

El futuro de la seguridad europea · 1



Análisis 3 / 2021

9 Febrero 2021

La Unión Europea en el mundo post Covid-19

Andrés de Castro

Este análisis forma parte de una línea de investigación que el Centro de Seguridad Internacional mantiene abierta sobre el futuro de la seguridad europea. Consideramos que la Unión Europea está en un momento crucial para definir su papel en el mundo y que debe ampliar su nivel de ambición para convertirse en un actor estratégico de la escena internacional. En esta serie analizaremos el nuevo entorno internacional al que se enfrenta la Unión, los riesgos y amenazas que la acechan, el futuro de la relación trasatlántica, sus fortalezas y debilidades internas y externas, las capacidades necesarias para llegar a ser un actor estratégico y la agenda de seguridad europea más allá del 2030.

Introducción

Reflexionar sobre cómo será la Unión Europea tras la pandemia del COVID-19 parte de dos incógnitas. ¿Qué es la Unión Europea hoy? y aún más difícil de contestar ¿Cuándo y de qué manera podremos hablar de un mundo post covid?. Todo ello para finalmente contestar la pregunta ¿Dónde estará la UE en el mundo post covid?

Una de las características de la Unión Europea es que no es muy fácil de definir. No tiene carácter estatal sino que es "una asociación económica y política única en su género y compuesta por 27 países europeos que abarcan juntos gran parte del

continente"¹ Esos dos elementos (economía y política) han estado viviendo de espaldas, con mayor consenso sobre el éxito económico del proyecto -sobre todo para ciertos Estados miembros- que sobre el proyecto político, cuyo impacto podemos diferenciar en tanto a que nos referimos a cuestiones políticas internas y externas.

Relaciones *ad intra*

Frente a las relaciones internas, la Unión Europea ha establecido un marco jurídico y político que ha pretendido orientar en cierto grado el desarrollo de los Estados durante las distintas fases de su expansión. Lo anterior ha sufrido fricciones con ciertos Estados miembros que han visto limitada su capacidad de acción en el marco de su soberanía. En este sentido, es preciso resaltar el *Brexit* y las ampliaciones de 2004 y de 2007 que supusieron un fuerte cambio con la entrada de nuevos Estados miembros que habían estado bajo la supervisión del bloque socialista hasta 15 o 18 años antes, respectivamente.

Esas diferencias históricas y de perspectiva han generado la convivencia de varias estrategias desde Europa Oriental hacia ciertas ocurrencias o proyectos propios del eje franco-alemán -y/o del mundo anglosajón- que incluyen pero que no están limitadas a *identity politics*, la ideología de género y principios y valores de cierto espectro del liberalismo.

Ya en el siglo XIX en Alemania, Rudolf Virchow acuñó el concepto de *Kulturkampf* que describía el conflicto entre Otto Von Bismark y la Iglesia Católica y cuyo autor enmarcó dentro de una guerra cultural. Un siglo después, James D. Hunter publicaba su libro "Culture Wars: the struggle to define America" que desarrolla un concepto, el de guerra cultural, que Enrique Fojón ha conseguido adaptar con brillantez a la situación geopolítica actual².

La reacción frente a las mencionadas tendencias, encuentran distintas estrategias dentro del seno de la Unión, que comprenden la de pretender ser parte del juego, como es el caso de Rumanía y Lituania, la de algunos Estados de la antigua Yugoslavia que consiste en ridiculizar en el seno de sus Estados lo que consideran absurdo y la de la oposición frontal como en el caso de Hungría o Polonia.

Así, un análisis de la prensa de ambos bloques subrayará lo absurdo de la postura ajena en vez de establecer vías de comunicación que permitan el acuerdo de mínimos.

¹ https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-in-brief_es

² <https://ipi-ufv.com/wp-content/uploads/2020/07/Apunte-2020-12-Alguien-dijo-el-futuro-ya-est%C3%A1-aqu%C3%AD.pdf>

Europa Occidental no puede pretender que la Oriental asuma ciertos principios como propios ni se debe basar el futuro político de la Unión a la aceptación de aquellos.

Ni tampoco se debe optar por el bloqueo de ciertas iniciativas por parte de Europa Oriental lo que puede suponer un lastre, tanto para la recuperación económica como para la ampliación -cualitativa- del proyecto político.

El problema real es que el liderazgo franco-alemán está tratando de llevar a cabo una homogeneización de la cultura política de los Estados y de cierto componente ideológico. Está marcando las bases de lo que es y lo que no es una democracia para hacer de la Unión un club de democracias liberales homogéneo y a la medida establecida por el eje que lidera la Unión. Lo anterior no presenta demasiadas dificultades *per se* si la UE tuviera el poder interno y externo para llevar a cabo este proyecto. Es decir, que pidiera renuncias a cambio de contrapartidas concretas, en ese esquema de coste-beneficio al que se ven abocados inexorablemente, al menos, los Estados con menos recursos.

Relaciones *ad extra*

En lo que respecta a la relación con los Terceros Estados y con otras organizaciones internacionales, podemos observar que la Unión Europea no tiene un proyecto claro y no conoce quién es -internacionalmente- y dónde quiere estar.

Las razones de lo anterior son varias, pero están relacionadas con la actitud de ciertos sectores de la sociedad europea para los que influir y tener peso internacional está en contra de sus valores, fruto de ciertos complejos postcoloniales y relacionados con ciertas teorías que consideran que los no occidentales tendrían unos valores más sólidos y más respetables que los occidentales, siendo preciso otorgarles espacios de poder.

Esto ha sido destacado y criticado por teóricos de las Ciencias Sociales que se sitúan incluso a la izquierda del espectro político, como Slavoj Žižek. En ese sentido, el autor esloveno considera que existe en Occidente una tendencia a la crítica del eurocentrismo atribuyéndole la responsabilidad de todo lo negativo e incluso asumiendo una presunta maldad generalizada. Sin embargo, apunta Žižek, es precisamente esa auto-humillación la que les otorga a los *white liberals* el privilegio y el monopolio de juzgar y de hacerlo revestido de universalismo. El ya archiconocido concepto del *liberal guilt* o culpa liberal.

La consecuencia básica de ese sentimiento bastante generalizado es la falta de toma de decisiones en cuestiones estratégicas a lo que se añade un componente de

ignorancia de la realidad internacional y de buenismo que se ilustra, por ejemplo, en las discusiones sobre la política migratoria.

Cierta parte de nuestras élites políticas se opone a las expulsiones de migrantes irregulares, pero a la vez no son capaces de reconocer la importancia de la soberanía. O se hace cumplir la ley actual, o se cambia, o ha de tomarse una política - absolutamente suicida- de apertura total de fronteras de la Unión. En el esquema actual, aquellos que han llegado a la Unión de manera irregular sí tienen derecho a quedarse, pero no así los que han cumplido la legislación y se han mantenido en el territorio de sus Estados. Este punto ilustra la inconsistencia intelectual y política de ciertas acciones y omisiones en el seno de la Unión. Además, estas inconsistencias, generan una degradación del Estado y de sus instituciones. Lo anterior permite también que potencias extranjeras influyan en electores poco entrenados a entender la complejidad de las cuestiones internacionales y que son continuamente invitados a tomar decisiones emocionales en vez de intelectuales por medios de comunicación nacionales y extranjeros.

Lo que sí es cierto es que, tras la pandemia, en el *Policy Brief "Together in Trauma: Europeans and the World after COVID19* editado por el European Council of Foreign Relations (ECFR), queda constatado cómo el 57% de los europeos querría un control fronterizo más férreo así como que el 52% de los europeos considera que es necesario que la UE tenga una respuesta más unificada a las amenazas y retos globales. Cuanto más nos golpea la realidad, menos idealistas se muestran los europeos. Quizás es por eso una de las regiones más idealistas del mundo, poco acostumbrada en las últimas décadas a tomar decisiones difíciles.

En el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común ocurre algo análogo que origina que, a falta de un peso geopolítico cierto, medible y con capacidad de acción, sea un bloque vago, incoherente y que no responde a las necesidades de los procesos que tienen lugar ni dentro ni fuera de la Unión: "para ir más allá de la promesa de conceptos y valores abstractos"³. Eso obliga a que países que tradicionalmente competían por el espacio, estén ahora tratando de alinearse con ciertos Estados miembros, ofreciéndoles un peso geopolítico y unas líneas de colaboración que la UE no les otorga. En el marco de la investigación llevada a cabo por el European Council of Foreign Relations (ECFR) el 25% de los italianos cree que China ha sido el mayor aliado de Italia durante la crisis del Covid, el 27% de los búlgaros reconoce que su visión de Rusia ha mejorado, en lo que coinciden el 23% de los italianos⁴.

³ https://ecfr.eu/wp-content/uploads/together_in_trauma_europeans_and_the_world_after_covid_19.pdf (página 18)

⁴ Idem

Lo anterior ilustra que la Unión carece hoy de un proyecto político viable y que solucione las demandas de la población y son latentes las tensiones entre norte y sur y entre oeste y este. Además, si "solucionáramos" estas tensiones, caeríamos en un riesgo de homogeneización tras responder a la pregunta: ¿qué es ser europeo?

Es precisamente en ese escenario y en la obvia pérdida de poder de la Unión en la que surge el peligro cierto del desgranamiento de sus miembros, fomentado por nuestros "competidores". No es la primera vez que observamos ese fenómeno geopolítico. La España de Franco pasó de ser cercana al Eje a destacar los valores anticomunistas y occidentales. Lo cual le permitió participar en el Plan Marshall. Ecuador pasó de depender del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional bajo el paraguas de las reformas sugeridas por Estados Unidos a una política de alineamiento con China a partir de la presidencia de Correa que presentó una alternativa a la influencia de Estados Unidos en Latinoamérica.

El caso de Chile es también verdaderamente paradigmático; de la influencia de EEUU hasta la elección del presidente Allende en 1970, que le siguió una etapa de cierta influencia de la URSS, hasta el golpe de Estado en 1973 en el que se inaugura una etapa de colaboración estrecha con EEUU. La primera etapa bajo Pinochet, caracterizada por un apoyo para acabar con el comunismo y la segunda de liberalismo económico que se termina precisamente cuando EEUU empieza a mostrar sus primeros signos de debilidad. Esos espacios han sido tomados ya por China, que trata de rellenar un espacio político, económico y muy pronto de seguridad y militar dejado por un Estados Unidos que no ha enviado embajador a Chile en los cuatro años de presidencia de Trump.

El propio Alto Representante Borrell nos describe una política exterior china que sostiene que "ningún modelo político tiene aplicación universal"⁵ ¿Cómo competir con un actor que tiene liquidez, no da bandazos de política exterior y parece no exigir nada a cambio? ¿Cómo no reconocer que muchos Estados bailarían con la música que suene más alta? Todo lo anterior no es nuevo. Un escenario de pérdida de poder, si además se combina con una ideologización ajena a los principios de ciertos Estados miembros y con ciertos principios de homogeneización de la Unión va a producir a corto-medio plazo un desgranamiento de los Estados miembros. No necesariamente formal, sino que vamos a observar, de manera creciente en las relaciones políticas, comerciales, diplomáticas e incluso de seguridad que va a haber ciertos cambios.

No nos podemos creer capaces de apretar más las tuercas sin ofrecer nada a cambio cuando la competencia está deseosa de ofrecer alternativas. No necesariamente con ganancia directa y con la vista puesta en desestabilizar un proyecto que puede resultar

⁵ <https://www.politicaexterior.com/articulo/la-doctrina-sinatra/>

muy ilusionante si se hace bien y se comprende la realidad sobre la que se trata de influir. Así, la situación política *ad intra* y *ad extra* a corto y medio plazo en la Unión Europea va a quedar determinada por los siguientes factores: Brexit, la presidencia de Biden, la situación en el Mediterráneo y en el bloque del Este.

Frente al Brexit, la Unión Europea ha demostrado estar en una posición de debilidad en la negociación y es difícil descartar que otros Estados miembros amenacen con abandonar la Unión. La situación posterior a la pandemia puede hacer que aflore cierta tendencia a abandonar la Unión en distintos espectros ideológicos de distintos Estados. Lo anterior puede estar determinado por situaciones económicas, políticas, culturales y sociales y además puede ocurrir en tiempos muy dispares como resultado de las elecciones de varios de los Estados miembros. La gestión de la pandemia y de los resultados económicos posteriores va a ser uno de los puntos más importantes.

La presidencia de Biden ha despertado mucha ilusión en ciertos sectores de las sociedades occidentales, pero va a ser una presidencia compleja, marcada por una crisis económica con efectos globales y una situación generalizada de pérdida de poder por parte de Occidente. Una de las claves es qué actitud va a tomar acerca de los problemas de seguridad. Sus dos opciones son: dominar el flujo de información mediática, pero basar su política exterior y de seguridad en el realismo o pasar del discurso a los hechos y retirarse de los conflictos abiertos, cediendo espacio estratégico a otros actores no-occidentales como China, Rusia, Turquía e Irán. Una vez que se lleve a cabo esa decisión estratégica, la Unión Europea tendrá que valorar su juego geopolítico. En el caso de ésta, pasar de las palabras a los hechos va a ser un reto casi inabarcable, dejando la resolución de ciertas problemáticas en manos -quizás- de Francia, que determinará su futuro quinquenal en 2022 y en el liderazgo de Armin Laschet al frente de la CDU alemana.

Frente a la situación en el Mediterráneo, va a depender de la situación en Libia y las alianzas que se están formando en los países del Norte de África y con distintas potencias, que puede desembocar en un conflicto *proxy* y generar flujos migratorios hacia la Unión junto a otro tipo de amenazas de seguridad. Por el margen oriental, ya estamos viendo las primeras reacciones iraníes a la futura presidencia de Biden. Está cayendo con fuerza el dinar iraquí (IQD) y ya hay un jaque planteado desde Teherán hacia Washington ¿ahora qué? ¿quitamos las sanciones? ¿apoyamos a Bagdad económica y militarmente? Todas las opciones nos dejarán a Irán -y a su política en el Mediterráneo Oriental- como ganador. Otra vez más y dado que la única opción posible de éxito sería rechazada por el electorado de Biden y Kamala. Tener las manos atadas cuando Kamala tiene intenciones de aspirar a una elección -o a una reelección si llega a ser presidenta antes de 2025- no es el mejor escenario para tomar decisiones.

La situación del bloque oriental va a estar más caracterizado por una pérdida de poder de la Unión y ciertos vínculos entre actores orientales y Estados miembros. Moscú seguirá buscando suponer una alternativa a Bruselas. Y su baza ideológica, lejana ya al proyecto comunista, es que se presentará como un bloque coherente, fiable y respetuoso de la soberanía de los Estados va a tener varios adeptos.

Durante algo más de una década, hemos observado como la mayoría de los Estados miembros han asumido un discurso europeísta y basado en los valores propios de la democracia liberal pero no se trata de cuestiones consolidadas. Existe un fuerte argumento histórico que nos recuerda que dos décadas en la historia de un sistema político no nos ofrecen muchas garantías de consolidación. Si sigue cambiando la realidad política mundial, observaremos un paulatino cambio en el discurso y ahí observaremos que aquellos Estados que no han asumido plenamente los valores de la democracia liberal tendrán más fácil adaptarse a un mundo en el que actores no occidentales ostenten más cuotas de poder.

Ese proceso se verá acompañado de una discusión sobre la democracia como pilar de las sociedades democráticas liberales. Se va a producir un cuestionamiento de la democracia tanto en el contexto de la gestión de la pandemia, tanto por la comparación entre las cifras de contagio y muertes entre regímenes democráticos y no democráticos, como también por la reflexión frente a la limitación de las libertades individuales entre uno y otro modelo.

Europa se encuentra en un punto de inflexión. Al que llega más ideologizada que con capacidad de análisis. Se ha dedicado a predicar en vez de a revisar constante y críticamente la verdadera situación interna y externa. Lo anterior ha generado que haya perdido las dos décadas posteriores al fin del unipolarismo estadounidense para buscar su lugar en el mundo, mantenerlo e incluso incrementarlo. Ha sido un bloque con recursos económicos que podía maquillar su inacción política interna y externa a través de sus fondos pero empiezan a verse las grietas en el proyecto.

En vez de morir de éxito, si la Unión Europea quisiera mantener su modelo, tiene que ser capaz de definir cuestiones básicas de identidad, ¿qué es ser europeo? ¿hay distintas maneras de serlo? y si decide por una respuesta homogénea, en la que solamente hay una forma de ser europeo, entonces tendrá que pagar el precio de su decisión. Convertir en atractiva esa homogeneidad, ofrecer más que la competencia y expulsar a todos aquellos que no compartan -o digan no compartir- esos ideales.

La otra opción corresponde a balancear la cuestión identitaria con un sistema de incentivos para que se cumplan una serie de objetivos comunes, respetando las diferencias y ofreciendo más y mejor que los otros. Sancionando también conductas que puedan poner en peligro las injerencias externas para asegurarnos de que estamos

todos jugando al mismo juego y que no nos metemos goles en propia puerta. Y, por último, reflexionando qué significa para nosotros la relación con el resto de Occidente, también en la relación con la OTAN. ¿Qué esperamos de EEUU? ¿Qué estamos dispuestos a ceder y qué no para mantener -o al menos intentarlo- un modelo basado en los valores occidentales? En definitiva, llevar hasta el límite la democracia liberal occidental -y el interés de imponerla de manera universal-, haciéndolo de manera ciega puede acabar con ella. Y, lo que es mucho más grave, con nosotros.

Teniendo en cuenta la situación descrita en los párrafos anteriores, existen varias cuestiones que han de ser gestionadas de manera urgente. En primer lugar, llegar a acuerdos claros con EEUU en materia comercial, de defensa y en otras áreas, basado en el incentivo que tendrá el Presidente Biden de mostrarse contrario a todas las políticas de su antecesor. Es quizás el momento de pedir un esfuerzo a cambio de una lealtad evidente. Sobre todo, en el momento en el que sus esfuerzos parece que se van a concentrar en prevenir el ascenso de China hacia la hegemonía.

También es crucial entender mejor la posición de los países del Este. No se puede pretender que Estados con una idiosincrasia distinta se homogeneicen con otros. Máxime si no existe ningún incentivo para ello y hay alternativas que pueden ser -a sus ojos- más dignas.

Y, finalmente, ampliar el debate. Si una democracia liberal se basa en la toma de decisiones por parte de los ciudadanos-electores es importante ofrecerles las herramientas para entender la complejidad del proceso de toma de decisiones. Si no son los ciudadanos el origen de esa decisión nos convertimos en un bloque que decide de manera oscura y que se aleja de los elementos básicos de la democracia liberal.

Una fórmula de mayor realismo, buenas relaciones con el Espacio Atlántico y un orden de prioridad clara en los temas puede ser crucial a la hora de apuntalar la posición de la Unión Europea en el mundo post Covid-19.

Andrés de Castro, Profesor de Relaciones Internacionales de la UNED y colaborador del Centro de Seguridad Internacional del Instituto de Política Internacional.