ESTUDIOS

La UE, ¿juguete o actor geopolítico?

Peter Hefele

Europa no está condenada a ver el partido entre grandes potencias desde la banda. Para ello habrá de afrontar dilemas como su relación con China, explotando su pluralidad de recursos y las alianzas con países afines del Indo-Pacífico.

TRAS el fin de su dominio colonial en Asia en la década de los sesenta, las potencias europeas se retiraron en gran medida de la región de Asia-Pacífico como actores políticos. En cambio, los lazos económicos no han dejado de aumentar en el transcurso de las distintas oleadas de globalización, un desarrollo impulsado en gran medida por la vinculación de los mercados europeos y asiáticos. Sin embargo, desde el punto de vista de la estrategia política, estas relaciones han permanecido "desnutridas". No fue hasta la década de los 2000 cuando el indiscutible ascenso de China provocó cambios evidentes y masivos no solo en Asia y el Pacífico, sino en toda la tectónica de poder mundial dominada hasta entonces por Occidente.

Hoy día nos encontramos en un "momento de eje geopolítico". Muchos Estados miembros de la Unión Europea y la propia organización han iniciado un profundo proceso de revisión de las (auto)percepciones, acelerado en los últimos cinco años. Las limitaciones tradicionales –por las razones que sean– que impedían un compromiso activo en el exterior han caído, por ejemplo en las operaciones militares en el Indo-Pacífico. Pero el debate sobre el autocon-

Peter Hefele es director de Asia-Pacífico en la Konrad-Adenauer-Stiftung.

Xi Jinping, Charles Michel, Angela Merkel y Ursula von der Leyen durante la reunión Unión Europea-China (videoconferencia, 14 de septiembre de 2020). GETTY

cepto político de la UE, sus objetivos y herramientas, continúa. En comparación con otras potencias, la Unión y sus Estados miembros han tardado bastante tiempo en ajustar sus conceptos de política exterior. En los próximos años veremos si dichos ajustes son adecuados y están fundamentados.

Los últimos documentos de estrategia de política exterior y las directrices sobre el Indo-Pacífico de varios países europeos y del Consejo Europeo son una clara expresión de esta nueva perspectiva, reflejando la nueva afirmación de Europa de actuar como socio global y actor estratégico. Esta reivindicación de una voz en los "asuntos asiáticos" no se define en términos solo geográficos –la región comprendería desde el Cuerno de África hasta las islas Kuriles en el Pacífico nororiental–, sino que el concepto también integra de forma consciente cuestiones globales como el cambio climático y, por tanto, va más allá de los conceptos tradicionales definidos territorialmente.

Sin embargo, la realización de esta demanda de actuar sigue ligada a la actual columna vertebral estratégica de la seguridad europea: la asociación con Estados Unidos. Con la administración de Joe Biden han aumentado las esperanzas de una reactivación del eje transatlántico, aunque se han visto muy

mermadas por las decisiones unilaterales de Washington, como la retirada de Afganistán o el pacto de defensa entre Australia, Reino Unido y EEUU (AUKUS, en inglés).

El teatro del Pacífico se ha convertido en la máxima prioridad para EEUU, ya que allí se decidirá en gran medida una competencia sistémica entre la gran potencia tradicional y la emergente, entre la *pax americana* y la *pax sinica*. El resultado y la gestión de este conflicto conformarán el carácter del sistema mundial en las próximas décadas. La cuestión decisiva es si, más allá de un posible orden conflictivo bipolar, otros actores seguirán ejerciendo influencia (moderadora) y salvaguardando con eficacia sus intereses. No es solo la UE la que se enfrenta a este reto. Los Estados de la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN, en inglés) también viven el mismo dilema y se ven aún más afectados por el conflicto chino-estadounidense debido a su situación geográfica e interdependencia económica.

EL DILEMA DE EUROPA

PARA la UE, las posibles consecuencias de un conflicto de este tipo serían más indirectas, sobre todo económicas, pero no por ello menos graves. Debido a su débil posición político-militar en la región del Indo-Pacífico, apenas podrá intervenir a nivel militar en ningún conflicto en un futuro próximo. En el mejor de los casos, podrá apoyar a sus socios de la región. Sin embargo, muchos países europeos, en primer lugar Alemania, tienen que reconocer que su anterior y exitoso modelo de relaciones exteriores, basado en el comercio, ha llegado a su fin.

Es necesario un ajuste del paradigma de la política exterior y de seguridad de la UE, que incluya un análisis de riesgos real y atribuya mayor peso a las dimensiones políticas del intercambio económico. Las condiciones cambiantes y las crecientes aspiraciones obligan a la UE a reinventarse de forma casi revolucionaria como actor de la política exterior y a formular una nueva "ecuación entre política y economía". En los últimos años ya se han dado los primeros pasos para mejorar la coordinación política interdepartamental de la Unión, pero hay que ser más ambiciosos. El instrumento más potente es la política comercial "comunitarizada", donde existe un amplio consenso entre los Estados miembros y un conjunto de instrumentos eficaces en manos de la Comisión Europea.

En otros ámbitos políticos, como la política exterior, de seguridad y de defensa común, la realidad no está a la altura de las expectativas y las necesi-

dades, y es poco probable que se consiga dentro del actual marco constitucional de la Unión. Por tanto, serán aún más importantes las nuevas formas de actuación, como las alianzas flexibles centradas en asuntos específicos, dentro de la UE y con socios externos.

El éxito de estas nuevas formas de actuación se pondrá de manifiesto en primer lugar al tratar con la República Popular China, la prueba de fuego para el posicionamiento de la política exterior de la UE. Aquí es donde la presión para actuar es mayor dentro de la Unión, debido a las crecientes expectativas por parte de los socios transatlánticos y del Pacífico. A pesar de algunos episodios negativos, China no ha conseguido hasta el momento dividir la Unión (*divide et impera*), desplazando al continente al papel de socio menor o, al menos, forzando a los europeos a una equidistancia respecto de EEUU.

«Enfrentada a un enfoque totalitario de la política como el chino, la UE no tendrá la opción de tratar al país como 'socio, competidor y rival sistémico' al mismo tiempo»

Con su nueva "santa trinidad" de "socio, competidor y rival sistémico", la UE pretende una estrategia flexible hacia China (y potencialmente hacia otros regímenes autocráticos). Pero si se examina con detenimiento, este enfoque tiene una grave debilidad inherente. Se basa en la suposición –¿o esperanza?– de que estas tres formas de interacción son básicamente opciones iguales que la UE podrá elegir por sí misma. En este concepto sigue resonando la ilusión a largo plazo de que los ámbitos políticos, como la seguridad y la política económica, puedan tratarse por separado, cada uno con instrumentos y filosofías específicas, y no vincularse entre sí. Pero la lógica y la experiencia demuestran que en el trato con China (y también con Rusia) esto nunca fue así, y nunca lo será.

Enfrentada a un enfoque totalitario de la política como el que aplica el sistema comunista chino, la UE no tendrá esa opción. Además, la Unión ni siquiera tiene los medios para "definir" sustancialmente a qué juego se juega u obligar a la otra parte a comportarse según las normas europeas. Uno tiene la impresión de que esta "fórmula salomónica" es más bien un intento de ocultar, dejar de lado o incluso apartar los dilemas y las decisiones inconvenientes. Sin embargo, esto no sucederá. Hay demasiados factores que más bien acelerarán una dinámica creciente de rivalidad entre sistemas. Será apasionante observar, en particular, qué cambios se producirán en las políticas na-

cionales de Alemania y Francia sobre China, tras las elecciones en estas dos grandes naciones europeas. La experiencia del AUKUS debería tomarse como una clara advertencia de los enfrentamientos que se avecinan incluso dentro de la comunidad occidental.

CONVERTIRSE EN UN JUGADOR DE MEDIO CAMPO

ESTE panorama puede parecer muy sombrío. Pero Europa no está condenada a ver el partido desde la línea de banda geopolítica. Como bien saben las tácticas del fútbol moderno, el centro del campo tiene la labor más importante en cualquier juego exitoso, combinando el comportamiento ofensivo y defensivo, la versatilidad y la resistencia a la presión, y preparando el espacio para los contraataques. ¿Está la política europea dispuesta a adoptar estas tácticas?

A pesar de todas las carencias conceptuales e institucionales, la Unión ya experimenta un notable proceso de maduración en sus relaciones exteriores. En las siguientes páginas se describen con más detalle los retos para Europa y las mejores respuestas de la Unión en sus relaciones con la región del Indo-Pacífico. Se han elegido como dimensiones principales la economía, la seguridad y la cultura.

– ***Economía***. En los próximos cinco años, la región del Indo-Pacífico competirá con fuerza con Europa en los principales indicadores económicos, como el crecimiento relativo de la renta per cápita, la integración comercial o la innovación. Los procesos de integración siguen siendo deplorablemente lentos pero constantes, en parte impulsados por la rueda económica de China, en parte por los acuerdos de libre comercio como el más reciente de la Asociación Económica Integral Regional (RCEP, en inglés). También es cierto que Europa ha logrado firmar acuerdos de libre comercio con los principales socios económicos del Indo-Pacífico (Japón, Singapur, Corea del Sur), implementando ambiciosos objetivos en las relaciones comerciales, como los derechos laborales y las normas medioambientales. Pero estos logros se ven amenazados por la reducción de los estándares de los acuerdos comerciales ("carrera hacia abajo") para dar prioridad a un crecimiento no sostenible en la búsqueda de una rápida recuperación después del Covid-19, o por una nueva ola de proteccionismo, no solo en el caso de China. Por tanto, la diversificación debe ocupar un lugar destacado en cualquier estrategia económica europea hacia la región para evitar dependencias unilaterales y aprovechar las alternativas emergentes al mercado y las capacidades de producción chinas.

La UE ha sido tradicionalmente pionera en el establecimiento de objetivos ambiciosos, así como en la promoción de la cooperación global en materia de políticas medioambientales para fomentar el desarrollo sostenible dentro de Europa y a nivel mundial. El anuncio de la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, del Pacto Verde Europeo en diciembre de 2019 fue una clara afirmación en línea con el compromiso de la UE con su agenda climática. También ha supuesto una importante contribución a la idea de "gran transformación" hacia modelos económicos más sostenibles e inclusivos. Aunque se centra en la normativa interna y los incentivos económicos para los Estados miembros, hasta ahora la UE no ha debatido lo suficiente su impacto en las relaciones exteriores del bloque. Si este programa tiene éxito, no solo apoyará y reforzará el papel de la Unión como potencia normativa en materia de desarrollo sostenible mediante la configuración de marcos multilaterales. También fortalecerá la posición global de la UE como líder mundial en economía circular e innovación tecnológica verde.

«Las ambiciosas metas climáticas de la UE solo pueden lograrse redefiniendo los patrones de intercambio con las principales economías de Asia»

En un futuro previsible, las economías nacionales de la región de Asia y el Pacífico continuarán entre las más dinámicas del mundo. Hoy experimentan sus propias e importantes transformaciones. Varios países de la región (China, Japón, Corea del Sur y Singapur) han anunciado objetivos de neutralidad de carbono y trazado estrategias de transformación verdes. Estos países se encuentran en diferentes etapas de su proceso de transición ecológica. Sin embargo, representan más del 50% de la población y la superficie de la región y lideran su crecimiento económico. A pesar de seguir siendo el mayor mercado común, está claro que los ambiciosos objetivos de la UE en materia climática solo pueden alcanzarse redefiniendo los patrones de intercambio con las principales economías de Asia.

Los recientes enfrentamientos entre EEUU y China han demostrado con claridad que el intercambio económico está cada vez más y más entrelazado con la seguridad nacional. Solo ahora se ha iniciado este debate entre los responsables políticos y empresariales europeos, mientras que EEUU, China y también Japón ya han integrado este cambio de paradigma en sus estrategias de seguridad nacional. Cualquier conflicto militar afectaría enormemente a las econo-

mías europeas, de forma muy parecida a como lo haría con los países de la ASEAN. Ambas regiones comparten los mismos intereses y, por tanto, tienen que comprometerse de forma más activa en la prevención de conflictos y en la moderación, de acuerdo con un orden internacional basado en normas.

– ***Seguridad***. Asia está llena de puntos conflictivos en materia de seguridad, desde la península de Corea hasta el golfo de Adén, pasando por el mar de China Meridional. Aparte del compromiso a largo plazo, ahora fallido, en Afganistán y algunas operaciones contra la piratería, el compromiso militar de las potencias europeas en el Indo-Pacífico se ha limitado a la protección de los territorios de ultramar por parte de Francia y Reino Unido. El importante ascenso militar de China y sus asertivas reivindicaciones territoriales han servido de llamada de atención para recalibrar la política de seguridad europea. Un cambio hacia una política exterior y de seguridad más realista no significa necesariamente compromisos militares a gran escala y a largo plazo en la región. Tanto desde el punto de vista de las expectativas externas como de las opciones realistas, resulta mucho más plausible una nueva división del trabajo dentro de la OTAN, por ejemplo compartiendo las cargas de la defensa regional o desarrollando capacidades específicas. Pero todavía caben muchas alternativas para mejorar la cooperación en materia de seguridad con Asia; solo hay que ampliar las plataformas y programas de intercambio ya existentes: empezando por el desarrollo de una comprensión común de los hilos de los conflictos modernos, en los que la guerra convencional es solo una dimensión. Las agresiones híbridas y no convencionales en la era digital pueden destruir el entramado de las sociedades modernas de múltiples maneras. Reunir y compartir información de inteligencia, desarrollar proyectos conjuntos de la industria de la defensa y realizar maniobras comunes crearán confianza entre Europa y los países asiáticos con ideas afines.

– ***Cultura y medios de comunicación***. Europa siempre ha estado orgullosa de su poder blando. Pero también es cierto que probablemente ha confiado demasiado y durante mucho tiempo en él. La apuesta por su patrimonio cultural, ético, científico y su atractivo mundial ha hecho quizá a los europeos complacientes, descuidando la construcción de un poder duro en un entorno geopolítico cada vez más adverso. Esto no significa que Europa deba abandonar sus ricas fuentes de poder blando, sino todo lo contrario: los esfuerzos para crear y difundir otras narrativas por parte de los competidores sistémicos demuestran lo poderosas que siguen siendo estas contribuciones a la humanidad. Sin embargo, es muy necesaria una reflexión crítica sobre el enfoque actual de la "diplomacia cultural", sus amenazas y necesidades de ajuste. La

cultura, en este sentido, comprende una amplia gama de actividades que van desde el intercambio académico hasta la promoción de valores sociales. Los medios de comunicación, como guardianes de la información, son claves en este sentido.

Las sociedades europeas todavía representan el ideal de sociedades abiertas. Esto se refleja en sus múltiples actividades en el extranjero. En Asia, en cambio, los espacios de libertad e intercambio se están reduciendo de forma drástica, amenazando a lo largo de la última década la presencia y las actividades de las instituciones europeas en universidades, instituciones culturales y medios de comunicación . Europa sigue siendo un caldo de cultivo único y un banco de pruebas para diferentes conceptos de futuro. Esto explica que sea considerada –junto a EEUU– punto de referencia y lugar de anhelo para los talentos de todo el mundo. El potencial europeo se queda corto, con frecuencia, debido a operaciones descoordinadas y contradictorias sobre el terreno en el extranjero. A menudo prevalece el nacionalismo, reflejado en innumerables relaciones bilaterales y multilaterales, que incluso a nivel nacional carecen de una comprensión común del propósito, también político, de dichas actividades.

«Europa sigue subestimando la importancia de la creación de conocimiento para su riqueza futura»

A pesar de que existan instituciones europeas, en muchas ocasiones crean más confusión que coherencia en la promoción de Europa. En cuanto a la libertad científica, protegida constitucionalmente por buenas razones, ha quedado claro que la reciprocidad en el acceso al conocimiento y la protección de los derechos de propiedad intelectual son elementos decisivos en cualquier forma de cooperación. Europa sigue subestimando la importancia de la creación de conocimiento para su riqueza futura. Dependemos de un estrecho intercambio con nuestros socios en el extranjero, en particular con las dinámicas naciones de Asia. Para mantener esto necesitamos apertura y múltiples canales de comunicación.

Pero esta apertura es también un punto de entrada para los ataques de regímenes autoritarios, sobre todo de Asia, que explotan las brechas y disputas existentes dentro de las sociedades europeas para sus objetivos políticos, multiplicados por los efectos a veces perjudiciales de las redes sociales. Las agencias nacionales y europeas han dado los primeros pasos en la concienciación

y el control sistemático de estas actividades, y deben seguir desarrollándose en cooperación con las empresas privadas. Europa tiene que estar a la altura de este desafío si no quiere renunciar a lo que defiende: la libertad de expresión y la creencia de que no hay una verdad absoluta, al menos en los asuntos seculares. Primero debe luchar y mantener estos valores en sus propias sociedades, ya que las amenazas más graves a este modelo de sociedad vienen de dentro, no de fuera, por mucho que algunos afirmen la superioridad de los "valores asiáticos" o de las reglas teocráticas.

La mejor manera de hacer frente a estos retos caleidoscópicos es utilizar lo que constituye la ventaja comparativa única de Europa: su pluralidad de recursos y enfoques por parte de una multitud de Estados miembros y sociedades unidas por un consenso de valores. Es un error generalizado suponer que una mayor homogeneización conducirá a una voz más fuerte de Europa en el escenario geopolítico. Lo que se necesita es más bien una revisión exhaustiva de las contribuciones específicas de cada Estado miembro, una mayor conciencia de la situación general y una mayor voluntad de "recuperar el control" de su propio destino.

Ya está surgiendo una "geometría variable" de miembros de la UE dispuestos a actuar y comprometerse con los socios externos, para escapar del círculo vicioso del mínimo común denominador en las decisiones comunitarias. Esto se aplica no solo a la estrecha alianza con Reino Unido, antiguo miembro de la UE y socio de la OTAN, sino también, más que nunca, a las alianzas con las naciones asociadas en el Pacífico. ●