

«SI LA UNIÓN EUROPEA QUIERE
TENER VOZ EN LOS ASUNTOS
GLOBALES DEBE INVOLUCRARSE
EN LAS LUCHAS GEOPOLÍTICAS»

Pol Morillas, Director de CIDOB

EN CONVERSACIÓN CON

Jeremy Shapiro, Director de investigación
del European Council on Foreign Relations
(ECFR)

JEREMY SHAPIRO

(Massachusetts, 1967) es director de investigación del European Council on Foreign Relations (ECFR) desde 2015. Anteriormente, fue miembro del equipo de planificación de políticas del Departamento de Estado de EEUU y asesor de las fuerzas de estabilización de la OTAN. Como consultor jefe del secretario de Estado adjunto de EEUU Philip Gordon (2009-2013), ofreció asesoramiento estratégico en materia de política exterior y relaciones transatlánticas. Entre sus libros más importantes destaca *Towards a Post-American Europe: A Power Audit of US-EU Relations* (ECFR, 2009), donde analiza las relaciones de poder entre ambas potencias. La entrevista tuvo lugar en Barcelona, en el transcurso de su participación en la conferencia anual «War and Peace in the XXIst Century» que organiza CIDOB y que en 2022 abordó la geopolítica de Europa y la evolución del conflicto en Ucrania.

Pol Morillas (PM): Usted sostiene que el concepto de soberanía europea requiere de un posicionamiento geopolítico más firme en los asuntos internacionales. En un contexto como el actual, marcado por grandes cambios e incertidumbres y en el que resurgen potencias que aspiran a cuestionar el orden internacional, sus normas y sus estructuras, ¿cómo cree que la invasión rusa de Ucrania y la revitalización de la alianza transatlántica van a transformar el concepto de soberanía europea?

Jeremy Shapiro (JS): Mi impresión es que actualmente la soberanía europea se mueve en dos direcciones diferentes. Una hace referencia a la guerra en Ucrania, y la segunda apela a la autonomía. La primera, y quizá la más evidente, es que la invasión de Ucrania por parte de Rusia es una prueba más del retorno de la competencia geopolítica como una de las fuerzas motrices del orden internacional actual y en consecuencia, si la Unión Europea y sus estados miembros quieren tener voz en los asuntos globales, irremediamente deberán involucrarse en esta lucha geopolítica; esto implica que deberán pensar más en términos geopolíticos, y que van a tener que desarrollar capacidades que les permitan actuar de manera autónoma en diversas áreas clave. Mi impresión es que la guerra de Ucrania ha evidenciado esta realidad sobradamente, y que los europeos así lo han reconocido,

actuando con una audacia que resulta impresionante para sus estándares habituales –no tanto para los estándares del resto del mundo–. Con anterioridad a la guerra de Ucrania, la respuesta a esta cuestión habría sido que los europeos no han avanzado mucho en pro de su soberanía, pero tras los últimos sucesos en Ucrania debemos reconocer que la UE ha avanzado más en las últimas semanas que en los últimos años.

PM: Centrémonos en la cuestión de la autonomía. Por lo general, cuando hablamos de soberanía europea, tendemos a vincularla indefectiblemente al concepto de autonomía estratégica, ¿puede realmente Europa actuar de manera autónoma? En otras palabras, ¿puede la UE desarrollar una autonomía estratégica eficaz?

JS: Insisto, la crisis ruso-ucraniana ha demostrado de manera palmaria que Europa tiene que ser más soberana geopolíticamente, pero al mismo tiempo, ha reducido su necesidad de llevar a cabo una política diferenciada respecto a Estados Unidos. Uno de los efectos de la presente crisis es que ha provocado un retorno a los hábitos de la vieja Guerra Fría, cuando Estados Unidos era quien esencialmente organizaba la seguridad de Europa. En aquel contexto, los europeos participaban y contaban con cierto margen de maniobra, pero en esencia, era Washington quien tomaba la mayoría



de las decisiones y quien proporcionaba la mayor parte de los recursos. Todo indica que este es el modelo al que han regresado tanto los líderes estadounidenses como los europeos, en buena medida, porque no cuentan con otras alternativas. A los estadounidenses este *modus operandi* les resulta natural, mientras que para los europeos la sensación es que no hay otra opción, ya que Europa carece de un líder o de un marco común que garantice su propia seguridad. La percepción europea es que los estadounidenses pueden ayudarles en la toma de decisiones y a mantener su unidad interna. No se les puede culpar por ello, y menos en esta crisis en particular. Sin embargo, resulta un baño de realidad que coarta el despliegue de una aproximación genuinamente europea a esta crisis, con capacidades autónomas, y que responde también a la constatación de que en Estados Unidos han focalizado su atención en China –y que por tanto, están cada vez menos interesados en lo que sucede en Europa–. De ello se desprende que son también un aliado menos fiable, debido a la política doméstica de EEUU y al potencial de los discursos «intransatlánticos» del *trumpismo* y sus partidarios dentro del partido republicano, que se mantienen como una amenaza desde el seno de la política estadounidense.

PM: La actual narrativa dominante acerca de la autonomía estratégica ha unido a los europeos a consecuencia de la crisis ucraniana. ¿Cree que esta unión va a durar en el tiempo? O, por el contrario, ¿volverán pronto a emerger las divisiones que siempre han existido entre los estados europeos en cuanto a su agenda internacional, y en particular, con respecto a las relaciones con Rusia? Y cuando lo hagan, ¿lo harán sobre la base de las tradicionales fracturas, como por ejemplo, la que separa las ambiciones y las capacidades efectivas?

JS: Francamente, la predicción más fácil es la que afirma que todo volverá a ser como antes, y que por tanto volverán los viejos debates ya que, en realidad, en Europa los debates tienden a eternizarse. Creo que el frente común de los europeos que el presidente ruso Vladímir Putin ha logrado edificar en los últimos meses es verdaderamente amplio, pero el compromiso se basa en unas razones muy concretas. Consecuentemente, a medida que la guerra en Ucrania se estabilice, lo natural será que las divisiones reaparezcan, tanto dentro de Europa como con sus aliados transatlánticos. Veo principalmente dos direcciones en las que esto va a suceder tan pronto como se alcance algún tipo de estabilización

en Ucrania: por un lado, se abrirá una división real en Europa sobre cómo relacionarse con Rusia una vez termine el conflicto. De hecho, existe ya una corriente de opinión, principalmente en el Este de Europa, que considera que ya estamos *de facto* en guerra con Rusia, y que el actual régimen ruso es tan intrínsecamente agresivo que no hay posibilidad de negociación, por lo que se debería aprovechar esta crisis –o cualquier oportunidad que surja– para abordar el conflicto inevitable con Rusia, más ahora, que existe una posición común y por tanto las condiciones son más favorables. Insisto, esta es una visión muy consolidada en el Este de Europa, en países como Polonia o los estados bálticos. Sin embargo, esta es una postura que los europeos occidentales o Estados Unidos no es fácil que adopten. Su visión es que, a pesar de que Rusia ha vulnerado claramente la legislación internacional, no existe el interés o la necesidad de cambiar el régimen de Moscú a riesgo de una posible guerra con Rusia. Creo que esta es una fractura que, a pesar de que ha quedado minimizada por la respuesta unitaria a la guerra, persistirá en Europa, y regresará con mayor intensidad que antes de la guerra.

Por otro lado, creo que también reaparecerá la fractura transatlántica, debido principalmente a una cuestión de prioridades: EEUU se focalizará de nuevo en China, que es su principal problema y destinarán recursos y esfuerzos en ello, aunque haya sido Rusia la que claramente ha desestabilizado el sistema internacional. Si observamos la historia, podemos hacer una analogía con los sucesos de la Segunda Guerra Mundial: si bien fue Japón quien atacó a EEUU y forzó su entrada en la guerra, la prioridad del esfuerzo militar estadounidense se centró en Alemania, que era vista como el problema principal; esto no resultó fácil de entender desde la perspectiva de las relaciones internacionales, sin embargo, Washington logró llevarlo a cabo. Algo similar sucederá en este caso: si bien Rusia ha sido el agresor, la prioridad de Washington será China. Y los europeos no van a compartir esta perspectiva, ya que incluso considerando que China es una amenaza, seguirán dando prioridad a Rusia, lo que nos devuelve a la cuestión de la soberanía y la autonomía estratégica europea: si los europeos quieren centrarse en sus propias prioridades –fundamentalmente Rusia– tendrán que desarrollar una capacidad autónoma eficaz, o de lo contrario estas diferencias perturbarán las relaciones con EEUU y entrarán en unas diatribas constantes en las que Europa lleva las de perder.



PM: Cuando hablamos de autonomía estratégica, las cuestiones de defensa y seguridad ocupan un papel preeminente, y a menudo generan controversia en relación, por ejemplo, a los vínculos con la OTAN, el principal proveedor de seguridad en el continente. Esta ha sido una tradicional fuente de discordia en Europa por lo que ¿podemos pensar en una autonomía estratégica que vaya más allá de la defensa y la seguridad? ¿Qué otras áreas deberíamos tomar en consideración cuando hablamos de una agenda más amplia para la soberanía europea?

JS: Hace tres o cuatro años, cuando en el ECFR empezamos a abordar estas cuestiones, consideramos ya que la seguridad y la defensa eran los ámbitos esenciales de cualquier autonomía estratégica europea, y creo que eso aún es así. No obstante, hoy este debate no puede limitarse únicamente a estas dos áreas. En el mundo actual, marcado por la emergente competición geopolítica, los estados están supeditando en su lucha por el poder otros muchos espacios de intercambio y de interdependencia; en nuestro caso, concluimos que el análisis geopolítico debía ampliarse a lo que denominamos entonces el «pentágono de la soberanía», que además de la seguridad y la defensa, incluía también el clima, la salud, la tecnología y la economía. El campo económico resulta interesante en particular, por la manera en que los estados están usando la coerción económica para asegurarse logros geopolíticos. Trump se sirvió de ello para presionar a Europa en su primer manda-

to; China lo ha intentado con Lituania y, cómo no, también vemos que Moscú está haciendo lo propio en el campo energético. En materia de salud, tuvimos dramáticos ejemplos durante la pandemia, con la política de China en relación a su posición dominante respecto a los suministros de material de protección individual, pero también con la denominada diplomacia de la vacuna de la que EEUU y Europa fueron partícipes. Lo cierto es que la UE ha tenido un éxito desigual en estos ámbitos, lo que, sumado a la crisis ruso-ucraniana, ha evidenciado cómo de importante es para los europeos poder repensar todas estas áreas con finalidades geopolíticas. Parafraseando a Trotsky, «puede que tú no estés interesado en la revolución, pero a la revolución le interesas tú». En otras palabras, si la UE quiere tener voz en un mundo cada vez más geopolítico, deberá pensar más geopolíticamente...

PM: ...porque a la geopolítica sí que le interesa Europa.

JS: Exactamente.

PM: Volvamos al reto de la coherencia. Dada la amplitud de los ámbitos geopolíticos donde actuar, ¿cómo podría la Unión Europea utilizar sus mecanismos e instrumentos de manera cohesionada para tener un rol geopolítico eficaz y relevante?

JS: Esta es la clave. Este es un problema tremendamente complejo debido al sistema de gobernanza de la Unión Europea, que se creó expresamente para eludir este tipo de

comportamiento. En cierto modo, podría afirmarse que la Unión Europea fue creada precisamente para despolitizar ciertas cuestiones técnicas y apartarlas del dominio de la política o, por lo menos, de la geopolítica. Por ejemplo: el comercio es un arma geopolítica de primer orden que utilizan prácticamente todos los países del mundo que la tienen a su alcance; no obstante, en Europa existe el dogma de que el comercio no debería instrumentalizarse con este objetivo. Y no solo eso, sino que el marco institucional europeo así lo refleja, con una organización comercial independiente a nivel supranacional, con un mandato y una cultura orientados a maximizar los acuerdos comerciales, y no en emplear el comercio como un arma al servicio de otros objetivos, como pueden ser la promoción de los derechos humanos o, en el momento actual, facilitar ciertas concesiones a Ucrania. Desde mi perspectiva, lo que se necesita es evolucionar tanto a nivel de la UE como de los estados miembros para coordinar las políticas de las diversas áreas e inyectar la mirada geopolítica también en aspectos que históricamente se han considerado de carácter técnico. Naturalmente, esto supone un gran reto burocrático, cultural y conceptual, donde el primer paso deber ser tomar, precisamente, la decisión de asumir el reto. La presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, ya se pronunció en este sentido cuando inició su mandato afirmando que la suya sería una «comisión geopolítica». Creo que en aquel momento ella anunció que la decisión estaba tomada, pero a la vista de los resultados no parece que haya tenido éxito en el empeño de reorientar a la Comisión en esta dirección. No obstante, sus argumentos se han visto reforzados por la guerra en Ucrania; es posible que esto suceda en el futuro ya que el marco conceptual está sobre la mesa y existen muchas personas comprometidas con ello. Queda, sin embargo, mucho trabajo por hacer.

PM: En algunos de sus escritos sobre la soberanía europea, ha planteado la idea de que, antes de que Europa actúe como una potencia soberana, debe reflexionar primero sobre el significado de dicha «soberanía». Esto se debe a que, como ha mencionado, la misma soberanía a la que aspira ahora la UE, es de la que en cierto modo se quería escapar en determinados terrenos, como la defensa o las lógicas de poder. Este es, por tanto, un proceso que requiere primero un cambio profundo de mentalidad por parte de la UE, y, segundo, de una remodelación de las estructuras, las capacidades y las políticas europeas para adaptarlas a la nueva realidad. ¿Cree que eso pueda suceder pronto?

JS: Esta predicción es de difícil pronóstico. Mi impresión es que este cambio de mentalidad ya se ha logrado en gran medida, lo cual es de por sí un gran paso. Si hace tres o cuatro años alguien me hubiera asegurado que, a día de hoy, habríamos alcanzado este nivel de autoconciencia sobre la soberanía europea, sinceramente, me hubiese quedado muy sorprendido. Los retos de gobernanza a los que apelaba van a tardar más, pero el mundo parece querer acelerarlos. Las actuales crisis están demostrando la competitividad geopolítica de forma aún más clara, y eso es lo que inspira y condiciona las dinámicas de cambio a nivel global, mucho más rápido y –mal me sabe decirlo– de manera mucho más efectiva que lo que consiguen los sesudos análisis que realizamos desde la academia y los *think tanks*.

PM: Ya que hace referencia a ello, hablemos pues de nuestro rol de *think tanks*. Mi impresión es que se nos reclama cada vez más que seamos capaces de, si no predecir el futuro, por lo menos sí anticiparnos a los acontecimientos, una tarea que resulta tremendamente compleja y con inciertos resultados. No obstante, cada vez es mayor el interés por este tipo de estudios de prospectiva, que se nos encargan desde organismos públicos, empresas privadas y demás colaboradores. ¿Qué opinión le merece esta área de investigación? ¿Cree que es conveniente desarrollarla como disciplina de estudio o quizá sea mejor ceñirse al estricto análisis de la realidad?

JS: En mi opinión el análisis de la realidad es demasiado restrictivo. Creo que el ejercicio predictivo merece la pena y que la clave es entender el porqué de los acontecimientos, más que acertar en las predicciones. Como sabe, cada año des del ECFR el director, Mark Leonard, y yo mismo hacemos un ejercicio de predicciones, en el cual pronosticamos diez tendencias geopolíticas relevantes que creemos van a suceder en el siguiente año. Aprovechamos el ejercicio para evaluar también las predicciones del año anterior, y a pesar de que somos benevolentes, hay que reconocer que nos equivocamos en muchos de nuestros pronósticos. Ahora bien, el objetivo de este ejercicio no es tanto acertar –lo que, dicho de paso, sería estupendo–, sino desvelar nuestra lógica y mentalidad, y plasmarlos por escrito. Esta es la responsabilidad que le debemos a los actores que nos hacen estos encargos: poner sobre el papel nuestros mejores razonamientos y estimaciones sobre lo que puede suceder en política internacional y hacer notar que es posible que nos equivoquemos.

Pero que ello no nos absuelva de la responsabilidad de opinar sobre lo que pensamos que puede ocurrir. El valor de este ejercicio –incluso con errores– es reevaluar la tesis que hemos creado y examinarla para entender dónde falló nuestra lógica y cómo podemos hacerlo mejor la próxima vez. La crisis entre Rusia y Ucrania es un buen ejemplo de ello. A principios de año, tanto Mark Leonard como yo pronosticamos que no habría una invasión rusa de Ucrania este año, aunque creíamos que la amenaza militar continuaría. Nuestro análisis se basaba en que la invasión no beneficiaría a Moscú, y quizá proyectamos el mismo análisis sobre la parte rusa; por tanto, asumimos que no ocurriría. Sigo creyendo que los acontecimientos nos han dado la razón, porque la invasión no está siendo beneficiosa para Rusia y auguro que seguirá siendo así. Sin embargo, Moscú lo evaluó de forma distinta y eso nos demuestra la necesidad de que entendamos mejor cómo se ve la realidad desde otros puntos de vista, y más precisamente, cómo se evalúan los costes y los beneficios de una acción como esta desde otras perspectivas distintas a la nuestra.

Esta entrevista es una síntesis editada de una conversación más extensa, que se encuentra disponible en formato vídeo en el canal YouTube de CIDOB, y a la que se puede acceder mediante el siguiente código QR:

