

El futuro de la seguridad europea · 5



Análisis 8 / 2021

9 Marzo 2021

Atributos para ser un actor estratégico relevante

El caso de Europa

Enrique Fojón

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.

Cuando se “fuerzan” las denominaciones para adaptarlas a un determinado contexto o a las intenciones de un determinado actor, o pseudoactor, internacional, se limita su significado a ese caso concreto y pierden su valor general como concepto. Así, tras el acuerdo sobre el Brexit, la presidenta de la Comisión Europea declaró: "Todo este debate siempre ha sido sobre la soberanía. Pero debemos cortar las apostillas sonoras

y preguntarnos qué significa realmente la soberanía en el siglo XXI", "Para mí, se trata de poder trabajar, viajar, estudiar y hacer negocios sin problemas en 27 países. Se trata de unir nuestras fuerzas y hablar juntos en un mundo lleno de Grandes Potencias, y en tiempos de crisis, se trata de ayudarse unos a otros en lugar de pretender ir en solitario. La Unión Europea (UE) muestra cómo funciona esto en la práctica".¹

Contexto geopolítico, actor estratégico y poder

Para efectuar un análisis político en Relaciones Internacionales, normalmente, se dispone de un vocabulario específico con el que se expresan los conceptos. Así, la actuación de los agentes políticos, los actores, se dice que es estratégica porque se considera, conceptualmente, que estos son: conscientes, reflexivos y estratégicos. Esta última cualidad significa que son capaces de concebir, adaptar y emplear medios para llevar a cabo sus decisiones en un determinado contexto.

La relación entre el actor y el contexto en el que va a actuar, implica por parte de aquel la identificación de oportunidades y resistencias para valorar diferentes opciones, o líneas de acción, de cómo emplear sus capacidades, presentes y futuras, para cumplir sus fines, eligiendo la considerada más favorable.

El contexto estratégico global presente es la estructura donde los actores deben definir sus estrategias mediante el empleo del poder, este esquema teórico es la referencia disponible para encuadrar el análisis político. Hay que enfatizar que, debido a la rapidez evolutiva de la ciencia y tecnología, la percepción del contexto tiene que estar acorde con su cambio permanente y rápido, debido en gran medida al crecimiento del nivel de conectividad humana, lo que tiene importantes consecuencias para la política.

El término conectividad, como se ha utilizado desde finales del siglo pasado, proviene del ámbito de la computación. Al principio fue, y para algunos todavía es, una noción básica que simplemente describe un estado o la capacidad de estar conectado. La intensidad, la escala y el impacto de la conectividad desde principios del siglo XXI la hacen cualitativamente diferente de los estados anteriores de conexión. La rapidez de los procesos de innovación de alta tecnología pone constantemente las conexiones

¹ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/president-elect-speech-original_1.pdf

existentes de las estructuras de poder, la soberanía y el orden. La conectividad digital desafía los modos de regulación y gobernanza presentes a todos los niveles y remodela radicalmente la relación entre el espacio público y las esferas privadas, transformando las condiciones en las que se lleva a cabo la política.

El cambio más notorio en el escenario global es, el debilitamiento de la supremacía occidental sobre el sistema, que se refleja tanto en el reparto de poder como en el debilitamiento de las estructuras multilaterales con sus normas e instituciones. Sin embargo, las razones de esta evolución son diversas y el resultado es la aparición de nuevas líneas divisorias en la política global que giran en torno a cuestiones sociales, económicas y ambientales, así como en otras de identidad y seguridad humana, con consecuencias de gran alcance, no sólo para el equilibrio de poder, sino también dentro de los Estados.

Una vez que el actor decide la modalidad de actuación más favorable para sus intereses, se pasa a la acción que, a su vez, produce efectos intencionados y otros accidentales. Ambos son evaluados, en lo referente a la consecución de la finalidad deseada. La acción estratégica produce efectos sobre la estructura del contexto y aporta al actor “aprendizaje estratégico” sobre la naturaleza del mismo y de su evolución, actores antagonistas y elementos accidentales para adecuarse a la evolución estratégica.

La estrategia se concibe como el empleo racional de los elementos del poder, entendido este como la capacidad de actuación que “... trata de configurar el contexto, mediante el empleo de las capacidades de los actores para redefinir los parámetros de lo que es posible social, política y económicamente por otros. Mas formalmente se puede definir el poder ... como la habilidad de un actor (individual o colectivamente), para “tener influencia” sobre el contexto que define el rango de posibilidades de actuación de otros actores antagonistas”².

El poder es un factor central en la ciencia política, aunque conceptualmente es complejo y controvertido, existiendo disenso sobre su significado, por ello, hay acuerdo limitado sobre lo que significa. Tampoco queda claro que se esté hablando de lo mismo cuando diferentes personajes lo invocan. Debido a la complejidad teórica y la confusión conceptual, se presenta la tentación de preterir el término “poder” en favor de

² HAY, Colin. Divided by a Common Language: Political Theory and the Concept of Power. *Politics* 17(1)
Pg 50

"influencia" o "presión". Pero la realidad se impone y es imposible, a través de simples cambios terminológicos, tratar de eludir la esencia del poder materializada en complejas cuestiones ontológicas, epistemológicas y metodológicas.

La percepción del contexto y su diagnóstico deben estar basados en un análisis factual, dado que existe la posibilidad de caer en el utopismo, algo que dejaría sin sentido el objeto del análisis político. Los rasgos identificativos del utopismo pueden, según Cunliffe³, identificarse por:

- Sustitución del análisis factual por constructos.
- Descuido de los factores del poder
- Desconocimiento de la importancia del poder en política, que es como desconocer la esencia de la política.
- La armonía y la compatibilidad de intereses nacionales es un hecho siempre y cuando no haya poder hegemónico. La globalización es el paradigma.

En Relaciones Internacionales, generalmente, al actor se le identifica con la soberanía. El término soberanía está encarnado en y determinado por la existencia del Estado, ya que, sin él, sería un concepto sin sentido. Al utilizar el término Estado soberano, se hace referencia a un ente autónomo, independiente y capaz de decidir sus actuaciones dentro de su territorio o, en un plano general, el Estado soberano gestiona sus propios asuntos sin intervención extranjera⁴.

Las referencias a una Gran Potencia lo son, normalmente, a un estado que tiene poder para impactar en las políticas de otros estados a escala global. Las Grandes Potencias cuentan con capacidad económica y tecnológica para empoderarlas a escala mundial, respaldadas por el consiguiente poderío militar. Poseen una gran influencia diplomática y un poder de persuasión que puede hacer que otros países modifiquen sus decisiones basándose en la posición de la Gran Potencia sobre un tema en particular. En resumen, una "entidad política capaz de mantener su punto de vista contra cualquier otro".⁵ No hay un conjunto definitivo de características para definir una Gran Potencia, surgen de

³ **CUNLIFFE, Philip.** *The new twenty years' crisis.* McGill-Queen's University Press. 2020 Pgs 6-8

⁴ <https://www.managementstudyguide.com/what-is-sovereignty.htm>

⁵ **KENNEDY, Paul,** *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000.* Princeton: Princeton University Press, 1989, p. 539.

la percepción de la denominada “Comunidad Internacional”, en relación con el contexto. Como resultado, al derivar las características de las Grandes Potencias, sólo se consideran los rasgos comunes tales como la potencia económica, el nivel tecnológico, la estabilidad política y el poder militar.

Los tres criterios generalmente aceptados para determinar el rango de Gran Potencia son los siguientes:

- El Poder es el factor determinante en la consideración de una Gran Potencia, lo que permite mantener su estrategia en solitario en el caso que otras estén unidas contra él.
- Debe ser capaz de controlar un área más amplia que sus confines regionales y tener intereses proyectados a escala global.
- Debe ser reconocida formal e informalmente, como tal debido a los numerosos niveles de participación en el ámbito internacional

Poder y Unión Europea

La UE ha venido conformándose como una organización político-económica en constante evolución que, debido a sus especiales características, suscita un incesante debate sobre su naturaleza político-jurídica, debido a que su estructura institucional y sus procedimientos de toma de decisiones son complejos, siendo difícil de encuadrarlos en un determinado tipo de organización internacional al uso. Teniendo en cuenta los métodos de coordinación y de reparto de poderes nacionales, la UE no es comparable a una organización convencional o a un Estado federal y, por lo tanto, se presenta como una entidad “original” en Ciencia Política.

La especificidad de la UE deriva de la continua evolución de sus elementos. Surgió en 1992, en los comienzos de la hegemonía americana en la Posguerra Fría, con la entrada en vigor del Tratado de Maastricht y reunió a tres organizaciones establecidas en la década de 1950 para integrar la actividad en sectores específicos (las Comunidades Europeas) y dos ámbitos de cooperación intergubernamental, la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y Justicia y Asuntos de Interior. Desde entonces, la estructura resultante se ha descrito como una con tres pilares, el primero de los cuales es supranacional, que comprende las tres Comunidades, cada una de las cuales tiene su

propia personalidad jurídica. Sin embargo, la UE no tiene personalidad jurídica, aunque engloba el pilar comunitario y los dos pilares intergubernamentales dentro de una estructura institucional común.

Si bien la orgánica de la UE está en constante evolución, el grado de integración alcanzado en cada etapa es el resultado de un compromiso que no siempre es fácil de poner en práctica y de mantenerlo en sus términos originales. Los Estados miembros, cada uno con sus rasgos nacionales y perfiles propios económicos y sociales, pugnan entre los beneficios de la cooperación y los inconvenientes de la reducción de su autonomía política y presupuestaria algo que, de hecho, constituye una cesión de soberanía nacional

El imperativo europeísta consiste en satisfacer las expectativas legítimas de los países candidatos sin socavar la eficiencia operativa de las instituciones comunes, proceso que implica una constante valoración política. En consecuencia, el acuerdo puesto en marcha por los Tratados fundacionales ha ido “mutando en la práctica”, reflejándose en la estructura de la organización, pero más intensamente en el cambio de discurso. Los “catalizadores” del proceso son las prioridades de los distintos actores en las dinámicas de la “integración europea” y en los cambios en el entorno geopolítico.

Existen diferentes percepciones en cuanto a la incidencia de la UE en el contexto geopolítico global, desde Bruselas se impulsa el protagonismo de la UE como actor global. Algunos Estados miembros y otros actores estratégicos se muestran escépticos respecto de lo que consideran aspiraciones demasiado ambiciosas respecto al protagonismo de la UE, mientras otros actores globales han mostrado actitudes dispares hacia la influencia geopolítica de la UE. Los considerados “optimistas” sostienen que la UE ya influye significativamente en el contexto internacional y creen que se convertirá en una Gran Potencia. Los “pesimistas”, por el contrario, consideran que la política exterior de la UE es ineficaz y estiman que su influencia en la política mundial disminuye a medida que van surgiendo nuevos centros de poder. El escepticismo trata de identificar la fluida evolución del contexto geopolítico global antes de emitir cualquier juicio.

El rasgo clave en estos diversos debates sobre el papel internacional de la UE es referente al ejercicio del poder, algo que, nominalmente, se refleja en la visión que desde diferentes puntos perciben, o construyen, los analistas. Así, se refieren a Superpotencia o Gran Potencia, y como algo más limitado como una fuerte de poder

selectivo tal como: normativo, “soft”, estructural, etc. Pero la tentación geopolítica había estado ausente.

La mera posesión de capacidades de poder, materiales o de otro tipo, no es suficiente para que un Estado (o una entidad similar a una estatal) ejerza poder en el ámbito internacional. El ejercicio del poder en el contexto geopolítico para que sea reconocido debe ser de ejercicio continuado en sus diversas formas. Las percepciones publicadas de que la UE devendría en una Gran Potencia no fueron provocadas por el crecimiento de las economías de los Estados miembros o por los otros elementos de poder, sino porque se asumió que bastaría con seguir consolidándose políticamente. Los órganos de la UE ganarían una mayor autoridad y autonomía frente a los estados miembros y serían capaces de recurrir a una mayor consolidación de sus capacidades y hablar, cada vez más, con una sola voz.

Sin embargo, este proceso no se ha materializado, al menos en la medida en que los “euro-optimistas” lo esperaban. Teniendo en cuenta los criterios de los Estados miembros, frecuentemente divergentes y con desigual influencia, la naturaleza de las estructuras y procesos político-institucionales de la UE, que requieren una toma de decisiones consensuada o casi consensuada, han ralentizado sustancialmente su capacidad para definir y aplicar políticas exteriores “europeas”. Si bien esto ha sido más evidente y notorio en cuestiones de seguridad internacional, también se ha manifestado en áreas temáticas, como la política comercial, en la que la UE tiene competencias frente a los Estados miembros.

Ni los cambios internos de la normativa de la UE, como el Tratado de Lisboa de 2009, ni la acumulación de distintos acontecimientos internacionales, que la afectan directamente o a través de su vecindad, han dado lugar a un aumento significativo de su autonomía y protagonismo en sus relaciones exteriores como lo ejercería un actor estratégico. De hecho, las posturas divergentes de los Estados miembros, en sucesivas crisis, han reflejado las diferencias, impulsadas, entre otros aspectos, por la experiencia histórica, la situación geográfica, la identidad nacional y la cultura estratégica; en resumen, las preferencias de los Estados miembros, desde sus respectivos intereses nacionales, siguen siendo diferentes y, frecuentemente, resistentes al consenso. Muestra de ello es que el territorio de la UE está rodeado de inestabilidad en la totalidad de su periferia sin que la influencia de Bruselas sea notoria en su reconfiguración.

La UE en un contexto geopolítico en evolución

La relación actor-contexto que representa la que existe entre la UE y la situación mundial, se sustancia por ambos elementos como realidades cambiantes en su esencia, lo que constituye un original escenario para un análisis político.

La evolución del contexto global, hasta ahora identificado como “Orden”, se enfrenta simultáneamente a dos tendencias que afectarán profundamente su desarrollo futuro: el auge de las potencias no occidentales y el empoderamiento de los actores no-estatales. Ambos desarrollos se muestran contradictorios, uno fortalece al estado como pilar del sistema internacional, ya que las potencias en ascenso refuerzan la soberanía estatal, mientras que la difusión del poder erosiona la tradicional esfera estatal.

La emergencia de nuevas fuentes de poder y formas de gobernanza es consecuencia de la inadecuación de las estructuras y actores existentes para gestionar el nuevo contexto. Como resultado, el futuro se perfila con la convivencia de dos sistemas: uno interestatal y otro multicéntrico compuesto por diversos colectivos y estructuras de poder. Las teorías y prácticas de interacción global están cambiando de forma que ya no se interpretan como el resultado de una interacción de “suma cero”, donde un actor reemplaza a otro. Surgen marcos de gobernanza innovadores que tratan de disminuir la dicotomía entre estados y actores no estatales. De esta forma se puede concebir, un futuro sistema de Gobernanza Mundial, entendido como la gestión colectiva de los problemas compartidos por diferentes actores.

Se trataría de un proceso en el que participarían tanto estados como entes privados, por el que se trataría de acomodar diversos intereses mediante acuerdos ya sean formales o informales. Comprende todas las actividades, normas y mecanismos relacionados con la gobernanza en diferentes niveles.⁶ Por lo tanto, la Gobernanza Mundial no es equivalente a un esquema jerárquico del “gobierno mundial”, se fundamenta en un contexto geopolítico global, en el que los actores “estado” son insuficientes para gestionar la problemática global. La adopción de la Gobernanza Mundial desafiaría el sistema internacional basado en el “estado” en términos de “actorness” y las consiguientes formas de resolución de problemas multilaterales.

⁶ **KARNS, M. P. & MINGST, K. A.** *International Organizations. The Politics and Processes of Global Governance*, 2nd edn., Boulder and London: Lynne Rienner Publishers. 2010.

En cuanto el contexto se asume un mundo de diversos tipos de actores que compiten por el poder, con diferentes intereses y desempeñando distintos cometidos. Una opinión muy extendida ante la situación actual es que el estado es todavía el principal actor político mundial, lo que no implica que sean los únicos que definan la configuración del poder mundial. Actores internacionales, desde empresas hasta organizaciones no-gubernamentales e intergubernamentales y diferentes tipos de “networks”, ejercen influencia. La emergencia de una compleja estructura de actores trae como primera e importante consecuencia la carencia de jerarquía, por lo que el regreso de la referencia a “polos de poder” puede considerarse un recurso simplista.

Según algunas opiniones, se podría concluir que, en Relaciones Internacionales, la importancia del poder estatal varía según los enfoques. Así Joseph Nye argumenta que, si bien el poder estatal sigue siendo el elemento estructura dominante dentro de los ámbitos militar y el económico, en el resto las estructuras de poder, tanto en el contexto global o regional, son mucho más heterogéneas. No obstante, pesa la opinión de que el poder estatal está igualmente expuesto al resultante del ejercido por el conjunto de los diferentes actores en el contexto global. También se supone que la influencia geográfica de los centros de poder varía, lo que aumenta el grado de complejidad del contexto.

La idea de que la política mundial está organizada en consonancia con un conjunto de estructuras de poder universales está puesta en duda en favor de su distribución geográfica, aunque haya factores que afectan a la política mundial que pueden ser regionales o locales, lo que modula la globalización como ha quedado demostrada por el fraccionamiento de las cadenas de distribución por el Covid-19. Según opiniones cada vez más sólidas, la denominada y supremacista “hegemonía estadounidense”, tras la Guerra Fría, que se percibió como universal, se argumenta que su alcance fue mucho más limitado. Así, John Ikenberry⁷ y Joseph Nye⁸ sostienen que la hegemonía estadounidense nunca llegó a ser un Orden verdaderamente global, sino que se limitó a un grupo de estados afines, apoyando la tesis de Henry Kissinger de que nunca ha existido un Orden Mundial verdaderamente global.⁹

⁷ IKENBERRY, J, “The end of the liberal world order?” *International Affairs*, 94(1): 7–23. 2018

⁸ NYE Jr., J. S, *Is the American century over?*, Cambridge: Polity Press.2015

⁹ KISSINGER, H. (2014), *World Order: Reflections on the Character of Nations and the Course of History*, London: Penguin. 2014

Es ampliamente admitido que las actitudes voluntaristas de la UE se han revertido desde la extroversión a la introversión, de exportar teóricamente seguridad a, prácticamente, importar inseguridad, pasar de erigirse en transformador del mundo mediante la prédica de valores, a protegerse a sí mismo. En resumen, se trata de pasar del idealismo al pragmatismo. Frente a hechos geopolíticos que le afectan, a los que no ha hecho frente, la UE ha tenido que reducir su autoestima respecto a la capacidad de conformar los acontecimientos en su vecindario y más allá, siendo un “poder normativo”. La retrocesión hacia el pragmatismo y la autoprotección ha supuesto la reconsideración de la relevancia del poder militar.

En los últimos años, el retorno de las tensiones geopolíticas al contexto internacional y su configuración, conocida como la Competición entre las Grandes Potencias, han hecho cada vez más difícil y necesario para la UE, la potenciación de la PESC. Se trata de acontecimientos particularmente peligrosos para la falta de adecuación de un actor en un mundo de *Power Politics*; de hecho, histórica e ideológicamente, la finalidad del constructo europeísta ha sido sustituir a la política de poder por la de los valores.

La UE no es ni un Estado ni una Gran Potencia, en el sentido tradicional del término, sobre todo debido a su limitada capacidad para proyectar poder. La naturaleza de la UE como un actor que se debate entre una seudoidentidad estatal y la de un constructo político, ha inspirado un largo y denso debate político y académico en la que esta dualidad se ha contemplado como debilidad o poder. Desde el prisma de cualquier versión del realismo político, se la viene considerando como una potencia media, entre otros motivos porque en el ámbito de las políticas exterior y de defensa, los Estados miembros se aferran a su soberanía. La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) es complementaria de las políticas particulares de los Estados miembros. El desarrollo de la PESC se ha visto limitado por la falta de la unidad de sus miembros en política y cultura estratégica, consecuencia de su historia y potencial para la consecución y empleo de capacidades.

El discurso sobre el lugar de la UE en el mundo ha cambiado en la última década. Los políticos europeos solían hablar de política exterior en términos de construir un “Orden” liberal global, fortalecer la asociación transatlántica y salvaguardar un multilateralismo eficaz. La confianza en la UE como modelo a seguir para el establecimiento de un sistema internacional basado en normas, ha sido sustituida por una actitud defensiva, ambiciones moderadas y un ámbito de actuación más regional, más limitado. En la actualidad los políticos tienden a centrarse en el desarrollo de la “soberanía europea”,

como medio que facilite la garantía de la autonomía estratégica y la protección del modo de vida europeo

El cambio global pone en duda la posibilidad de que la UE sobreviva como un "tipo diferente de actor" en Relaciones Internacionales. Para poder enfrentar las tensiones mundiales y proteger sus intereses, si en algún momento se estableciesen, la UE tendría que asumir el cometido de polo o de centro de poder, mostrando unidad y desarrollando toda la gama de recursos de política exterior, empezando por la disuasión de su capacidad militar.

En el seno de la UE, el debate sobre una Europa soberana ha sido sustituido por llamamientos a la soberanía europea, así el presidente Macron declara: "¿Podemos llegar a hablar de soberanía europea, como yo mismo he hecho? Es un término un poco exagerado, lo reconozco, porque si existiera una soberanía europea, habría un poder político europeo plenamente establecido, y aún no hemos llegado a eso"¹⁰. Sin embargo, estos llamamientos no se adaptan fácilmente al deseo antes mencionado de los estados miembros de conservar su soberanía formal, especialmente en el ámbito de la política exterior y de seguridad.

En la actual Competición global, la economía es el elemento principal y la Eurozona carece de competitividad al ser deficitaria en capacidad tecnológica, quedando por detrás de Estados Unidos y China. Alemania, la potencia industrial europea sigue bordeando la recesión, mientras que Francia, España e Italia se enfrentan a años de altos niveles de desempleo. En el pasado, la UE tuvo un sostenido superávit comercial con Estados Unidos, a la vez que era el segundo mayor socio comercial de China, con la que importa mucho más que lo que exporta, tendencia que ha ido conformándose durante años. En pocas palabras, Estados Unidos ha estado enriqueciendo a Alemania y esa riqueza ha encontrado su camino hacia Asia.

Las divisiones internas y desequilibrios de Europa son aprovechadas y exacerbadas deliberadamente por Grandes Potencias como Rusia y China. Si bien el impacto de China es más sutil y se basa en gran medida en su creciente presencia económica en Europa, a Rusia se le atribuyen intervenciones, más directas y menos sutiles, mediante acciones

¹⁰ *La doctrina Macron: una conversación con el Presidente francés* - Le Grand Continent.

<https://legrandcontinent.eu/es/2020/11/16/macron/>

tales como la desinformación y el apoyo a los grupos populistas radicales, instrumentando las divisiones sociales y políticas existentes con el fin de profundizar las divisiones dentro y entre los estados miembros de la UE.



Una tarea compleja

La capacidad de supervivencia de la UE se ha puesto en evidencia durante la serie de crisis de la última década. El auge de los partidos populistas, la crisis de la eurozona y la migratoria han contribuido a la polarización política y a las divisiones entre los Estados miembros. La UE ha tratado de superar estos traumas, para lo que ha adoptado medidas para tratar de hacer frente a cada crisis y poder gestionarlas, o evitarlas, en el futuro, pero la insatisfacción y la polarización política interna han aumentado. Las medidas adoptadas para reformar la Eurozona han sido criticadas por muchos expertos por insuficientes, la inmigración sigue sin control, la gestión de la pandemia se gestione a nivel nacional, a la vez que surgen elementos geopolíticos como el Grupo de Visegrado. Aunque los sondeos indican que una gran mayoría de los ciudadanos de la UE siguen apoyando la integración europea, pero la inestabilidad mundial tiene un papel importante en las divisiones internas de la UE, algo que constituye un peligro para su supervivencia.

Constituye una gran vulnerabilidad, de presente y futuro, la falta de unidad europea ante los grandes desafíos geopolíticos en su vecindad inmediata. Hechos como el veto francés a la apertura de conversaciones de adhesión de Macedonia del Norte, lo que podría decirse que puede socavar el papel geopolítico de la UE en los Balcanes Occidentales y deja a la región abierta a una mayor influencia de Rusia y Turquía, sin olvidar a China. La carencia de una sólida respuesta europea tras la incursión en Siria,

dejó a la UE al margen en conversaciones sobre el futuro del territorio. En la actualidad el territorio europeo está rodeado de inestabilidades geopolíticas excepto por su fachada atlántica, situación ante la que la UE se muestra pasiva, excepto por la acción francesa en el Sahel. La vocación atlantista se presenta como el único antídoto contra esa amenaza.

No obstante, hay que tener presente que la supervivencia y eventual potenciación de la UE dependen de la armonía franco-alemana. Simplificando, la situación podría exponerse como que Alemania cree que París solo necesita a la UE para realizar sus visiones geopolíticas, por su parte, Francia se queja a menudo de que Berlín se sirve de Europa para apoyar su actividad geoeconómica. Lo cierto es que ambos países tienen diferentes visiones sobre el proyecto europeo; aunque, como se ha expuesto anteriormente, la UE constituye un interés nacional tanto para Berlín como para París. Es de esperar que el “desacuerdo” franco-alemán no sea de “suma cero”. ¿Cuál es el papel de los demás socios?

En los últimos años las relaciones problemáticas entre los Estados Unidos y la UE, han culminado en un hecho que puede empeorar la relación, se trata del Acuerdo Global de Inversión UE-China (CAI). Las negociaciones para el acuerdo comenzaron hace años y hubo intensas negociaciones entre la Comisión Europea y altos representantes chinos durante 2020. La canciller de Alemania, Angela Merkel, en calidad de presidenta de turno de la UE, y el presidente chino Xi cerraron un acuerdo que aún no se ha firmado, ya que las negociaciones tuvieron lugar a través de videoconferencias y para que el acuerdo entre en vigor, es necesaria la ratificación por todos los Estados miembros de la UE, así como el posterior consentimiento del Parlamento Europeo.

Hay que tener presente que las exportaciones alemanas dependen en gran medida del comercio con China, circunstancia que salvó a Alemania de lo peor de la crisis financiera mundial en 2008. Por otro lado, Alemania y Francia se resienten de que Estados Unidos hayan tratado a la UE como una potencia de segundo nivel. Se estima que el mensaje que, con el CAI, se trata de enviar a los Estados Unidos y China es que hay que contar con la UE en la Competición entre Grandes Potencias. Pero las condiciones no son favorables China en 2020 anunció un crecimiento del 2,3 por ciento del producto interior bruto (PIB), superando con creces una caída esperada de Estados Unidos del 3,6 por ciento, una recesión de la UE del 7,4 por ciento y un retroceso económico mundial del

4,3 por ciento. Por primera vez China superó a Estados Unidos como el principal socio comercial de Europa durante los primeros once meses del año pasado¹¹.

En este punto, es necesario llamar la atención sobre la pugna, tras el Brexit, entre Francia y Alemania para convertirse en la potencia dominante en la UE. Con la salida del Reino Unido, Francia es la única potencia nuclear de la UE y la más poderosa también en términos de fuerzas convencionales. El enfoque histórico de Francia hacia la autonomía europea es un fenómeno bien conocido, las políticas unilaterales de la administración Trump y su negativa a tener en cuenta a Europa permitieron a Francia atraerse a Alemania a la “autonomía estratégica”. Sin embargo, con la elección de Biden, se espera que Alemania vuelva a su enfoque tradicional en el contexto de favorecer las relaciones transatlánticas, que no estarán exentas de tensiones.

Frente a la clara superioridad militar de Francia, la económica de Alemania es indudable. La locomotora económica de la UE, por así decirlo, es Berlín quien necesita las economías chinas y asiáticas para mantener el nivel. En este contexto, Alemania se resiste a cualquier actuación que ponga en peligro sus relaciones comerciales con China. A este respecto, los intentos de los Estados Unidos de cortar las relaciones comerciales con China por completo es difícil que puedan encontrar el apoyo de Alemania. Por su parte, Berlín también trata de equilibrar la actitud asertiva y agresiva de Beijing, por lo que busca utilizar su relación con los Estados Unidos como palanca contra China.

Cuando todos estos elementos se unen, es un hecho indiscutible que Alemania se encuentra en una posición delicada. De hecho, el propio acuerdo CAI es una consecuencia creada por tal equilibrio. Alemania forzó la conclusión de un acuerdo de este tipo en aras de no arruinar sus relaciones con China, y ha restablecido la confianza en China. Por otro lado, se pretende dar el mensaje a los Estados Unidos, especialmente a la administración Biden, de que Europa es un poder importante que no puede ser ignorado.

En esta situación, la moda de los *buzzwords* sigue su curso. “Autonomía estratégica” es la penúltima novedad. Con su impulso a la autonomía estratégica europea, Macron está compitiendo para llenar el vacío de liderazgo que ha sido creado por el Brexit y la continua negativa de Alemania a involucrarse en cuestiones geopolíticas. Como la única

¹¹ <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/china-edges-past-us-as-europes-top-trade-partner/>

potencia nuclear de Europa y miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Francia es obviamente el candidato más adecuado para el puesto; pero no puede ir sola.

Es aquí donde Francia acopla el discurso a las circunstancias, manteniendo una ambivalencia notoria. Irónicamente es Macron quien apuesta como ningún otro dirigente europeo por los Estados Unidos y otros países no pertenecientes a la UE como socios para impulsar la disuasión en el vecindario europeo. En un importante discurso¹² sobre la estrategia de defensa de Francia en febrero de 2020, el Presidente expresó que "todos los días en nuestras operaciones" Francia está experimentando la importancia de la alianza con Estados Unidos, llamando a los socios europeos a gastar más en seguridad. Macron omitió el ofrecimiento de europeizar la disuasión nuclear de Francia en su discurso sobre defensa, para París está claro que, en el futuro previsible, la defensa seguirá siendo un factor nacional de poder.

El Brexit vuelve a plantear las tradicionales cuestiones estratégicas sobre la unidad interna y la posición externa de Europa, y es probable que algunas de ellas se tengan que decidir rápidamente. Como tal, Francia y Alemania deberían buscar caminos comunes para Europa, aprovechando las oportunidades que ofrece la autonomía sin dejar de ser conscientes de sus límites. Incluso los euro-optimistas más convencidos no pueden sensatamente afirmar que Europa puede subsistir en el siglo XXI sin una estrecha asociación estratégica con los Estados Unidos.

En este sentido la Conferencia de Seguridad de Munich ha sido una buena piedra de toque. Biden aseguró que "America is back" y ofreció a Europa colaboración para una competición entre democracias y totalitarismos. Merkel reconoció el problema, pero apostó por el diálogo con Rusia y no aclaró la relación con China. Por su parte Macron, apoyó la postura alemana respecto a Rusia y no mencionó a China. Las relaciones transatlánticas parece que han superado agravios, pero tienen que adaptarse a la realidad geopolítica. La pregunta queda en el aire: ¿dónde queda el resto de Europa?



¹² [Speech of the President of the Republic on the Defense and Deterrence Strategy | Élysée \(elysee.fr\)](https://www.elysee.fr/en/2020/02/03/speech-of-the-president-of-the-republic-on-the-defense-and-deterrence-strategy)

A modo de resumen

Si el actor carece de poder, no puede existir relación estratégica. La velocidad de progreso de la UE hacia el *status* de actor estratégico debería ser más alta que la histórica de evolución del contexto geopolítico global.

La UE tiene que definir el tipo de actor que aspira a ser y si puede serlo. Sólo desde una sólida entidad política podrá poseer la capacidad del ejercicio del poder, o sea: la autonomía estratégica. La pregunta es saber si pueden existir soberanías superpuestas.

Enrique Fojón es investigador del Centro de Seguridad Internacional, del Instituto de Política Internacional.