



EL EMPEÑO DE EUROPA
POR PROYECTARSE
GLOBALMENTE EN EL
MUNDO POSPANDÉMICO

ROSA BALFOUR

Directora de Carnegie Europe

Un año después: mirando atrás y hacia el futuro

El ansiado “día después” de la pandemia aún no ha llegado a Europa¹. En plena primavera de 2021, el mundo pospandémico no se vislumbra aún en el horizonte. La resistencia del coronavirus, la preocupación por su lastre sobre las economías del continente y la lentitud inicial de la campaña de vacunación han añadido volatilidad a la política europea. Los líderes políticos de la UE y de los estados miembros han estado en modo “crisis de pánico”, evidenciando lo difícil que será “resurgir a mejor” —el mantra de la mayor parte de gobiernos occidentales en el mundo pospandémico. Forcejeos con las compañías farmacéuticas; disputas con el Reino Unido pos-Brexit; discusiones entre jefes de estado y de gobierno por la obtención y la distribución de la vacuna; viajes poco edificantes a Rusia y a Turquía; ambigüedades respecto a la estrategia con China de la UE; dudas entre vecinos y socios de la UE acerca de su compromiso real con la solidaridad en la lucha global contra el coronavirus... Todo esto dificulta la identificación del papel global que debe jugar la UE en un mundo pospandémico.

Como bien expresó en su célebre frase el primer ministro británico, Harold Macmillan (1894-1986), los acontecimientos tienden a dominar la política del día a día —y los acontecimientos recientes no han sido favorables a la UE. Ello, sin embargo, no debería ofuscar la percepción de los cambios y tendencias más amplios que están reconfigurando el contexto global y el papel de Europa en el mismo. Este artículo identifica dichas tendencias globales, a la vez que explora las oportunidades y las limitaciones que éstas presentan para la UE, y, finalmente, examina qué se necesita en el plano interior para marcar la dirección futura de Europa.

Dar sentido a las tendencias globales

El mundo actual está en medio de una revolución tecnológica y de una crisis climática que reconfiguran nuestra seguridad y nuestras democracias. Una consecuencia de la pandemia del coronavirus para Europa es que ha servido para confirmar el compromiso colectivo de la UE respecto a la lucha contra la crisis climática, y ha acelerado el impulso para la transformación de la economía hacia unos objetivos digitales y ecológicos. La implementación del fondo de recuperación de la UE acordado en julio de 2020 inyectará nuevos recursos financieros para contrarrestar los efectos económicos adversos de la pandemia, apuntalando precisamente la transformación digital y verde de la economía. En este sentido, el rumbo de la UE está en consonancia con los dos retos planetarios más importantes.

Europa está condicionada, sin embargo, por diversos retos globales. El auge de la geopolítica y la rivalidad interestatal se está consolidando. La máxima prioridad de EEUU es revitalizar las alianzas para afrontar el auge de China y su creciente cuestionamiento de la seguridad, los derechos humanos y la independencia de otros países asiáticos. El acercamiento a Beijing de la actual administración estadounidense está en agudo contraste con el de la administración Trump, pero el objetivo de



contención de China sigue siendo el mismo. La rivalidad entre EEUU y China y la forma en que la administración Biden pilote este proceso será una de las dinámicas más desafiantes para la UE y sus estados miembros. Mientras tanto, Rusia, China y Turquía, entre otros, están incrementando su influencia global, jugando sus bazas en la escena internacional. El poder de China tiene sus raíces en su extraordinario desarrollo económico; mientras que Rusia y Turquía sacan partido de la provocación y de la subversión de las normas. Todos están haciendo progresos en su aspiración de alterar el orden internacional basado en reglas. Y los estados pequeños tratan de cubrirse frente a las potencias que compiten entre ellas.

El predominio de la geopolítica y de la rivalidad interestatal no debe ensombrecer otras tendencias coexistentes que también contribuyen a la reconfiguración del sistema internacional, como por ejemplo la difusión del poder hacia los actores no estatales en aras del auge de las ciudades, las organizaciones subestatales y regionales o la resiliencia de una sociedad civil cada vez más capaz de organizarse transnacionalmente. La pandemia ha puesto de manifiesto la existencia de sociedades compuestas por múltiples instancias, que abarcan desde la solidaridad que emergió durante la primera oleada de la pandemia, al auge del individualismo y de los movimientos anticonfinamiento que proliferaron en las siguientes. La deriva de la opinión pública, la fuerza de los movimientos populistas o la confianza en los gobiernos y en el seno de las sociedades juegan un papel importante en la configuración de las tendencias globales, pero también cuestionan o refuerzan las decisiones de los gobiernos respecto a la salud pública y a la cooperación internacional. Esto requiere una reflexión profunda acerca de la gobernanza global, regional, nacional y local, y potencialmente ofrece un amplio abanico de oportunidades para que la UE se reforme y pueda adaptarse mejor al mundo pospandémico. Finalmente, otro factor importante que dará forma al mundo pospandémico será la manera en la que el denominado Sur Global emerja de la crisis.

1. Véase Balfour, 2020a.



Los muchos informes publicados por las Naciones Unidas y sus agencias subrayan el impacto crítico de la pandemia en las condiciones sociales, sanitarias, económicas y medioambientales en los países más pobres, planteando la posibilidad de una “década perdida”. La deuda creciente, el desempleo y las desigualdades respecto al hemisferio norte y en el seno de cada país amenazan con revertir los avances conseguidos en la reducción de la pobreza, amplificando también el impacto de la crisis climática en las regiones más empobrecidas del mundo². En un contexto en el que el Sur Global también es un terreno abonado para la rivalidad geopolítica, con las incertidumbres relativas al impacto económico de la pandemia, y en vistas de los reveses que la gobernanza global y las instituciones internacionales sufrieron especialmente durante la administración Trump, el camino que tiene que recorrer el Sur Global para recuperarse es realmente muy difícil y requerirá de mucha cooperación internacional.

Encontrar un espacio para la UE en el mundo pospandémico

En política internacional, el acontecimiento reciente de mayor repercusión tuvo lugar en noviembre de 2020, con la elección de Joe Biden como nuevo presidente de Estados Unidos, que, por cierto, podía no haber tenido lugar con una gestión menos pésima de la pandemia por parte de la anterior administración. Durante los primeros meses de gobierno, Biden ha dado ya indicios de las implicaciones que este cambio tendrá para la UE. El alivio que recorrió Europa con el relevo en la Casa Blanca evidenció también el daño infligido durante cuatro largos años sobre la relación transatlántica. Así, ya en las primeras semanas de la nueva presidencia presenciamos un tremendo esfuerzo

La calidad de la democracia en Europa necesita ser alimentada, porque es una fuerza importante y valiosa de *poder blando* en la escena global, y porque las fuerzas iliberales buscan un poder disminuido de Europa

2. Véase Development Finance, 2021.

por recomponer los lazos con los aliados de EEUU, en particular con Europa y Asia como objetivos prioritarios. Estados Unidos también volvió a la mesa multilateral; se reincorporó al Acuerdo de París –como había prometido Biden, en el primer día de su mandato, a la Organización Mundial de la Salud y al PAIC, al Plan de Acción Integral Conjunto (el acuerdo internacional sobre el programa nuclear de Irán) y dio su aprobación a la elección de un nuevo director general de la Organización Mundial del Comercio, entre otras medidas. El apoyo al multilateralismo sigue siendo un objetivo internacional básico para la UE; ello sumado al nuevo compromiso de Estados Unidos fortalecerá la acción exterior de la Unión Europea, independientemente de lo alineados o no que estén la UE y EEUU respecto a temas concretos.

Bastó muy poco tiempo para que el mensaje de Washington sobre recomponer las relaciones y escuchar a los aliados³ calase entre los líderes de la UE, pero la reanudación de la cooperación con Estados Unidos, por ejemplo, respecto a las sanciones específicas que deben aplicarse a China por su persecución de los uigures, respecto al PAIC o en el seno de la OTAN, está dando lugar a un debate más amplio sobre el rol global de Europa. En este contexto, emergen dos visiones: por un lado, la que prioriza recomponer y reformar las relaciones internacionales; por el otro, la que prioriza la necesidad de alcanzar cuanto antes la autonomía estratégica.

Cambios en la cooperación global

El mundo pospandémico de la UE es también un mundo pos-Brexit, y la nueva relación con Londres no empezó por el buen camino. Sean cuales sean las complicaciones bilaterales y la acritud existente, la UE sigue siendo uno de los socios más importantes del Reino Unido, y viceversa. Tarde o temprano, deberán establecerse mecanismos de cooperación sistemática, ya sean *ad hoc* –como es probable que sean a corto y medio plazo, o más institucionalizados⁴. La relación transatlántica está todavía en el núcleo de Occidente; reimaginarla en los actuales términos será un auténtico rompecabezas de las relaciones internacionales futuras.

Durante la administración Trump, la rivalidad EEUU-China avivó la división en todo el mundo, y es probable que, en el contexto actual, surjan alianzas globales mucho más fluidas y diversificadas. Estados Unidos deposita una gran importancia en la interacción con sus socios asiáticos, mientras que el Reino Unido, en su reciente Revisión Integrada de la Política Exterior, de Defensa, Seguridad Nacional y Desarrollo, pone énfasis también en el sesgo Indo-Pacífico⁵. Asistimos pues a un realineamiento, en el que la UE debería hacer suyo el propósito de establecer asociaciones con países de todo el mundo, combinando la cooperación funcional *vis-à-vis* en temas concretos (clima, comercio, seguridad regional y marítima y diálogo sobre cuestiones multilaterales) con el apoyo que la UE ofrece tradicionalmente a la integración regional. África está bien posicionada en la lista de prioridades de la UE, sin embargo, la anunciada cumbre UE-África para discutir nuevas agendas e ideas para reimpulsar la asociación ha sido pospuesta indefinidamente debido a la pandemia.

3. Véase Blinken, 2021.

4. Véase Balfour, 2020b.

5. Véase Cabinet Office, 2021.





La UE entre la autonomía estratégica y el fracaso: el rol de EEUU

El debate en la UE en torno a la citada “autonomía estratégica” cobró fuerza durante el mandato de Trump, como respuesta al aislamiento de Washington en la escena internacional. Sin embargo, la UE no ha podido lidiar eficazmente con los imperativos geopolíticos de la vecindad de Europa –desde Mali hasta el Mediterráneo Oriental, desde Siria a Belarús– viéndose despojada de su unidad, estrategia y del compromiso político. Ni siquiera respecto a la voluntad de ampliación hacia los Balcanes occidentales Bruselas ha sido incapaz de contrarrestar la fragmentación. En suma, la autonomía estratégica es un concepto vacío si la UE y sus estados miembros son incapaces de –o se resisten a– abordar eficazmente los desafíos geopolíticos en su vecindad.

Ahora que Estados Unidos está de vuelta (*America is back*), surge la oportunidad de redefinir el concepto de autonomía estratégica en dos sentidos. En primer lugar, la autonomía estratégica no tiene por qué ser vista en contraposición a los intereses de EEUU. En un momento en que la seguridad asiática escala posiciones en la agenda estadounidense, un mayor papel de Europa en su vecindad sería probablemente bienvenido, en términos generales. En segundo lugar, la ampliación del concepto para dar cabida también a la geoeconomía juega a favor de las fortalezas de Europa, y es especialmente relevante desde que la pandemia del coronavirus ha puesto de manifiesto que la salud pública tiene mucho que ver con la seguridad. Esto implica recalibrar la fortaleza económica y política de la UE, y también explorar cómo su resiliencia interna puede ponerse en valor en el exterior para perseguir sus objetivos globales, como son la estabilidad y un orden internacional basado en reglas.

¿Puede Europa hacer frente al desafío?

La actitud de criticar a la UE como un actor internacional —apelando a su carencia de voluntad política y de visión estratégica— se ha convertido en un tópico. Ciertamente, los estados miembros están tan divididos que a menudo actúan como peones en la estrategia de actores más poderosos y/o capaces que ellos. Los equilibrios interinstitucionales parecen haber ganado preeminencia sobre el diseño de soluciones comunes a los problemas en materia de política exterior. Y con el horizonte de elecciones previstas en los próximos meses en Alemania —septiembre de 2021— y en Francia —abril de 2022, resulta difícil imaginar de dónde pueda venir el liderazgo que la lleve a resurgir.

Sin embargo, esta visión más oscura subestima las fortalezas de la UE y de su mercado único, el bloque comercial más grande del mundo, como un regulador que impulsa los estándares mundiales en materia de salud, medio ambiente, derechos laborales, y como la mayor y más resiliente sociedad democrática, a pesar de sus muchas y flagrantes carencias⁶.

Para hacer frente a los desafíos de un mundo poscoronavirus y para reforzar su política exterior y su papel global, la UE tendrá que actuar en tres áreas interrelacionadas: en primer lugar y por necesidad, deberá contrarrestar la recesión económica; en segundo lugar, mejorar la calidad de sus democracias; y en tercer lugar, aprovechar las oportunidades que generará la pandemia para incrementar su ventaja en una economía verde y digital, poniendo el foco en las generaciones más jóvenes.

En julio de 2020, el acuerdo sobre el fondo de recuperación (*NextGenerationEU*) supuso un gran salto adelante tras una década durante la cual Bruselas se limitó a salir del paso de la crisis de la Eurozona, sin abordar las carencias estructurales de los mecanismos de gobernanza económica. La pandemia acabó con el dogma de la austeridad política, pero el debate sobre los principios de la gobernanza de la Eurozona no ha hecho más que empezar. La lenta implementación de la vacuna significa que es poco probable que la UE vea su economía repuntar al mismo tiempo que la de EEUU y el Reino Unido; será fundamental que los gobiernos sean capaces de gestionar simultáneamente el impacto económico y social a corto plazo de una pandemia que está durando más tiempo de lo esperado, y que empiecen a diseñar un nuevo contrato social y económico para la Unión.

Si bien es demasiado pronto para ver el marco general de todo ello, la fortaleza de Europa reside en la combinación de los niveles nacional y comunitario. Las instituciones de la UE, menos afectadas por los ciclos electorales a corto plazo y por la volátil política doméstica, pueden ser las impulsoras de cambios políticos que afecten tanto al conjunto como a cada uno de los países, así como de políticas que miren hacia el futuro, como la transformación verde y digital de la economía, las inversiones en investigación y tecnología, las políticas de apoyo a la juventud o las mejoras en la infraestructura sanitaria y en las tecnologías que la sustentan.

6. Muchas de las cuales han sido señaladas repetidamente durante la última década por los estudios de observatorios de la democracia como la EIU (Economist Intelligence Unit) o la V-Dem (Variedades de Democracia).

Implementar políticas internacionales para la salud como bien público global, luchar contra la crisis climática, diversificar las cadenas de suministro y comprometer a socios en una economía verde y digital son áreas en las que la UE tiene fortalezas y una trayectoria

La capacidad de Europa para consolidar y renovar la calidad democrática de sus estados miembros es un requisito fundamental para construir su futuro. Las sociedades democráticas han sido un pilar esencial de la integración europea —“paz, prosperidad y democracia”— y una fuente de fortaleza con respecto a su rol global. Sin embargo, la democracia se ha visto recientemente amenazada en Europa. En algunos países de la UE, líderes liberales que están en el gobierno y/o en partidos políticos fuertes han socavado sistemáticamente el imperio de la ley y otros principios fundamentales. Desde el Brexit, populistas iliberales y de extrema derecha en Francia y en Italia han cambiado de estrategia: de amenazar con salir de la Unión a permanecer en ella como recalitrantes euroescépticos. De la mano con sus colegas en Hungría y Polonia, han promovido una visión de la integración en la UE que se centra exclusivamente en el mercado único y en la redistribución de fondos, pero que renuncia a cualquier fortalecimiento de su proyección global.

En resumen, la calidad de la democracia en Europa necesita ser constantemente alimentada, no solo porque sea una fuerza importante y valiosa de *poder blando* en la escena global, sino también porque desde el punto de vista de las fuerzas liberales, el papel de Europa es el de un poder disminuido, que pone a la UE a merced de poderes externos que socavan su solidez, como han estado haciendo durante la última década las potencias con las que compite en la escena internacional. Ahí es donde reside la profunda conexión entre los logros internacionales e internos de la UE.

La Conferencia sobre el Futuro de Europa (aplazada en 2019, y puesta en marcha el 9 de mayo de 2021, hasta la primavera de 2022) se ha configurado de una forma que hace improbable que pueda insuflar nueva vida a las prácticas democráticas europeas. Sin embargo, otras fuentes de inspiración y activismo en el continente impulsarán la política en nuevas direcciones. Las ciudades, las instituciones regionales, las organizaciones transnacionales y los movimientos juveniles son cada vez más influyentes. Los movimientos de protesta y la resistencia

ante las intrusiones del gobierno en el ámbito de las libertades civiles han continuado durante la pandemia. La UE no cambia solamente con las reformas de los Tratados; la renovación democrática también debe impulsarse desde abajo.

Y la pandemia ofrece más oportunidades para conectar estos movimientos sociales de base con la acción internacional, de manera similar a como el activismo climático ha impuesto la crisis climática en la agenda política. El Acuerdo de París fue posible no solo por los compromisos intergubernamentales, sino también por las alianzas globales entre ciudadanos, organizaciones, estados, organizaciones regionales, instituciones multilaterales y el sector privado. Hacer frente a la pandemia del coronavirus requiere tipos similares de alianzas alrededor del mundo que, potencialmente, proporcionen a la UE nuevas oportunidades de dar forma a su proyección global.

Implementar políticas internacionales que promuevan la salud como un bien público global, luchar contra la crisis climática, diversificar las cadenas de suministro para disminuir las dependencias y comprometer a los socios en el desarrollo de una economía verde y digital son áreas en las que la UE tiene fortalezas y una trayectoria. En salud, clima, comercio, regulación, finanzas internacionales, en facilitar la diplomacia pacífica innovadora, la gobernanza y el desarrollo internacional, Europa puede movilizar poder, socios e ideas. Invertir en investigación, tecnología y economía verde junto con los aliados internacionales puede crear un nuevo espacio para la innovación, explotando la energía para el cambio que la pandemia no ha logrado integrar. Hacerlo requiere invertir en los vínculos entre la resiliencia democrática de la propia Europa y sus dimensiones internacionales. El objetivo final será mejorar el orden multilateral en el que la UE —un sistema multilateral en sí mismo, complejo— pueda prosperar.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Balfour, Rosa. "Europe's Global Test". *The day after*. Carnegie Endowment for International Peace, 9 de septiembre de 2020(a).
- Balfour, Rosa. "After Brexit: Recasting a UK-EU dialogue on foreign policy". *The Foreign Policy Center*, 16 de diciembre de 2020(b).
- Blinken, Antony. Reaffirming and Reimagining America's Alliances. *Discurso en la sede de la OTAN*. US Department of State, 24 de marzo de 2021. Accesible en línea: <https://www.state.gov/reaffirming-and-reimagining-americas-alliances/>
- Cabinet Office. "Global Britain in a Competitive Age: the Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy". *Policy paper*, Gov-UK, 16 de marzo de 2021.
- Development Finance. 2021. Accesible en línea: <https://developmentfinance.un.org/fsdr2021>