza (2015-2019).

Como ya hemos dicho, las relaciones greco-turcas siguen siendo la principal prioridad en la agenda de la política exterior griega. Respecto a la nueva y más bien ambiciosa política exterior turca, hay un interés considerable en Atenas, combinado con cierto grado de preocupación, por la ampliación del papel regional de Turquía en los últimos años y las implicaciones que ello puede tener en las relaciones greco-turcas (especialmente en el contexto de las denominadas ambiciones “neo-otomanas”). Entre las cuestiones debatidas por el *establishment* de la política exterior griega se cuenta el hecho de si Turquía se ha convertido en un país islámico *light*, si sus políticas regionales son compatibles con los intereses transatlánticos, y si se está alejando de Occidente. La mayor parte de los decisores políticos insisten en que interesa a todas las partes implicadas que Turquía permanezca anclada a las instituciones europeas, aunque su pertenencia plena a la UE sigue siendo una posibilidad muy remota.

Por lo que respecta a las relaciones bilaterales —incluidos el comercio y los contactos interpersonales—, en general, los dos países están mejor hoy de lo que estaban hace unos años —antes de 1999, para ser más precisos. Dicho esto, ninguno de los dos se ha movido un palmo de sus posiciones respecto a los temas de la alta política, y Grecia y Turquía continúan percibiéndose mutuamente bajo un prisma *hobbesiano*. Aunque la mayoría de los decisores políticos griegos se han ido alejando de las percepciones propias del “juego de suma cero” respecto a las relaciones greco-turcas, el escepticismo y la desconfianza siguen imponiéndose.<sup>2</sup> Por diferentes razones, ninguno de los dos bandos parece dispuesto a hacer ningún tipo de concesiones significativas para resolver sus diferencias, y no parece

el lujo relativo de permanecer en los “márgenes” del tablero transatlántico y mediterráneo (pagando, por supuesto, un precio por lo que respecta a su papel regional, a su influencia y a la explotación de las oportunidades políticas y económicas), o puede elegir jugar un papel más activo en una región cuya inestabilidad, fluidez e impredecibilidad seguirán siendo probablemente características normales del previsible futuro, y reforzar de este modo su “valor” en relación con sus vecinos y aliados.

### La política exterior y los retos y prioridades de la seguridad

Los intereses de Grecia en los Balcanes siempre han sido, por razones de proximidad geográfica y por sus conexiones históricas, más vitales que los de cualquier otro miembro de la UE. Actualmente, Atenas, junto con sus socios de la UE y de la OTAN, manifiesta su preocupación por riesgos de seguridad “de baja intensidad” como el crimen organizado, la radicalización y la ines-

1. Stearns (1995), p. 60.  
2. Tsakonias (2010).

La política exterior griega sigue marcada por su relación con la vecina Turquía, con la que mantiene disputas diplomáticas y geopolíticas abiertas, pero también con quién existe un potencial enorme de cooperación en términos de transporte de energía, especialmente el gas. Como miembro de la zona euro, Grecia sufrió con especial virulencia la crisis financiera de 2007. La austeridad promovida por Bruselas ha abierto la puerta a nuevos socios económicos —como China o Rusia— que ven en Grecia un potencial aliado en el seno de la Unión Europea. El país es también escenario central de la crisis de los refugiados que especialmente en 2015 y 2016, llegaron masivamente a territorio heleno. Dada su crucial posición geográfica, a caballo entre los Balcanes y Oriente Medio, el país desempeña un papel estratégico como puerto de entrada del comercio y baluarte exterior de la política migratoria.



que la situación vaya a cambiar en un futuro próximo. Ambos lados deberían centrarse en mejorar sus relaciones económicas y en evitar conflictos por los recursos energéticos en el Mediterráneo oriental, respetando en todo caso las disposiciones relevantes del derecho internacional. También podrían explorar ideas sobre medidas generadoras de confianza respecto a posibles sobrevuelos, violaciones del espacio aéreo y juegos del gato y el ratón entre cazas sobre el Egeo, tal como se acordó durante la visita del primer ministro Tsipras a Turquía en febrero de 2019. Dichos acuerdos contribuirían en gran medida a rebajar las tensiones y prepararían de este modo el terreno para una eventual normalización total de las relaciones bilaterales entre Atenas y Ankara.<sup>3</sup>

### El acuerdo de Prespa

La denominada “cuestión de Macedonia” ha formado parte del rompecabezas geopolítico de los Balcanes desde el siglo XIX. Su última entrega tiene su origen en la disolución de Yugoslavia y gira en torno al nombre de la “antigua República Yugoslava de Macedonia” (ARYM, en inglés *FYROM*, *former Yugoslav Republic of Macedonia*) y a la inquietud griega por el revisionismo “macedonio”. La idea de una “gran Macedonia, —que incluiría partes de Grecia y de Bulgaria— había sido promovida en su momento por los dirigentes yugoslavos y fue recuperada más adelante por los círculos influyentes de la recién establecida FYROM (así como en las comunidades en el extranjero). Una oportunidad temprana para resolver el litigio se desvaneció en 1992 con la negativa de las fuerzas políticas griegas a aceptar la denominada “Propuesta Pineiro”, fruto de los esfuerzos del entonces primer ministro griego Konstantinos Mitsotakis. Y no fue la única; posteriormente se perdieron nuevas oportunidades debido a la falta de sincronización temporal entre los líderes políticos moderados de ambos bandos.

El precario equilibrio en las relaciones entre los dos principales grupos étnicos (eslavos y albaneses) de la FYROM, que derivó en un conflicto armado y la intervención internacional en 2001, se convirtió en una fuente de preocupaciones tanto para la comunidad internacional como para Grecia,

para quien un vecino estable en el norte es una necesidad estratégica. Pese a la disputa bilateral, Grecia fue durante muchos años el principal inversor extranjero en la FYROM y sigue siendo un popular destino turístico y comercial para los ciudadanos de la FYROM. Durante la última década, sin embargo, el nacionalista y populista gobierno Gruevski y sus burdos intentos de construir una identidad étnica reclamando la antigua Macedonia y a Alejandro Magno como parte del pasado de la FYROM complicaron todavía más las relaciones bilaterales.

La subida al poder del moderado Zoran Zaev creó una ventana de oportunidad e hizo posible un progreso sustancial en las negociaciones. Las presiones ejercidas entre bastidores por Estados Unidos, preocupado por el papel y la implicación de Rusia en la región (aunque el objeto de atención prioritaria es Serbia), y el revitalizado interés de la UE respecto a la expansión en los Balcanes occidentales (aunque los obstáculos que se oponen a ella, como la “fatiga de la ampliación”, siguen en pie) contribuyeron a la exitosa conclusión de las negociaciones. Lamentablemente, el intento del partido gobernante en Grecia de obtener un beneficio político interno dividiendo y debilitando a los partidos de la oposición produjo un efecto indeseado y provocó una elevada polarización y un debate político muy tenso en el país.

Desde el punto de vista griego, el nombre compuesto acordado —Macedonia del Norte— y la cláusula *erga omnes* (es decir, para todos los usos, nacional e internacional) satisfacen las demandas griegas a largo plazo, pero las críticas se centran en las disposiciones relativas a la ciudadanía y al idioma. Muchos críticos del acuerdo manifiestan su preocupación por el hecho de que estas disposiciones puedan favorecer las pretensiones irredentistas de un futuro gobierno de línea dura en Macedonia del Norte. Este no es un acuerdo perfecto, pero las negociaciones normalmente concluyen con soluciones de compromiso y los países necesitan priorizar sus objetivos negociadores.

Se espera que el acuerdo de Prespa elimine uno de los puntos de la agenda de la política exterior griega y que le permita concentrarse en problemas más apremiantes, al mismo tiempo que amplía su esfera de influencia económica

y política en los Balcanes. Por otro lado, existe la preocupación en Grecia de que las disposiciones relativas a un idioma y a una nacionalidad/ciudadanía macedonios (y no normacedonios) puedan de hecho sentar las bases de futuras reivindicaciones irredentistas.

El acuerdo ha sido ratificado por los dos parlamentos, pero una implementación meticulosa del mismo será sumamente importante. Parece haber buenas perspectivas para la cooperación bilateral en cuestiones comerciales y energéticas, así como en relación a la gestión de los problemas regionales, y la esperanza es que la apelación a las opiniones irredentistas en la FYROM siga declinando como resultado de su vocación europea. La pertenencia de Grecia a la UE y el (des)equilibrio de poder constituyen dos garantías adicionales frente a futuros retos.

### El valor geoestratégico contemporáneo de Grecia y su papel en el contexto de la UE y de la OTAN

El valor geoestratégico de Grecia es principalmente el resultado de su papel en cinco importantes áreas geográficas y temáticas:

1. *Como actor principal, y cada vez más como proveedor de seguridad para la estabilidad en los Balcanes occidentales*, especialmente en el contexto de la integración de la UE. Se espera que el Acuerdo de Prespa refuerce el papel regional de Grecia. También debemos mencionar que Grecia y Albania han estado discutiendo un posible acuerdo marco para resolver una serie de problemas bilaterales (el más importante de los cuales es la delimitación de zonas marítimas y el trato dado a la minoría griega de Albania).

2. *Como “primera línea de defensa” (para Europa) respecto a la emigración*. La gestión de la emigración y de los flujos de refugiados procedentes de Oriente Medio, África y Asia sigue siendo un problema con importantes dimensiones externas e internas para varios países de la UE.

Se prevé que los flujos migratorios a Europa continúen igual en un futuro. Debido a su posición geográfica, Grecia tendrá que seguir haciendo frente a una afluencia de refugiados y de emigrantes procedentes de Oriente Medio,

3. Dokos et al. (2018a).



Asia del Sur y el África subsahariana, pero también —aunque en menor medida— de los países balcánicos. Además de ser un país de tránsito, Grecia se está convirtiendo en un país anfitrión por defecto. Aunque en un futuro previsible —por lo menos mientras dure la crisis económica— ni los refugiados ni los emigrantes querrán quedarse en Grecia debido a que el país tiene poco que ofrecerles en cuanto a empleo y a prestaciones sociales, algunos de ellos no tendrán alternativa. Grecia debe de prepararse, por consiguiente, para la eventual integración de entre 50.000 y 100.000 personas. Esta estimación se basa en la hipótesis de trabajo de que el acuerdo entre la UE y Turquía será plenamente (o sustancialmente) implementado y que no habrá nuevos grandes flujos de refugiados/emigrantes hacia Grecia a consecuencia de un conflicto en las inmediaciones. Si no es este el caso, la situación podría volverse rápidamente inmanejable para Grecia. En cualquier caso, la integración y la prevención de la radicalización serán los principales retos a que tendrá que hacer frente Grecia, y también la UE en su conjunto.

3. *Como centro complementario distribuidor de energía*, inicialmente en el contexto del Corredor Meridional de Gas, y eventualmente como puerta de acceso

para el transporte de los hidrocarburos del Mediterráneo oriental hacia el mercado europeo, contribuyendo de este modo a una mayor diversificación de los proveedores de energía a Europa. Grecia tratará de ampliar su presencia en el mapa de la energía con dos gaseoductos, el TAP (Trans Adriatic Pipeline) y el IGB (Interconector Grecia-Bulgaria) y con una mayor participación en los programas de cooperación energética en el Mediterráneo oriental en los que también están involucrados Chipre e Israel. Atenas también está interesada en promover la cooperación energética con Rusia. En este contexto no se opone, en principio, a la idea de participar en el *Turkish Stream*, el proyecto de gasoducto propuesto por Rusia, concebido para sustituir a los gasoductos existentes que pasan por Ucrania y para llevar el gas ruso a Europa Central a través de Grecia y los Balcanes. Teóricamente dicho gasoducto tendría un impacto neutro en la seguridad energética europea y unos beneficios económicos y políticos obvios para Grecia. Hay, sin embargo, serios obstáculos, como la disputa legal entre la Comisión Europea y Gazprom y, lo que es más importante, el estado actual de las relaciones UE-Rusia y EEUU-Rusia. Finalmente, el East-Med, el Corredor de Gas del Mediterráneo

Oriental, que involucra potencialmente a Grecia, Chipre, Israel y quizás al Líbano, es otra idea interesante. Incluso Turquía podría ser incluida de algún modo si decidiese adoptar un enfoque sustancialmente más constructivo respecto al problema de Chipre y a los otros socios del proyecto East-Med.

4. *Sus relaciones con potencias no occidentales como Rusia y China*. Grecia no se siente en principio incómoda con una mayor presencia de Rusia y China en la región, siempre que sus actividades cumplan el doble criterio de aportar beneficios económicos mutuos y de no tener consecuencias políticas desestabilizadoras. China percibe a Grecia como un eje regional para incrementar su influencia económica (y tal vez en el futuro, política) en el sur, el sudeste y el centro de Europa. Las persistentes dificultades económicas no pueden sino incrementar el atractivo de una perspectiva como esta para Atenas. Empresas chinas han invertido ya en el puerto del Pireo, con la promesa de inversiones adicionales, y Grecia difícilmente puede desalentar ninguna inversión extranjera directa de casi cualquier origen legítimo. Mientras la presencia de China en el Mediterráneo siga siendo básicamente económica y no cause ninguna fricción con los socios occidentales de Grecia, Atenas no tendrá que

hacer frente a dilemas difíciles. Hemos de destacar, sin embargo, que hay un debate emergente en la UE respecto a la necesidad de vigilar más de cerca las inversiones no europeas en infraestructuras críticas. Por otra parte, Grecia se ha desviado ocasionalmente de las posiciones comunes europeas (por ejemplo en la cuestión de los derechos humanos) para complacer a China.

En el caso de Rusia, existen lazos históricos además de intereses actuales comunes, y los dos países han estado explorando recientemente diversos posibles proyectos de cooperación energética (debemos señalar que Grecia importa de Rusia aproximadamente un 54% de sus importaciones totales de gas natural). Existen, sin embargo, determinados obstáculos y restricciones que hemos descrito más arriba, cuando se mencionaba su papel complementario como distribuidor de recursos energéticos. Por lo que respecta a las relaciones políticas, Grecia, junto con varios estados miembros de la UE, considera que las sanciones contra Rusia no han producido los resultados esperados, pero aun así Atenas no quiere desviarse de la posición común de la UE en este tema. Las relaciones bilaterales greco-rusas atravesaron en otoño de 2018 un período de tirantez a consecuencia de los intentos rusos de impedir la firma del acuerdo de Prespa (percibido por Moscú como un intento de incrementar la influencia de la OTAN y de EEUU en los Balcanes, en detrimento de Rusia). Después de la visita del primer ministro Tsipras a Moscú en diciembre de 2018 las relaciones parecen haberse restablecido. De todos modos, las expectativas griegas siguen siendo más bien limitadas debido a la estrecha colaboración entre Rusia y Turquía en cuestiones económicas, energéticas y relativas a la industria militar. Otro de los vínculos existentes entre Grecia y Rusia, la Iglesia ortodoxa, es al mismo tiempo una materia delicada debido a la constante competencia entre el Patriarcado Ecuménico de Constantinopla y el Patriarcado de Moscú. Finalmente, debe también mencionarse que Rusia ha mantenido siempre muy buenas relaciones económicas y políticas con Chipre, y que como miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas tiene una cierta influencia en los esfuerzos por resolver el problema chipriota.

5. *Su posición estratégica respecto a la cuestión del Mediterráneo oriental.* Además de su ubicación geográfica, que es bastante

crítica, y de las instalaciones que presta (especialmente la bahía de Souda en la isla de Creta, probablemente la instalación militar de la OTAN y de EEUU más importante –y fiable– del Mediterráneo oriental), Grecia tiene una asociación estratégica creciente con Israel, Egipto y Chipre (en la que Jordania ha sido invitada a participar) y una relación privilegiada –en distintos grados– con el mundo árabe, Irán y, como ya hemos mencionado, con Rusia y China.<sup>4</sup>

Los vínculos comunes en estas asociaciones trilaterales (Grecia y Chipre con Israel y Egipto, respectivamente) son las preocupaciones relativas a la estabilidad regional y a la necesidad de cooperación en el sector energético. La relación ha ido evolucionando desde el concepto inicial de la percepción de unos adversarios comunes, que constituía una base más bien inestable para una relación estratégica, a uno basado en los intereses comunes. En vista de la absoluta carencia de una estructura de seguridad regional, estos programas de cooperación subregionales son actualmente la única alternativa. Para optimizar su contribución a la seguridad regional dicha cooperación ha de ser tan inclusiva como sea posible de forma realista.<sup>5</sup>

El deslizamiento hacia el autoritarismo y un sistema presidencial al estilo de Putin han provocado turbulencias en las relaciones de Turquía con la UE, mientras que la creciente autonomía de Turquía en política exterior y los indicios de su alejamiento de las instituciones euroatlánticas han contribuido al ensanchamiento de la brecha estratégica entre Turquía y EEUU que empezó en 2003. Ha habido muchos altibajos a lo largo de los años, pero en los últimos meses se han producido profundos desacuerdos en la gestión del conflicto sirio y en el apoyo de EEUU a los kurdos (una cuestión de naturaleza existencial para Turquía), el acercamiento entre Ankara y Moscú y la decisión de comprar el sistema S-400 de defensa aérea (con la amenaza estadounidense de un embargo sobre la venta del avión de combate F-35).

Estados Unidos no está dispuesto a descartar a un país importante como Turquía pero está prudentemente curándose en salud mejorando la cooperación con Grecia y reubicando algunas de sus instalaciones militares. La luna de miel entre Atenas y Washington también se ve facilitada por los intereses convergentes sobre temas energéti-

cos en el Mediterráneo oriental entre empresas energéticas estadounidenses, Grecia y Chipre, así como por el papel constructivo de Grecia en los Balcanes occidentales, donde Estados Unidos expresa su preocupación por el papel de las potencias no occidentales.

El alcance del realineamiento estratégico en el Egeo y en el Mediterráneo oriental vendrá en gran parte definido por la voluntad del presidente Erdogan –que puede ser tan enérgico en determinadas ocasiones como flexible en otras– de acomodarse a los intereses estadounidenses habida cuenta de la profundización de la crisis económica en Turquía, pero también por el desarrollo de los acontecimientos en Siria, así como por las políticas de los principales países de la UE, que se muestran renuentes a romper completamente con un socio comercial importante que también controla los flujos de refugiados/emigrados procedentes de Siria y de otros países hacia Europa. El descubrimiento de nuevas fuentes de hidrocarburos podría ser un punto de inflexión, mientras que las ambiciones francesas en el Mediterráneo oriental y el papel de la OTAN en el flanco sur podrían ser factores de una importancia algo secundaria.

Grecia tiene efectivamente una ventana de oportunidad para mejorar su posición estratégica en el Egeo y en el Mediterráneo oriental. Pero hay que estar precavidos ante las expectativas poco realistas, pues Turquía no puede –por varias razones– ser completamente sustituida por Grecia. Por otro lado, Atenas no tiene motivos para enfocar el juego estratégico en la región como un juego de suma cero, pues claramente no está a favor de una Turquía convertida en lobo solitario que se alejaría de las instituciones occidentales. Los intereses griegos estarían mejor atendidos por una Turquía democrática y orientada hacia Occidente, pero todas las partes interesadas tienen que estar preparadas para escenarios menos deseables.

## Las dimensiones europea y transatlántica

Las dimensiones europea y transatlántica de la política exterior y de seguridad griegas tienen una importancia cada vez mayor. Dado que la opción estratégica de Grecia es integrarse tanto como sea posible en la arquitectura de seguridad europea (las encuestas de

4. Dervis, Kemal et al., *Greek Myths and Reality*, The Brookings Institution, martes 6 de agosto de 2013.

5. Dokos (2018).

opinión de los últimos años ponen de manifiesto un respaldo fuerte y estable a dicha opción), y dado que los intereses de seguridad de Grecia están mejor atendidos por un enfoque preventivo de resolución de conflictos y por una contención temprana de las fuentes de inestabilidad, podría querer contribuir seguramente a estos esfuerzos. En ese caso, podría ser necesaria una reestructuración parcial de sus fuerzas armadas en el sentido de incrementar la participación y la interoperabilidad con las fuerzas multinacionales de la UE y la OTAN.

Sin embargo, las actuales limitaciones fiscales y las prioridades de la defensa nacional, así como la cultura estratégica de Grecia han relegado esta posibilidad a un objetivo de prioridad secundaria.<sup>6</sup> A la larga, el reto para Grecia seguirá siendo la reconciliación de sus responsabilidades internacionales con unos intereses y convicciones relativos a la seguridad nacional profundamente arraigados. Al mismo tiempo, será esencial que Atenas mantenga una relación estrecha con Estados Unidos, que sigue siendo el actor estratégico más destacado en el Mediterráneo oriental, pese a la erosión que su posición hegemónica ha sufrido durante la última década.

## Conclusiones

Respecto a la futura agenda griega de política exterior y de seguridad, las relaciones con Turquía seguirán siendo probablemente la máxima prioridad. A Grecia le interesa que Turquía siga ligada a las instituciones occidentales y comprometida con un proceso de modernización política, económica y social. Pero obviamente esto dista mucho de estar garantizado. La eventual ampliación de la OTAN y la UE en los Balcanes occidentales será una contribución considerable a la transformación de la zona en una región más estable, democrática y económicamente desarrollada, eliminando el factor de la ecuación de la seguridad de Grecia. Lamentablemente, es previsible que el Mediterráneo y Oriente Medio sigan siendo regiones de una considerable incertidumbre, y la planificación de la seguridad griega tendrá que tenerlo en cuenta.

Los responsables de la política de seguridad griega actuarán en un futuro previsible bajo la espada de Damocles

de los problemas económicos del país, que le está imponiendo serias restricciones y limitaciones. En un momento en que organizaciones como la UE y la OTAN están evolucionando para adaptarse a una nueva dinámica global, regional y nacional, Grecia tiene que encontrar su propio nicho en la distribución de papeles e influencias, y convencer a sus socios y aliados de su propio valor añadido para gestionar los desafíos a la seguridad común. Una tarea en verdad difícil para un país con unos recursos limitados, pero la alternativa es la marginación estratégica y la incapacidad de proteger sus intereses nacionales fundamentales.

Por necesidad, el concepto clave de la política exterior y de seguridad griega será el uso inteligente de sus recursos en la política exterior y de defensa. Economías de escala, programas cooperativos, explotación plena de modelos organizativos de la máxima eficiencia y doctrinas operacionales, así como el empleo de nuevas tecnologías, podrían ser parte de la respuesta a los problemas de Grecia en el sector de la defensa. Con esta finalidad, Grecia podría decidir explorar posibles beneficios del concepto de mancomunidad (*pooling and sharing*) de la UE, la Coordinación Estructurada Permanente (PESCO, por sus siglas en inglés) y el Fondo Europeo de Defensa, del concepto de “defensa inteligente” de la OTAN y de las oportunidades bilaterales de formación, defensa y reforma del sector seguridad, gestión de crisis y sistemas de gestión de desastres, y de los mecanismos de planificación estratégica.<sup>7</sup> La frecuente Revisión Estratégica de la Defensa, un procedimiento estándar en todos los países de la OTAN encaminado a proporcionar alerta temprana e identificación de cambios en el entorno securitario también sería de vital importancia para diseñar una política de seguridad eficaz. En vista de las dificultades de coordinación entre ministerios y agencias, la falta de un mecanismo coordinador de los problemas de la seguridad nacional (especialmente teniendo en cuenta que se está adoptando progresivamente una definición más amplia del concepto de “seguridad nacional”) es cada vez más pronunciada. En este contexto, la creación de un Consejo de Seguridad Nacional sería muy recomendable y ha sido objeto de discusión entre los expertos durante años, aunque sin obtener ningún resultado práctico.<sup>8</sup>

En suma, el principal reto para la política de seguridad griega seguirá siendo la gestión de una ecuación de seguridad

compleja. Entre sus múltiples variables se incluyen: una vecindad inestable; la fuerte percepción de una amenaza territorial procedente de un país vecino; la búsqueda continua de una capacidad de disuasión suficiente, sin menoscabo de la frágil economía del país; la capacidad de abordar de un modo eficiente las amenazas *blandas* pero de una intensidad creciente a la seguridad (y en este contexto, la protección de fronteras tendrá una prioridad superior tanto para Grecia como para la UE); y el saber encontrar un equilibrio satisfactorio entre sus “obligaciones” nacionales, europeas y transatlánticas, así como sus relaciones políticas y económicas con las grandes potencias. Sin duda una tarea ingente para el *establishment* de seguridad del país, que se vería considerablemente facilitada, como ya hemos sugerido, por el fortalecimiento de la capacidad institucional del país en las áreas de la planificación estratégica y la gestión de las crisis.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Dervis, K. et al.: *Greek Myths and Reality*, The Brookings Institution, 6 de agosto de 2013.
- Dokos, T.: *White Paper on Foreign, Defence and Security Policy* (en griego), ELIAMEP, Sideris Publishers: Atenas, 2016, pp. 95-6.
- Dokos, T. y Tsakonias, P.: *The Eastern Mediterranean: New Dynamics and Potential for Cooperation*, EuroMeSCo Studies, 2018.
- Dokos, T., Tocci, N., Palm, A. y Kasapoglu, C.: *Greek-Turkish Relations and The Cyprus dispute: impact on Turkey-EU scenarios*, Diciembre de 2018. Publicación en el marco del Proyecto “FEUTURE: The future of EU-Turkey relations: Mapping dynamics and testing scenarios”. Disponible en línea: <https://www.eliamep.gr/en/publication/greek-turkish-relations.and-the-cyprus-dispute-impact-on-turkey-eu-scenarios/>
- Economides, S.: “Greece”, en Biehl, Heiko, Giegerich, Bastian & Jonas, Alexandra (eds.), *Strategic Cultures in Europe: Security and Defence Policies Across the Continent*, Springer Scientific Publishers, 2013.
- Liaropoulos, A.: “The Institutional Dimension of Greek Security Policy: Is There a Need for a National Security Council?”, *National Security and the Future*, 3(9) 2008.
- Stearns, M.: “Greek Foreign Policy in the 1990s: Old Signposts, New Roads” en D.Constas & N. Stavrou (eds.), *Greece Prepares for the 21<sup>st</sup> Century*, Woodrow Wilson Center Press, Washington DC, 1995, p. 60.
- Tsakonas, P.: *The Incomplete Breakthrough in Greek-Turkish Relations*, Palgrave MacMillan, Londres, 2010.

6. Economides (2013).

7. Dokos (2016), pp. 95-6.

8. Liaropoulos (2008).