

La cocina de la política exterior de la UE: muchas caras y muchos egos

Ignacio Sánchez Amor

Diputado al Parlamento Europeo

La original Comunidad Europea no estaba diseñada, ni de lejos, para ir forjando una política exterior propia. No obstante, aunque no fuese algo constitutivo o connatural a aquel momento fundacional, y como en tantas otras facetas de su actividad, también en esto el proyecto comunitario se ha ido acercando poco a poco a las hechuras de un Estado.

Este proceso de mimesis de la UE también en su actividad exterior tuvo en sus orígenes una tímida naturaleza solo relacionada con los procesos de “Ampliación”. Los Estados miembros no hubieran permitido en esa fase ninguna veleidad más allá de la negociación de los procesos de incorporación de nuevos socios. Posteriormente esta actividad exterior fue creciendo al hilo de su conversión en una entidad decidida y expresamente política, más allá de lo meramente comercial, aunque todavía no en una entidad en el sentido de un Estado y, por tanto, teniendo siempre que pelear, como en otros aspectos, a codazos con los Estados miembros para hacerse un lugar propio en la escena internacional.

Ahora el objetivo reconocido es ser un actor global. Es un objetivo, y no creo que se pueda decir que sea una realidad. ¿Para hacer qué? Para llevar a cabo esa promoción universal de la democracia, de los derechos humanos y del estado de derecho. Y no es tan obvio que una entidad política como la UE deba tener la promoción de la democracia en el centro de su agenda exterior, dado que existen grandes democracias en el mundo cuya actividad de promoción de la democracia siempre ha estado subordinada a otros intereses económicos o geoestratégicos. Sin embargo, y en teoría, la promoción de la democracia por parte de la UE sí que constituye su columna vertebral de su presencia en el mundo.

Nuestras ideas centrales siguen siendo unas relaciones internacionales basadas en la ley, enmarcadas en órganos multilaterales, la paz y la estabilidad globales y una economía inclusiva y sostenible. Este paradigma está ahora girando hacia este concepto, todavía un poco oscuro, de la autonomía estratégica y también hacia las políticas sectoriales de creación de una economía verde en todo el mundo, con un especial acento en los objetivos ambientales. Por tanto, hemos pasado (estamos pasando, mejor) de una actitud activa, promotora, propositiva a una visión protectora e incluso defensiva que es imposible desligar de esa idea de la autonomía estratégica y de la consecuente protección de nuestras cadenas de valor. Algo está cambiando sin mucho ruido en la psicología profunda de la identidad europea proyectada al mundo, aunque sea pronto para decir si se trata de una reacción pauloviana a la crisis de la pandemia o el inicio de una retracción protectora de nuestros logros sociales y económicos en un entorno internacional especialmente correoso. En ese dilema permanente entre ser alguien en el mundo, con sus costes asociados de todo tipo, y ser una gran “suiza” próspera y aislada, digamos que esta segunda opción no pasa por su peor momento.

En mi opinión, autonomía estratégica no es ni aislamiento político ni proteccionismo económico. Este nuevo marco mental, que empieza a tomar cuerpo en la Unión a partir de la gestión de una crisis en la que descubrimos con alarma que para salvar a los ciudadanos nos hacían falta productos que no producíamos, responde a la cuestión de cómo nos manejamos en la interdependencia. No significa, por tanto, que nos aislemos espléndidamente como un club de viejas democracias maduras, esa tentación “suiza”, sino cómo nos manejamos en la interdependencia sin tener que renunciar a nuestros valores.

¿Cuáles son los instrumentos que harían posible ese nuevo modo de estar en el mundo? ¿Cuáles son los actores de esta política exterior? ¿Esos instrumentos y esos actores son adecuados para la expresa ambición de ser un actor global? ¿Estamos quizá construyendo ese carácter de actor global poco a poco, pero todavía no lo hemos conseguido? Yo creo que este es un examen que a veces se omite o se corta en la Unión Europea porque, es verdad, hay que trabajar continuamente en lo que pasa en el mundo, y hay que hablar de China y de las crisis africanas, y de Myanmar, y de Afganistán, y de tantos escenarios de crisis, pero al final eso parece implicar que haya poca reflexión sobre la cocina de nuestra política exterior. Y esto es lo que yo me he planteado como mi agenda propia como miembro de la Comisión de Política Exterior del Parlamento Europeo: hablar más de los aspectos horizontales de la política exterior. Por ejemplo, ¿por qué la Unión Europea no tiene una escuela diplomática? ¿Por qué la Unión Europea no tiene un servicio de inteligencia propio? Creo que estas cuestiones requieren una reflexión y no solo saltar de crisis en crisis, lo que a veces nos deja con una sensación de correr por el mundo como pollo sin cabeza.

El instrumento tradicional de la política exterior europea es el llamado *soft power*. Es decir, el hablarle al oído a los interlocutores, ser empáticos, persuasivos y convincentes en la exposición de nuestro punto de vista intentando que se convierta en el del oyente. Pero para ello tiene que funcionar un resorte que aparentemente está ahora bastante desgastado, el de que una democracia liberal madura sea un modelo de validez universal al que todas las sociedades deberían tender cuando se fueran dando las condiciones en cada caso. Eso nos ha permitido ofrecernos siempre como un ejemplo, como un modelo, de modo que las democracias inmaduras, los regímenes iliberales o tendencialmente autocráticos lo que pedían tradicionalmente era tiempo. Tiempo para adaptar sus sociedades, para superar esquemas tribales, étnicos o religiosos, para consolidar sus instituciones y afinar su gobernanza, pero siempre con un explícito o implícito reconocimiento de que pretendían acercarse a nuestro modelo de democracia liberal madura de corte occidental, de que éramos el ejemplo que guiaba sus reformas.

En efecto, hace 20 o 25 años la idea era: “a mí me gustaría ser una sociedad como la suya, pero mis limitaciones culturales, étnicas, religiosas, geopolíticas me obligan a hacerlo muy despacio”. Esta era la tesis de los países autoritarios, argumentando además que para ellos iba primero el desarrollo económico y luego ya vendrían las reformas políticas. Pero eso ha saltado por los aires dado que ya no somos el modelo universal al que pretendían parecerse otras sociedades por todo el mundo. Los regímenes iliberales se han reafirmado en sus modelos incompletos y ofrecen modelos alternativos de “democracia”. Es más, la narrativa de los regímenes iliberales es ya dibujar la democracia de corte occidental como un producto más del colonialismo cultural del que hay que desembarazarse como parte de la liberación política nacionalista.

Y si nosotros ya no somos el modelo, es obvio que nuestra capacidad para influir mediante el *soft power* efectivamente se está disolviendo. Porque en ese esquema eres influyente en la medida en la que tu interlocutor quiera ser como tú y tú poder aconsejar, o acercarte, o crear un partenariado. Pero esa capacidad de ser modelos desaparece si tu interlocutor ya ha decidido que su modelo no es el tuyo. Que les basta ofrecer una mera apariencia de legitimidad democrática mediante simulacros de elecciones, falseadas desde muchos meses antes de la fecha de sacar a pasear las urnas, para ratificar el modelo de “líderes fuertes” sin contrapesos institucionales internos y con narrativas que mezclan en diversas proporciones populismo y nacionalismo. Por tanto, en la medida en que desaparecemos como modelo de sociedades, también desaparece proporcionalmente la capacidad persuasiva de nuestro *soft power*, dibujado ahora como paternalismo colonialista eurocéntrico.

Otro problema esencial que tiene nuestra caja de herramientas de política exterior europea es que algunas de las más poderosas y persuasivas, como nuestra política comercial, operan condicionadas por las visiones muchas veces divergentes

de las políticas exteriores de los Estados miembros. La política comercial corresponde a la Unión, le ha correspondido desde siempre, y los acuerdos comerciales los culmina el Parlamento Europeo. El problema, muy actual cuando se piensa en los problemas para cerrar un acuerdo político y comercial con Mercosur, es que estamos mezclando acuerdos puramente comerciales, competencia indiscutida de la Unión, con acuerdos políticos que requieren ratificación por los parlamentos nacionales, lo que de facto está dando a los parlamentos de los Estados miembros una capacidad de veto sobre una materia en la que es competente la Unión y no los estados ni sus parlamentos.

A mí no me parece mal que hagamos acuerdos completos con otras zonas o países del mundo, y creo que los acuerdos comerciales están más protegidos de vaivenes cuando operan en un marco más amplio de cooperación política, pero eso no puede significar que se acabe otorgando una capacidad de veto por los parlamentos nacionales.

El mejor instrumento, el más potente, el que más ha permitido a Europa influir en el mundo es su política comercial. Y es, además, como decía, una política plenamente europea. Pero la política exterior pura no es una política plenamente europea, es una política que tenemos que compartir con los Estados, quienes nunca han permitido, yo diría que lógicamente, desapoderarse del todo ellos mismos de su política exterior. Por lo tanto, la política exterior europea pura, no la comercial, no la de cooperación, no la de sanciones, sino la de las relaciones internacionales sigue siendo algo así como el mínimo común denominador de las políticas exteriores nacionales. En consecuencia, es muy limitada, y ello deja a la figura de Josep Borrell en una situación complicada, como vemos frecuentemente en el Parlamento Europeo cuando le pedimos tal o cual cosa al Alto Representante y él suele contestar: “de acuerdo, qué más quisiera yo, pero no me lo pidan a mí, pídanse a sus Estados, que son los que a mí en el Consejo no me dejan hacer lo que ustedes me piden aquí”.

Nuestro gran instrumento para influir en el mundo ha sido la política comercial. Todo el mundo quiere vender productos a un mercado de altísima renta con 500 millones de habitantes, y eso nos permite decir a cualquier país: “me parece muy bien, usted va a venderme sus productos, pero tiene usted que cambiar esa legislación laboral, proteger a los sindicatos o hacer una política ambiental en la Amazonia diferente de la que está haciendo”. Este es el verdadero gran instrumento que ha permitido a la UE influir en el mundo.

También contamos con la cooperación al desarrollo, claro, que es una importante manifestación de *soft power*, aunque no sea muy frecuente que se reconozca directamente que cuando ponemos dinero para cooperación en un ámbito geográfico esperamos contrapartidas políticas, que son perfectamente legítimas, como por ejemplo las relacionadas con la estabilidad o la previsibilidad.

Y luego están las sanciones. Una de las características esenciales de las relaciones internacionales actuales es que estamos sustituyendo una red tupida de tratados por una red tupida de sanciones. Antes nos cruzábamos firmas de tratados y ahora nos cruzamos amenazas y regímenes sancionadores. Y yo no estoy seguro de que la Unión Europea tenga en este momento la capacidad para que estas sanciones tengan efectividad más allá del *name and shame*, es decir, que sirvan para lo que están diseñadas: provocar cambios en los comportamientos o actitudes de los gobernantes.

¿Y cuáles son los actores de nuestra política exterior, quiénes son los usuarios de estos instrumentos limitados? El Alto Representante, desde luego, quien no deja de ser un coordinador de las políticas exteriores de los Estados miembros y, por tanto, con un margen de actuación reducido. Sin embargo, cabe puntualizar que dicho margen de actuación no es tan limitado cuando ejerce bajo su sombrero de vicepresidente de la Comisión en cuestiones como, por ejemplo, todo lo que tiene que ver con la política de ampliación. Pero esta diferenciación hay que saberla y repetirla en numerosas ocasiones, porque a veces a Borrell se le piden cosas que él no puede llevar a cabo. Borrell intenta coordinar las pre-existentes, duras y correosas políticas nacionales de los Estados miembros y no siempre es posible encontrar acuerdos.

Tenemos al Consejo, y a su frente un presidente del Consejo Europeo cuyo perfil institucional no está diseñado en principio para hacer una política exterior. Y aunque la política exterior del Consejo debe hacerla el Alto Representante, el presidente Michel tiene un enorme activismo que, en mi opinión, no siempre está bien dirigido ni calculado y no siempre tiene buenos resultados. Y no hay que ver más que algunos desastres como, por ejemplo, el que el propio Michel creó en Turquía, ya no solo por el *sofagate* sino por la oferta a Turquía de una agenda positiva sin ningún tipo de condicionalidad democrática, para sonoro enfado del Parlamento.

Como al presidente del Consejo se lo he dicho en el Parlamento, no tengo inconveniente en reitéraselo de nuevo: deje trabajar a Borrell, déjele trabajar porque tiene bastante más experiencia que usted y, estando en el final de su carrera política, no tiene ninguna necesidad de brillar personalmente o enfangarse en batallas protocolarias. Borrell no tiene una agenda personal que desarrollar ni se va a preocupar mucho por la altura de su sillón o porque él tenga uno y la presidenta de la Comisión no. Por tanto, señor Michel, deje trabajar a Borrell.

Y con respecto a la Comisión, un poco lo mismo, porque esta institución tiene algunas funciones de exteriores relacionadas sobre todo con las políticas de ampliación, de cooperación o de comercio, pero la Comisión no es un decisor en política exterior en el diseño de los tratados. Sin embargo, la presidenta Von der Leyen se va detrás del presidente Michel a todos sitios, creando un triunvirato

extraño de cabezas que representan a la política exterior europea y que yo creo que no conduce a nada.

Es necesario recordar, y es bueno hacerlo a los interlocutores españoles, que Borrell no es el ministro de exteriores de la señora Von der Leyen, elegido por ella para llevar esa cartera. Esto no funciona así. Von der Leyen, Michel y Borrell fueron elegidos en una cumbre de los líderes europeos como las tres figuras que representaban, entre otras cosas, a las tres grandes familias políticas: socialistas, liberales y conservadores. Es decir, Borrell ya estaba en el mismo vagón que Von der Leyen y que Michel. Y, por tanto, nosotros los socialistas españoles y europeos tenemos que reivindicar nuestra baza socialista en esa negociación, en la que se le eligió para hacer el trabajo de conducir la política exterior europea a caballo entre los Estados miembros y las instituciones comunitarias.

No parece que esto se haya entendido del todo, lo que está creando un ruido innecesario, una cacofonía de demasiadas voces y demasiados egos en la política exterior europea. Y eso no está ayudando a que funcionemos.

Por tanto, creo que con este panorama que tenemos ahora mismo es muy difícil que nos convirtamos en un actor global. Hay que afinar muchas cosas para poder convertirnos en un actor global. Entre otras, que los Estados miembros quieran contribuir a ello, porque a veces estos juegan un juego muy peligroso, que es hacer una cosa como Estado miembro del Consejo y hacer otra distinta individualmente como gobierno en sus relaciones bilaterales. Ejemplo de ello es la política europea con Rusia, representada por Borrell y autorizada por el Consejo. Por el lado del Alto Representante una cierta dureza verbal, una mayor exigencia por el asunto de Alexei Navalny; pero al mismo tiempo, por el otro lado, países como Francia y Alemania queriendo celebrar cumbres por su cuenta con Rusia.

Esto del triunvirato, del directorio y de los formatos de Normandía me parecen funestos experimentos para la Unión. El presidente francés Emmanuel Macron, por ejemplo, no puede pretender que es un gran europeísta cuando propone conferencias sobre el futuro de Europa para luego hacer una política exterior particularmente francesa, utilizando a los embajadores franceses en el servicio exterior europeo, así como haciendo una cosa como Estado miembro dentro del Consejo, pero haciendo otra individualmente como gobierno francés desde París. Si se desea una verdadera política exterior, vamos a jugar en serio. Demos a Borrell las capacidades que necesita y hagámoslo en el Consejo. Lo que no se puede hacer es actuar de forma diferente por debajo de la mesa, como han hecho, por ejemplo, con Erdogan o como hace la señora Merkel con el Nordstream y Rusia.

Por tanto, un primer paso esencial si queremos ser un actor global, y yo no estoy seguro de que todos los miembros de la UE lo quieran, es trabajar en el Consejo, conseguir acuerdos en este y habilitar a Borrell el espacio de representar esos

acuerdos políticos en el resto del mundo. Y hasta que no consigamos eso, todo será bastante estéril. No es que la situación sea negativa, ya que en este momento la UE tiene una posición en el mundo que era inesperada hace 20 años, pero nuestra capacidad económica y nuestra capacidad como actor global no se acompañan. Yo no pido revoluciones, pero sí pido un poco de decencia intelectual y un poco de coherencia a los gobiernos que se esconden tras banderas de Europa para hacer su política nacional en el mundo: por ejemplo, Francia en África y Alemania respecto a Europa del Este, y luego dejan que sea Borrell el que ponga cara a las sanciones. Y yo creo que no es el caso, pero alguien podría decir que España también hace algo similar para con Latinoamérica.

Esto es lo que hay en la cocina de la política exterior de la UE: ruido y platos sucios. La UE tiene que encontrar la manera, y seguramente no tenemos demasiado tiempo, para ser el actor global que pretendemos ser. Y para ello no basta con decirlo, hay que utilizar los instrumentos y actores que sean capaces de convertirnos en un actor global con todas las consecuencias. ■



CAMPUS YUSTE