

Europa busca su sitio. Construir la Europa geopolítica

Ruth Ferrero-Turrión

Profesora de Ciencia Política en la Universidad Complutense de Madrid. Miembro de la Red Euro-Iberoamericana de Alumni de Yuste

Hace no muchos meses, en marzo de 2021, cuando se comenzaba a salir de los momentos más duros de la pandemia, desde la UE se convocó un período de reflexión y debate con la intención de poner en marcha un proceso deliberativo ciudadano que interactuara con las instituciones y actores políticos europeos. Se le llamó Conferencia para el Futuro de Europa. Se planteaba la necesidad de realizar un informe de prospectiva sobre cómo querían los ciudadanos que fuera la Unión dentro de los “próximos cinco, diez o veinte años”, según rezaba la publicidad del momento.

El cierre de la Conferencia el 9 de mayo de 2022 y la recepción de todas las propuestas alcanzaban a Europa en un contexto distópico que nadie esperaba. La guerra convencional había vuelto al territorio europeo después de unos años de relativa calma desde el fin de las guerras de los Balcanes en los años 90.

A pesar de que desde la llegada de la Comisión Von der Leyen se hablaba cada vez más de la necesidad de una Europa geopolítica que avanzara en su autonomía estratégica, lo cierto es que la brújula estratégica no se aprobó hasta el 21 de marzo de 2022, ya con la guerra abierta en Ucrania. Es imposible que nadie olvide las palabras de Borrell en la Eurocámara cuando dijo aquello de que “Europa debe hablar el lenguaje del poder”, un lema que desde luego está siguiendo al pie de la letra. Entonces los temas que había encima de la mesa tenían que ver con el papel que Europa debía y quería jugar en el ámbito internacional, qué hacer en los Balcanes, cómo abordar las cuestiones de seguridad y defensa que iban apareciendo de manera intermitente o la cuestión de la relación con China y con EEUU. A pesar de los desencuentros cada vez más frecuentes con Moscú, nadie esperaba que, en 2022, tras una pandemia global, hubiera una guerra convencional en el territorio de la UE.

Hasta febrero de 2022 cuando alguien hablaba de geopolítica lo hacía bien en relación con las malas relaciones existentes y la feroz competencia que se veía de manera cada vez más enquistada entre EEUU y China. La lucha a muerte por el 5G fue el preludio de lo que luego vendría de manera más exacerbada con la geopolítica de las vacunas.

Entonces ya se hablaba de la desconexión con China y de unas perspectivas poco halagüeñas para occidente ya que se veía un futuro inminente más asiático, más tecnológico y, especialmente, más nacional-estatal.

Estas perspectivas impactaron de manera significativa en una Unión Europea que, como consecuencia de la pandemia, se había dado cuenta de cómo su economía estaba cada vez más alejada de la economía real ya que se había apostado por la financiarización de la misma relocalizando todo el tejido industrial en terceros países. La pandemia había dejado en evidencia la práctica total desindustrialización de la UE, quizás con la excepción alemana, así como la absoluta dependencia de las cadenas de producción y, por ende, de los suministros esenciales para sacar adelante aquellos productos de valor añadido que dependen de ellos.

Esto hacía de la UE un actor extremadamente dependiente de las coyunturas internacionales fueran estas del tipo que fuesen. En 2021 quedaron expuestas las costuras de la precariedad en el ámbito sanitario e industrial, en 2022 se ha mostrado su debilidad en el marco de la seguridad y la defensa.

Lo que se ha constatado durante los últimos dos años es el fracaso de un modelo de presencia de Europa en el mundo sostenido sobre la concepción de una sobredimensionada capacidad transformadora de la UE en primera instancia hacia los países de la vecindad, pero en una segunda derivada hacia el mundo en su conjunto. Merece la pena recordar en este punto las tesis defendidas por la politóloga norteamericana Anu Bradford en su archiconocido libro *The Brussels Effect, How the European Union Rules the World?*¹ En esta obra Bradford defendía que la UE era realmente la que gobernaba el mundo de la globalización y lo hacía gracias a lo que denominó “el efecto Bruselas”, y que no era otra cosa que la externalización de las regulaciones del mercado único a través de la globalización económica. Sin restarle la relevancia que es evidente que tiene esta obra, lo sucedido desde la fecha de su publicación, marzo 2020, modifica a la fuerza parte de sus hipótesis, al menos en momentos de crisis. Con la pandemia, la UE como entidad supranacional no lideró ni la producción ni la regulación del mercado de las vacunas. En una situación de guerra abierta, la UE no tiene la capacidad en el ámbito de la Seguridad y la Defensa como para determinar cuáles han de ser las dinámicas a seguir, más bien al contrario.

1 Bradford, A. (2020). *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*. Oxford Uni. Press.

La construcción de la Europa Amplia

Pero para llegar al punto en el que nos encontramos en la actualidad es imprescindible hacer *flashback* y realizar una suerte de genealogía para poder entender la evolución de un modelo de construcción de poder sostenido sobre el poder blando, en este caso el poder normativo de la UE.

Quizás el primer documento que recoge la idea es el que está descrito en la propuesta de la Comisión Europea denominada *Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del este y del sur de Europa*². Será sobre este concepto de Europa Amplia sobre el que se construirá la Política Europea de Vecindad como instrumento para llevarla a cabo. El ámbito de aplicación sería el de los países vecinos situados en las fronteras del sur y del este. Fue una propuesta que pretendía la creación de un espacio en el que el poder normativo de la UE fuera preeminente y donde gracias a él se alcanzara una situación de estabilidad, seguridad y democracia.

Esta propuesta se lanzaba en el contexto de la apertura del proceso de ampliación hacia Europa Central y Oriental que se produciría en 2004 (Rep. Checa, Eslovaquia, Hungría, Polonia, Eslovenia, Letonia, Lituania, Estonia, Chipre y Malta), 2007 (Rumanía y Bulgaria) y 2013 (Croacia). Su intencionalidad política era clara. Fijar hasta dónde se expandiría la UE tras esa nueva ampliación y de qué modo, planteando que (entonces no se barajaba el Brexit) se podrían alcanzar los 30 EEMM en el medio plazo (contando a Turquía y Noruega también en el pack) y la necesidad de construir unas fronteras seguras y estables. La importancia estratégica de este documento se vio reflejada y complementada con el lanzamiento del documento de la Comisión *Sentar las bases de un nuevo instrumento de vecindad*³ y la Estrategia Europea de Seguridad o Estrategia Solana también de 2003⁴. La conformación de los países que estarían incluidos en este marco se decidió sobre el modelo utilizado por el Consejo de Europa, ya que incluye todos aquellos territorios a los que no se discute su europeidad y que además cumplieran con unos valores y normas fundamentales⁵. Esto, junto con la inclusión de los países incorporados en el marco del Proceso de Barcelona, configuraría un mapa amplio de influencia que era, precisamente, lo que se quería dibujar y articular técnicamente en aquel momento.

2 Comisión Europea. (2003). Comunicación de la Comisión *Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del este y del sur de Europa*. (COM (2003) 104 2003-2018).

3 Comisión Europea. (2003). Comunicación de la Comisión *Sentar las Bases de un nuevo instrumento de vecindad*³. COM (2003) 393 final, Bruselas 1.7.2003.

4 EUCO. (2003). *European Security Strategy. A Secure Europe in a Better World*. Bruselas, 12 diciembre 2003.

5 Emerson, M. (2003). *Institutionalising the Wider Europe*. *CEPS Policy Brief*, n°42/October 2003. [http://aei.pitt.edu/1945/1/PB42_English.pdf] Consultado 26 de septiembre 2020.

El análisis pormenorizado del documento *Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos* nos da algunas de las claves que han guiado la política exterior de la UE desde entonces.

Dicho documento proponía la construcción de una zona de prosperidad y vecindad amistosa; un círculo de amigos con los que la UE pudiera mantener una suerte de relaciones cercanas, pacíficas y cooperativas. Se pedía el compromiso por alcanzar valores compartidos y el efectivo cumplimiento de reformas en el ámbito político, económico, institucional, incluyendo el alineamiento legislativo con el *acquis communautaire*, a cambio se permitiría la convergencia a través de un proceso de integración económica con la UE, es decir, el acceso al mercado único europeo. Estos eran los objetivos, construir un círculo seguro en torno a la UE gracias a la “exportación” de un modelo normativo que se mostraba como exitoso y que permitiría a los países incluidos en el territorio el acceso al mercado único con todas sus consecuencias.

Los países de la ampliación no entraban dentro de este marco institucional, pero por la sencilla razón de que se daba por supuesto su entrada en el club europeo y porque se consideraba que la política de ampliación y el principio de condicionalidad incorporaban los criterios exigidos a los países de la Europa Amplia, y, además, podrían formar parte del proceso de toma de decisiones de la UE. El desarrollo de los acontecimientos desde entonces ha demostrado que, a pesar de haber alcanzado el estatus de países candidatos a entrar en la UE, los criterios en el avance de las negociaciones de adhesión siguen fielmente los mismos que los estipulados en el documento *Una Europa más amplia*.

La política que se incorpora a través de la propuesta de la Comisión y que se implementaría por medio del instrumento de la vecindad plantea tres espacios donde se trabajará de manera conjunta:

- Primer espacio: político, humano, cívico y cultural, donde se desarrollará una política común dedicada a los derechos humanos, la ciudadanía y la democracia y el Estado de Derecho así como de desarrollo de la sociedad civil.
- Segundo espacio: de la seguridad (interior y exterior), donde se hace hincapié en la necesidad de una lucha conjunta con la inmigración ilegal, contra el terrorismo, el comercio ilegal, la defensa del orden jurídico internacional, la lucha contra la corrupción y la prevención y solución de conflictos, siempre garantizando los principios recogidos en el derecho europeo. También se incide en la seguridad de las fronteras exteriores, donde, de nuevo, vuelve a aparecer la lucha contra la inmigración ilegal, el fraude, el tráfico de seres humanos, el tráfico de drogas o el control veterinario y alimentario.
- Tercer espacio: del codesarrollo económico y social sostenible, que comprende una política que facilite la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales; una política macroeconómica y monetaria que

salvuarde la cohesión social, una política microeconómica y de empleo con la puesta en marcha de programas específicos de asistencia técnica y financiera; una política de infraestructura y redes; así como el desarrollo de una política medioambiental y social vinculadas a esas políticas económicas.

En definitiva, se trabajaba con un concepto de vecindad sobre el que se han construido la política de ampliación y la política exterior general, y se pretende avanzar en una identidad geopolítica propia vinculada exclusivamente a la UE, con todo lo que ello conlleva. Si bien en 2003 la intencionalidad o no de esta idea no quedaba explicitada, en 2019 con la toma de posesión de la Comisión Von der Leyen quedaba absolutamente clara la intención⁶.

Este enfoque sugería una nueva forma de hacer relaciones internacionales donde la interdependencia y el reconocimiento mutuos debían ponerse por encima de otros intereses tradicionales y sostenidos por el *hard power* en todas sus formas. El concepto de Europa Amplia es en sí mismo un concepto innovador en el que se dibujan espacios imaginados sobre la base de la interacción y la cooperación regional. La apertura y la inclusión políticas son herramientas esenciales en la negociación entre la UE y su vecindad.

De hecho, lo realmente novedoso del planteamiento era la autopercepción de la UE como un actor de transformación eficaz allí donde se había importado su poder normativo. La idea de que la exportación de valores, modelos y normas y desarrollo social inspirados en los EEMM de la UE, por sí solos, eran capaces de transformar a los estados vecinos. En aquel momento, se veía como un triunfo la posibilidad de poner en marcha el proceso de ampliación a Europa Central y Oriental, y se analizaba como un éxito sin paliativos la capacidad de mediación y transformación ejercida desde las instituciones comunitarias⁷.

La novedad que supuso el planteamiento inicial en el que se borraban las fronteras que tradicionalmente habían dividido al continente entre este y oeste se intentó diluir. La autopercepción transformadora ha hecho que, sobre todo, la relación con los socios orientales haya sido vista como eurocéntrica y con la clara intención de conformar lo que Hix y Hoyland⁸ denominan un “nuevo espacio de dominación” a través de un poder normativo que considera infalible.

Los intentos de Bruselas de construir estabilidad y seguridad en su entorno se han realizado a través del diseño de políticas sostenidas sobre la cooperación regional, intentando dejar al margen aquellas cuestiones vinculadas a la integridad

6 Parlamento Europeo. (2020). The Von der Leyen Commission's Priorities for 2019-2024. [[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/646148/EPRS_BRI\(2020\)646148_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/646148/EPRS_BRI(2020)646148_EN.pdf)] Consultado 28 septiembre 2020.

7 Guinea Llorente, M. (2008). La política europea de vecindad y la estabilización del entorno próximo: el caso de Europa Oriental. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 31, septiembre-diciembre (2008), pp. 805-831.

8 Hix, S. y Hoyland, B. (2012). *Sistema Político de la Unión Europea*. Madrid, McGraw-Hill, pp. 107- 139.

territorial y sustituyéndolas por (o al menos intentándolo) nuevas prácticas de soberanías compartidas. Este tipo de aproximación se pudo observar también durante el proceso de ampliación de 2004, donde durante los años previos a la adhesión los estados candidatos tuvieron que firmar Tratados de Buena Vecindad en los años 90, donde se resolvían las disputas territoriales entre estados. La firma de estos tratados entre Polonia y sus vecinos, Hungría y Rumanía, Rumanía y Bulgaria, fueron, entre otros, claves para garantizar la estabilidad y la ausencia de conflictos.

Hacia la Europa geopolítica

Sin embargo, esta situación cambió de manera crítica con el advenimiento de la pandemia provocada por la COVID19. Fue entonces cuando Bruselas se comenzó a dar cuenta de la ineficacia de los planteamientos desplegados hasta entonces. Si las primaveras árabes ya habían dado el primer aviso en la vecindad sur, la crisis de 2014 en Ucrania hizo lo propio en el este, la pandemia no hizo más que profundizar la conciencia de ese fracaso hacia dentro, pero también hacia fuera. Por un lado, la necesidad de alcanzar una autonomía estratégica que permitiera independencia en materia de seguridad y defensa, pero también en lo industrial. Por otro, el fracaso del poder normativo como herramienta de estabilidad y democratización quedaba patente en las fronteras este y sur. Pero a lo anterior había que sumar un factor más, este es el progresivo deterioro de la democracias liberales, más patente en las nuevas democracias del este europeo que corrían el riesgo de contagiar a otros Estados Miembros.

De este modo, la UE se encontró con una situación de múltiples crisis que tenía que abordar con unos instrumentos creados en otro contexto histórico y con otros problemas en el horizonte. En esta ocasión, estaba en juego la cohesión interna de los Estados Miembros y la salvaguardia del Estado de Derecho, pero también el papel que Europa quería jugar en el mundo, un mundo que se habían dividido ya en dos Estados Unidos y China y que había desplazado, ya desde la administración Obama, el eje geopolítico desde el Atlántico hacia el Asia-Pacífico, lo que dejaba absolutamente desmarcada, arrinconada y sin capacidad de reacción a una UE ensimismada en sus problemas de cohesión interna agravados por las crisis sucesivas del euro, del Brexit y de la gestión del refugio.

Los líderes europeos fueron conscientes entonces de la necesidad de que Europa comenzara a cambiar la manera de estar en el mundo. Tanto Macron como Merkel pusieron sobre la mesa esa necesidad, y si primero Macron en 2020⁹ hablaba de “soberanía europea”, Angela Merkel hablaba de “tomar las riendas de nuestro destino”.

9 “La doctrine Macron: une conversation avec le Président français”. Entrevista Le Grand Continent, noviembre 2020. [<https://legrandcontinent.eu/fr/2020/11/16/macron/>]

También la nueva Comisión encabezada por Ursula von der Leyen fue consciente de esa necesidad, pero, sobre todo, se dio cuenta el Alto Representante, Josep Borrell, que desde el inicio de su mandato apostó por la autonomía estratégica de la UE, algo que la haría más fuerte sin perder las capacidades ya adquiridas en el ámbito de lo multilateral.

Tal y como plantea Luuk Van Middelaar¹⁰, este nuevo enfoque geopolítico, el del lenguaje del poder, requiere de un cambio conceptual radical y de visión del mundo. De este modo plantea Van Middelaar “para convertirse en actor geopolítico, Europa debe salir del pensamiento universalista e intemporal en el que encuentra refugio desde 1945, tanto en el plano de los valores como en el económico”.

Y quizás el que mejor ha incorporado esta visión haya sido el Alto Representante, Josep Borrell, especialmente tras la invasión rusa de Ucrania. Así, ya desde las primeras semanas de esta guerra en suelo europeo, Borrell ha planteado en reiteradas ocasiones la importancia de que Europa actúe como potencia geopolítica. Si en sus planteamientos iniciales hablaba de que había que ir más allá del ámbito regulatorio y apostar por una autonomía estratégica que no fuera un aislamiento en lo político ni un proteccionismo en lo económico, sino que permitiera a la Unión un margen de movimientos para situarla de manera más asertiva en el contexto global. Esta posición se fue consolidando a medida que ya desde 2021 se fue cada vez más consciente de que Europa estaba dejando de ser el modelo para otros y, por tanto, el poder que se le suponía quedaba diluido.

Pero quizás lo que hizo despertar de manera más significativa a Borrell fue la visita que realizó a Moscú en febrero de 2021 donde se sintió profundamente humillado. Sería a partir de entonces y, por supuesto, desde la invasión cuando el discurso sería mucho más duro y geopolítico en términos clásicos del término¹¹.

Así las cosas, parece muy claro que la Unión Europea, y el sistema liberal global vigente desde 1945, se encuentra en un momento de inflexión. Se abren ahora muchas incógnitas que no podrán resolverse hasta que la guerra termine. De este modo, las decisiones que se adopten, que ya se han adoptado, durante este tiempo de emergencia serán determinantes en el futuro devenir de Europa. Su autonomía estratégica ha quedado en suspenso. Ni en el ámbito de la seguridad y la defensa ni en el de la energía Europa ha avanzado, más bien al contrario, ahora hay una mayor dependencia de EEUU en estos dos ámbitos. Habrá que esperar el devenir de los acontecimientos, pero lo que es seguro es que una mayor asertividad en los discursos no necesariamente te hace más poderoso en el mundo. ■

10 Luuk Van Middelaar. (2021). El despertar geopolítico de Europa. *Le Grand Continent*, 15 abril 2020. [<https://legrandcontinent.eu/es/2021/04/15/el-despertar-geopolitico-de-europa/>]

11 Borrell, J. (2022). La guerra de Putin ha dado lugar a la Europa geopolítica. Project Syndicate. 3 Marzo 2022. [<https://www.project-syndicate.org/commentary/geopolitical-europe-responds-to-russias-war-by-josep-borrell-2022-03/spanish>]