



Peter Trimming, CC-BY-2.0

El problema de una Europa geopolítica

Oficina de Estrategia y Prospectiva
N.º 2, junio 2021

Si la Unión Europea es una potencia skantiana en un mundo hobbesiano, cada vez está más incómoda con las dos cosas. “Los europeos tenemos que lidiar con el mundo tal y como es, no como queremos que sea”, escribe Josep Borrell en su última recopilación de artículos, *European Foreign Policy in Times of Covid-19*. “Por lo tanto, tenemos que aprender a hablar el lenguaje del poder”.

Hablar el lenguaje del poder supone un cambio cultural para un bloque creado, en buena medida, para apartarlo de las relaciones entre sus miembros. La Unión fue creada para solucionar problemas internos más que para facilitar la proyección exterior. Sin embargo, el cambio está ocurriendo. Según Miguel Otero, del Real Instituto Elcano, en los últimos cinco años **se ha producido una tendencia gradual y poco perceptible hacia una cultura estratégica** que contrasta con cierto derrotismo que parece de rigor en el discurso. El mandato de Trump, las inversiones chinas y el acercamiento de Alemania a posturas francesas sobre defensa, fiscalidad e intervencionismo industrial han producido un “giro copernicano en cómo las élites europeas ven la relación entre el Estado y el mercado”. La “Comisión geopolítica” de Ursula von der Leyen y su nueva estrategia industrial

son el último hito de este proceso, no su comienzo.

El problema institucional

El debate sobre el difícil encaje institucional de las aspiraciones geopolíticas de Europa suele girar en torno a la votación por unanimidad en materia de PESC y PCSD, que a menudo genera bloqueos y una política exterior de mínimo común denominador. Para algunos, **esto no se resolverá hasta que una reforma de los tratados la sustituya por mayoría cualificada**: aunque nunca llegue a usarse, la posibilidad de llegar a una votación tiende a propiciar los consensos que la Unión siempre intenta buscar. Para otros, sería un mal precedente intentar forzar consensos en un ámbito tan sensible, ya que a la larga la supresión del veto puede acabar minando la implicación de los Estados discrepantes en una política exterior común que ellos mismos, al fin y al cabo, son los responsables de aplicar: “el procedimiento no resuelve las disputas políticas”, según Nicolai von Ondarza, de SWP. Otros, finalmente, abogan por avances más modestos, como un mayor uso de la abstención constructiva.

Sin restar importancia a la cuestión de las mayorías, dos de las últimas aportaciones a este debate —el libro de Borrell, publi-

cado en marzo, y un informe de enero sobre el Servicio Europeo de Acción Exterior en su décimo aniversario, dirigido por Pierre Vimont— colocan el foco en **dos escollos más intangibles** que dificultan, en particular, la labor del Alto Representante (AR) y del SEAE: **el problema de la cultura y de la coordinación**.

“Es esencial para una cultura estratégica europea que todos los europeos veamos las amenazas de seguridad como indivisibles, como hacen los ciudadanos de Estados Unidos desde Alaska a Florida”, escribe Borrell. Esta cultura compartida es un intangible necesario para formular una política exterior, independientemente de por qué mayoría se tomen sus decisiones. Y es un intangible que no se puede instituir con una reforma de los tratados, porque es fruto de una experiencia histórica que en las cancillerías nacionales puede ser de siglos.

En segundo lugar, la coordinación. La política exterior europea es mucho más que la PESC. Muchas otras políticas tienen una dimensión exterior que es por lo menos igual de importante para la soberanía o autonomía estratégica de la UE, como el papel internacional del euro, la resiliencia contra sanciones extranjeras, las cadenas de valor y el suministro de materiales estratégicos, la soberanía digital o las políticas comercial, migratoria y de vecindad. “Tenemos abundantes resortes de influencia, y **el problema de Europa no es una falta de poder**”, escribe Borrell. “El problema es la falta de voluntad política para la agregación de sus poderes”.

Esta idea de agregación está especialmente relacionada con las funciones del AR y del SEAE. Para Borrell, “ser AR supone tanta ‘diplomacia interna’ como externa. Europa se ha construido desde el principio sobre una doble aproximación intergubernamental y supranacional, y el Alto Representante está en el centro de esta dualidad, complejidad y ambigüedad”. Como miembro de la Comisión, es el iniciador de políticas que pueden no llegar a fructificar en el Consejo de Asuntos Exteriores, que también preside. El creciente protagonismo del Consejo Europeo y de su Presidente en los años posteriores al Tratado de Lisboa también embrolla un esquema institucional que la creación del AR pretendía precisamente cohesionar. Esto hace que el papel del AR dependa en buena medida de las circunstancias y de la interpretación de cada titular. **No es un ministro de asuntos exteriores**, con capacidad normativa y bajo la dirección de un ejecutivo soberano. Según Monika Sus, de la Hertie School, es más bien un *policy entrepreneur* cuya capacidad para formular

políticas depende de su habilidad para conjugar voluntades y discernir ventanas de oportunidad.

El SEAE, a su vez, “opera como *truit d’union* entre estos actores, incluyendo los Estados miembros, y entre marcos de políticas, desde la PESC a otras áreas con una dimensión internacional”, según el informe de Vimont. Su composición híbrida y cierta indefinición de sus funciones lo coloca en una tesitura similar, beneficiario y prisionero a la vez de una flexibilidad institucional que en último término hace que dependa de la mayor o menor implicación de los Estados miembros: “en ausencia de claridad en su misión, se ha deslizado la desconfianza”, según el informe.

El futuro de la política exterior europea depende en buena medida de estos dos elementos intangibles—la cultura y la capacidad de agregación— que son los más determinantes para que el AR y el SEAE cumplan todo su potencial institucional. Se han producido varios avances positivos recientemente, como la creación de nuevas estructuras de coordinación con el AR (el Grupo de Comisarios “Una Europa más Fuerte en el Mundo” y EXCO) y una “Brújula Estratégica”, para fomentar una cultura común sobre las amenazas de seguridad.

Pero **el problema de una Europa geopolítica es ante todo un debate institucional, constitucional incluso**, porque la estructura *sui generis* de una Unión de 27 Estados hace que estas figuras nunca podrán ser homologables a un ministro de exteriores y un servicio diplomático nacionales, lo que hace difícil dotar a la Unión de las herramientas de una potencia clásica que pueda competir con otras en un mundo multipolar. Esta es la mala noticia. La buena es que, más que cualquier otra potencia clásica, la Unión tiene otras herramientas a su alcance que quizá sean más importantes no sólo para adaptarse al mundo del futuro, sino para definirlo.

De qué sirve ser polo, si el mundo es multinodal

Suele darse por hecho que un mundo más basado en la rivalidad será necesariamente más multipolar, con varias grandes potencias cada vez más desconectadas entre sí. Esto es fruto de una asociación clásica entre interdependencia económica y relaciones pacíficas, que en la integración europea se ha verificado pero en otros momentos de la historia no. En realidad, **nada impide pensar en un futuro con más interconexión y a la vez mayor enfrentamiento**, como sugiere un informe de ESPAS escrito por Florence Gaub: “2030 no sólo será diferente en términos de la distribución del poder, sino en términos de la naturaleza del mismo poder.

El poder (...) no sólo será ejercido por los Estados, sino también por las ciudades, regiones, compañías y movimientos transnacionales. (...) Los cimientos del sistema no serán ‘polos’ sino ‘nodos’: puntos donde unos resortes se entrecruzan con otros.”

En un sistema polinodal, el poder no viene tanto de la acumulación de recursos económicos o militares como del control de estos nodos que articulan las conexiones del mundo: flujos comerciales y tecnológicos, pertenencia a alianzas y organizaciones internacionales, conectividad o poder blando. En este escenario, **la capacidad de crear normas y estándares internacionales puede convertirse en un instrumento de poder de primer orden**, por dos razones.

“El problema es la falta de voluntad política para la agregación de sus poderes”

La primera es que muchos de los resortes de poder del futuro dependen de ámbitos emergentes que todavía están por regular, como la inteligencia artificial, el *big data* y la biotecnología. La regulación de estos ámbitos determinará su evolución y qué límites encontrarán sus aplicaciones más nocivas.

La segunda es que, a medida que la globalización avanza, cada vez son más los problemas globales que necesitan una regulación supranacional. Esto significa trasladar cada vez más ámbitos de regulación, antes un asunto interno de los Estados, al ámbito de la política exterior, donde ya no los regulan las leyes de los parlamentos sino tratados o sistemas jurídicos creados por tratado, como el Derecho derivado de la Unión. **Para la UE, la regulación supranacional fue una innovación. Para el mundo del siglo XXI, quizá sea una necesidad mínima.**

La capacidad de influir a través de la producción de normas no es sólo una oportunidad para la proyección de Europa, sino la única manera de defender ciertos intereses para los que la regulación interior, incluso a nivel europeo, es insuficiente. El Pacto Verde no puede funcionar sin cierta alineación con los planes de descarbonización de otras regiones. Tampoco la regulación europea de internet puede ser eficaz sin cierta interoperabilidad con la de otras regiones. Es probable que, ante

ciertas tensiones que la digitalización parece estar creando en el modelo político de las democracias, la voluntad de muchas democracias de conjugar derechos digitales y apertura a la economía mundial cree un fuerte incentivo para que la UE y otros países *like-minded* adopten un enfoque regulatorio común que será tanto más eficaz cuanto más amplio sea.

Es importante recalcar que **esto va más allá del efecto Bruselas**, que incentiva a otros países a adoptar normas y estándares europeos para acceder al Mercado Interior. No se trata sólo de promover a las normas europeas como un ejemplo, sino de integrar a Europa en auténticos marcos regulatorios suprarregionales que creen una suerte de coaliciones *ad hoc* para ámbitos concretos, con los países con los que compartimos intereses y valores. La experiencia regulatoria de Europa, surgida de la construcción del Mercado Interior y de una arquitectura institucional basada en la búsqueda de consensos, es un activo para **convertir a Europa en un hub de regulación con el que otros actores puedan conectarse** para resolver los problemas de cooperación internacional, que también afectan a sus intereses.

El problema de una Europa geopolítica es, ciertamente, cómo dotarse de algunos de los instrumentos de una política exterior clásica, para ser actores autónomos y relevantes en nuestro propio vecindario. Pero esto **no significa aceptar la premisa de que para sobrevivir en el futuro sea necesario convertirse en una superpotencia más**, en un mundo multipolar que quizá no lo sea. Podemos adaptarnos a las nuevas reglas del juego o intentar influir en cómo se escriben, para que no entren en contradicción con nuestros valores y modelo institucional. Quizá la respuesta sea una vía intermedia que siga construyendo una Unión menos kantiana, sin renunciar a contribuir a la arquitectura internacional de un mundo menos hobbesiano. ●

Referencias

- “European Foreign Policy in Times of Covid-19”, Josep Borrell
- “From self-doubt to self-assurance: the European External Action Service as the indispensable support for a geopolitical EU”, Pierre Vimont, Christophe Hillion, Steven Blockmans (informe de la Task Force EEAAS 2.0, enero 2021)
- “Europa desarrolla músculo estratégico: el plan de industrialización de la UE”, Miguel Otero (El Confidencial, 30 mayo 2021)
- “Global trends to 2030: challenges and choices for Europe”, Florence Gaub (informe de ESPAS, abril 2019)
- “The princess, the pea and foreign policy” (The Economist, octubre 2020)