

El efecto Europa

[Mark Leonard](#)

En un orden mundial definido por potencias extragrandes –China en ascenso, Rusia que renace, más un EE UU unilateral– y problemas XXL como el cambio climático, el terrorismo o las pandemias globales, el tamaño importa. Pero no lo es todo. La Unión Europea puede moldear el mundo a su imagen gracias a la fuerza del derecho y a su recién estrenado poder transformador.

Mientras todo el mundo estaba obsesionado con las debilidades y las divisiones del Viejo Continente, la Unión Europea, sin que nadie se diera cuenta, ha desarrollado un nuevo tipo de poder especialmente adaptado para una era de interdependencia global. En muchos aspectos, es la imagen inversa del poder estadounidense y podríamos denominarlo “poder transformador”.



El poder transformador de Europa sigue dos líneas maestras. En primer lugar, la agresión pasiva. La Unión no ejerce su poder amenazando con invadir otros Estados o intervenir en sus asuntos internos. ¿Qué es lo peor que puede hacer a los países que no le gustan? No hacer nada. Ofrecer beneficios a terceros y luego excluirlos, dejarles sin acceso al mayor mercado del mundo, cerrar la

puerta de la adhesión. Lo único que asusta más a los Gobiernos de Ankara o Belgrado que un grupo de funcionarios de la UE que llega y les dice lo que tienen que hacer para mejorar su sistema político es la amenaza de que los enviados de Bruselas no aparezcan.

Su segundo elemento característico es la actitud de Europa ante la legalidad. Mucha gente presenta a la Unión Europea como un moderno Prometeo, tan atado por la burocracia que es incapaz de hacer nada. Pero como dijo Walter Hallstein, primer presidente de la Comisión Europea, el arma del Viejo Continente es el derecho. Eso hace que la Unión sea *transformadora*. El poder militar permite cambiar regímenes, pero la obsesión de Europa por la legislación permite cambiar sociedades, desde sus políticas económicas y leyes sobre la propiedad hasta el trato a las minorías. Todas las relaciones del continente son contractuales, están consagradas en textos legales que permiten regular la naturaleza de los contactos bilaterales. Los futuros miembros deben transponer a su legislación nacional 95.000 páginas de normativa, y muchos otros países han firmado acuerdos de asociación y cooperación que les

comprometen en materia de derechos humanos, proliferación de armas, migración y buen gobierno.

POCO RENDIMIENTO

En sus mejores momentos, Bruselas ha transformado el mundo poniendo sus activos (su mercado, su presupuesto, sus fuerzas militares, la posibilidad de hacerse miembro...) al servicio de sus valores, recogidos en leyes. Los últimos años han sido testigos de ejemplos impresionantes de este enfoque. La ampliación a los países del Este fue el mayor programa de cambio pacífico de régimen de la historia. En cuanto a Irán, la UE ha impulsado una solución no militar basada en el compromiso condicionado, respaldando un tratado internacional. En Macedonia, República Democrática de Congo y Aceh (Indonesia), la Política Europea de Seguridad y de Defensa (PESD) ha apoyado con sus intervenciones los procesos políticos de paz. En Kioto y la Corte Penal Internacional (CPI), ha fomentado la cooperación internacional frente a la oposición del Gobierno de Bush y ha usado su peso económico y político para persuadir a otros de que firmaran. Así que la UE tiene la capacidad de usar su *poder transformador* para convertirse en una fuerza que impulse una sociedad abierta global. Pero en este momento, tanto en el vecindario como en la escena mundial, está rindiendo por debajo de sus posibilidades, luchando por adaptarse a un nuevo entorno global caracterizado por un Estados Unidos debilitado, una Rusia renaciente y una China en ascenso.

Últimamente, el debate se ha centrado en el Tratado Constitucional. Pero hay que admitir que la crisis de Europa no consiste en la pérdida de la Constitución, sino en la pérdida de confianza que la primera ha acarreado y que se ha convertido en una excusa para la inacción y la introversión. Si se quiere invertir esta situación, es necesario afrontar seis cuestiones.



El síntoma más dramático de la pérdida de confianza de Europa es su actitud reticente respecto a la ampliación y la política con sus vecinos. Ahora el debate se centra de forma exclusiva en los costes de la ampliación, con especial atención a los efectos que causará dejar entrar a nuestros vecinos. Casi no se habla sobre las inconveniencias que implica la no ampliación: el daño que las vacilaciones están causando en el impulso reformista en Turquía y los Balcanes, y los problemas que la ausencia de perspectivas europeas a largo plazo está provocando en Ucrania, Georgia y Moldavia.

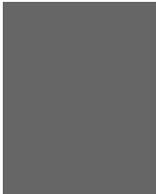
DEBILIDAD ANTE LA ONU

Esto nos lleva al segundo asunto, que ha sido cruelmente denominado “la finlandización de Europa”. La UE proyecta una imagen de debilidad que alienta a los rusos a reafirmarse más. Hablan de interdependencia, pero actúan como si sólo hubiese dependencia en un sentido. Parte del problema es que Moscú amenaza ostensiblemente con unos pocos grandes palos, como la energía o el veto en Naciones Unidas, mientras que Bruselas no es capaz de ejercer fuerza con los cientos de palos y zanahorias que podría usar, ya sea el comercio, el bloqueo de la diplomacia de los trofeos o implicarse en conflictos estancados.

Esto, a su vez, enlaza con una tercera cuestión: a la Unión Europea le encanta hablar sobre el multilateralismo eficaz, y sin embargo es muy ineficaz a la hora de apoyar los valores universales en las instituciones multilaterales como la ONU. Los europeos están perdiendo votaciones sobre Darfur, en el Consejo de Derechos Humanos, sobre Irán, sobre la responsabilidad de proteger... La UE debería estar abriendo camino: tiene cinco puestos en el Consejo de Seguridad, aporta el 40% del presupuesto de Naciones Unidas y suministra más ayuda que nadie al desarrollo a los países del G77. Pero cuando llega el momento de votar en la Asamblea General, los países más pobres se alinean con China y no con Europa.



La UE está rindiendo por debajo de sus posibilidades, aunque podría usar su ‘poder transformador’ para convertirse en una fuerza que impulse una sociedad abierta global



Cuarto, los europeos suelen argumentar que la auténtica influencia política surge del hecho de que la Unión proporciona más de la mitad de la ayuda al desarrollo del planeta. Pero, en la práctica, no consigue ligar su papel en el desarrollo a objetivos más políticos. Afrontar el tema de la seguridad desde el punto de vista del desarrollo es, desde hace mucho tiempo, parte integral de la inconfundible identidad de la política exterior europea. Bruselas afirma cada vez con más frecuencia que considera seguridad y desarrollo como objetivos políticos que se potencian entre sí, e incluso se han realizado modestos avances hacia el establecimiento de vínculos reales entre ambos. Concretamente, una mayor atención en apoyar reformas de los sistemas de gobierno actúa como un posible nexo entre seguridad y desarrollo en los países africanos azotados por conflictos. No obstante, en conjunto, la articulación práctica de esa conexión es aún escasa. Existen casos significativos, como Somalia, Sudán o Nigeria, en los que la ayuda al desarrollo se ha restringido en situaciones de conflicto, y en los que la implicación en materia de seguridad se ha reducido allí donde existen desafíos de desarrollo.

Los responsables de la Política de Seguridad Europea siguen menospreciando la importancia de hacer buenas políticas de desarrollo, mientras muchos de quienes se dedican a él siguen considerando perjudicial para su trabajo cualquier cosa que se haga en materia de seguridad.

Quinto, en los últimos años, la contribución de Europa a la ética internacional se ha basado en actos reflejos contra las políticas de Washington. Es legítimo preocuparse por lo mucho que las acciones de Estados Unidos han desacreditado el apoyo internacional a las reglas democráticas, pero la Unión necesita reflexionar sobre las virtudes de apoyar las normas internacionales sobre derechos humanos, independientemente de las políticas erróneas del actual Gobierno al otro lado del Atlántico. De hecho, las carencias de éste hacen aún más necesario que la UE contribuya a extender la democracia, apoyándola por su valor normativo y no por los intereses estratégicos de

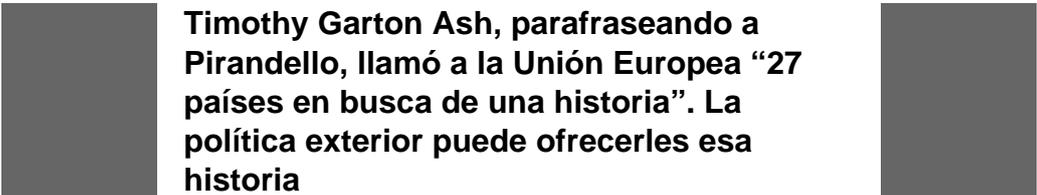


Occidente. Es cierto que la Administración Bush suele deleitarse presentando la promoción de la democracia como una empresa americana, lo cual no facilita las cosas. Pero de nuevo, precisamente por ello, mayor es la necesidad de combatir tal presunción. Bruselas debe definir los objetivos que ella misma considera progresistas, no trabajar mirando atrás a partir de una actitud preestablecida frente a un Gobierno estadounidense determinado.

Un último asunto es la necesidad de replantearse la manera en la que Europa afronta la cuestión energética. En este momento, los Estados miembros buscan suministros seguros mediante acuerdos bilaterales con los países productores, casi siempre haciendo la vista gorda ante importantes abusos de los derechos humanos. Ello socava no sólo la unidad europea, sino los elementos más sólidos, basados en valores, que caracterizan a la identidad de Europa ante el mundo. La Unión Europea hace bien en rechazar la *militarización* de la seguridad energética que muchos expertos detectan en la evolución de las políticas de Washington, pero los mismos gobiernos europeos no están siendo capaces de identificar qué es necesario para lograr esa seguridad. La UE debería trabajar en una estrategia propia en este ámbito, que extienda los principios de mercado en el marco de acuerdos estratégicos que también sirvan para promover la modernización política. Tal estrategia potencialmente puede combinar la integración del mercado con las realidades geopolíticas de la seguridad energética. Podría incluso convertirse en la valiosa contribución de la Unión a las propuestas de estrategias de seguridad energética, rechazando tanto los modelos de libre mercado sin restricciones como la geopolítica basada en

los acuerdos bilaterales. Actuar en esta interfase entre la economía y la geopolítica podría y debería ser una de las virtudes de la UE.

Desde hace mucho tiempo, la influencia europea en el mundo sufre una paradoja. La Unión ha acumulado poder de influencia como símbolo de determinadas normas y valores, y a menudo esto ha demostrado ser el origen de su poder (*suave*), en contraposición a las políticas instrumentales de poder (*duro*) como la de Estados Unidos. Lo irónico es que si los gobiernos europeos dan la espalda a estos valores para buscar una forma de poder estratégico más instrumental, podrían poner en peligro los cimientos del modesto poder de influencia del que la Unión Europea sigue gozando.



Timothy Garton Ash, parafraseando a Pirandello, llamó a la Unión Europea “27 países en busca de una historia”. La política exterior puede ofrecerles esa historia

En muchos temas en los que Bruselas podría influir, los países europeos están divididos, lo que se traduce en que el poder de la UE está en regresión. En los últimos cuatro años ha permanecido paralizada por la resaca del rechazo a la Constitución. Pero ahora, con los Estados miembros preparándose para acordar un nuevo tratado de reforma, ha llegado el momento de mirar hacia fuera. Timothy Garton Ash, parafraseando a Pirandello, llamó a la Unión Europea “27 países en busca de una historia”. La política exterior podría proporcionarles esa historia, dotar a la UE de una nueva misión como poder global a favor de los valores de una sociedad abierta.

En 1921, una generación de diplomáticos y expertos estadounidenses con visión de futuro intentó sacar a su país de su aislacionismo reactivo creando el Consejo de Relaciones Exteriores, que asesoró al presidente Wilson sobre el mundo de la posguerra, tomando como referente sus *Catorce puntos*. Su labor para persuadir al Gobierno de Estados Unidos de que asumiese sus responsabilidades globales ha inspirado a varios europeos eminentes de toda la Unión a la hora de lanzar una nueva institución: el Consejo Europeo de Relaciones Exteriores (ECFR, en sus siglas en inglés).

El nuevo organismo trabajará en tres planos, con miembros procedentes de los 27 países de la UE, oficinas en siete de ellos y una plataforma en Internet dedicada a impulsar una comunidad paneuropea de activismo y debate. El ECFR promoverá una actitud de Bruselas ante el mundo más firme y unida, alentando a los gobiernos europeos a buscar una política exterior común que esté al servicio de los intereses de Europa, recoja sus valores y haga uso de todo el repertorio de su *poder transformador*. Una política exterior común permitirá a cada país del

Viejo Continente incrementar su influencia en la escena mundial. Y una voz europea fuerte a favor de los derechos humanos, la democracia y el derecho internacional no sólo beneficiará a los europeos, sino que será buena para el mundo.

¿Algo más?

Para profundizar en los comportamientos de la Unión Europea, léase ***Europe as Empire: The Nature of the Enlarged European Union***, de Jan Zielonka (Oxford University Press, Oxford, Reino Unido, 2006). Su autor sostiene que la Unión Europea actúa como un imperio neomedieval más que como un imperio *westfaliano*, con el objetivo de reforzar a los Estados vecinos más que de hacer de contrapeso de ellos. John McCormick afirma en ***The European Superpower*** (Palgrave Macmillan, Basingstoke, Reino Unido, 2007) que el poder latente de la Unión Europea, basado en sus normas y valores, la convierte en un polo cada vez más potente del sistema internacional. En la misma línea, Mark Leonard mantiene en ***Por qué Europa liderará el siglo XXI*** (Taurus, Madrid, 2005) que el poder europeo para transformar las sociedades la fortalecerá aún más.

En ***Europe and the Middle East: In the Shadow of September 11*** (Lynne Reinner, Boulder, Connecticut, EE UU, 2006) Richard Youngs examina los diversos resultados del reciente compromiso de la UE con las normas democráticas en Oriente Medio. ***Survey of European Democracy Promotion Policies 2000-2006*** (FRIDE, Madrid, 2006), editado por el mismo autor, contiene estudios de las políticas de ocho países europeos, incluida España. Para obtener más información o integrarse en el nuevo movimiento para el debate europeo, visite la web del Consejo Europeo para las Relaciones Exteriores, www.ecfr.eu.

Fecha de creación

27 septiembre, 2007