

§ **FERNANDO VALLESPIN.** Catedrático de Ciencia Política y de la Administración. Universidad Autónoma de Madrid. Ex Presidente del Centro de Investigaciones Sociológicas.

ACCIÓN POLÍTICA EUROPEA FRENTE A LOS DESAFÍOS DE LA ERA GLOBAL.

Buenos días a todos. Estoy encantado de compartir con todos ustedes algunas reflexiones sobre Europa. Reflexiones que caen en otro ámbito, ya que, como acaba de decir Nicolás Mariscal, yo soy politólogo, y los politólogos somos bastante anfibios, realmente nos adaptamos a diferentes contextos y el tema sobre el que me pidieron que hablara es la acción política europea frente a los desafíos de la era global, y yo lo he interpretado en un sentido literal, porque en última instancia de lo que se trata es deber si la Unión Europea puede funcionar como un actor global.



F. Vallespín durante su conferencia.

Desde luego el tema de fondo es un tema que tiene que ver con una de las grandes paradojas de nuestro tiempo y es que nos encontramos ante eso que se llama la globalización, es decir, un momento en el cual la interdependencia de los Estados entre sí es casi total. Sin embargo, aquí hay que subrayar la adversativa, no existen mecanismos políticos que sepan estar a la altura de estas nuevas circunstancias. Digamos que estamos caminando todos juntos hacia una sociedad mundial pero, sin embargo, estamos o seguimos tozudamente dentro del particularismo de los Estados nacionales. Ante esta situación la UE ofrece un magnífico escenario de oportunidad para caminar en esta dirección de la cooperación internacional o por lo menos de tratar de resolver entre todos los problemas globales. La UE tiene una gran ventaja respecto de los Estados, por muy grandes que sean, y es que tiene ya una experiencia en eso que en nuestra jerga se llama el *sovereignty-pooling*, poder hacer *pools* de soberanía, la cooperación política a través de la cesión de aspectos concretos de elementos clásicos de la soberanía. Eso es un capital extraordinario que tiene la UE y por lo tanto potencialmente la UE no solo puede, sino que debería ser el principal actor global. Mi tesis es que no lo es y algunas de las razones por las que no lo es las veremos enseguida.

Las preguntas que quiero hacer en mi intervención son: cuando hablamos de desafíos de la era global ¿a qué nos estamos refiriendo? En segundo lugar ¿qué capacidad posee la UE de hecho para abordarlos?, ya sea por sus propios recursos o en colaboración con otros actores, y en su caso ¿con quiénes puede cooperar la UE para resolver estos desafíos? Y sobre todo la gran pregunta es ¿cómo ha de hacerlo, mediante qué prácticas e instituciones?, ¿sirven las

CURSO DE VERANO: "CRISIS EN EUROPA". 6-7-8 julio. 2009.

Colaboradores:



prácticas e instituciones que ya tenemos, o necesitamos fortificar mucho más el proceso de integración para conseguirlo?

En última instancia mi tesis es que la UE no conseguirá ser un actor global en tanto no consiga vertebrarse mucho más profundamente *ad intra*, es decir, necesitamos una mayor cooperación entre los Estados que la integran y, o se produce esa cooperación o la UE como tal realmente no tendrá la capacidad para llevar a cabo estos objetivos que obliga a trazar el nuevo mundo de la globalización.

La primer pregunta es casi obvia, la relativa a cuáles son los desafíos de la era global. Lo he dividido en lo que se ha dado en llamar las 20 cuestiones globales, que tienen que ver con la idea de compartir nuestro planeta, el hecho de que todos vivamos dentro de un mismo espacio. Hay una metáfora preciosa del filósofo Kant cuando se refiere al hecho de que la humanidad está condenada a entenderse y la explicación que da es fascinante. La humanidad está condenada a entenderse porque habitamos una esfera, es decir, que por mucho que unos intentemos escaparnos de otros, al final nos acabamos encontrando, sencillamente porque vivimos en una esfera. Ya hemos tomado conciencia planetaria, conciencia de que, efectivamente compartimos el planeta. Aquí están todos los temas de calentamiento global, cambio climático, pérdidas en biodiversidad y de ecosistemas, agotamiento de los bancos de pesca, deforestación, necesidades de agua, seguridad y contaminación marítima. Estos son los temas de nuestro espacio físico, que sólo pueden resolverse a través de una cooperación activa entre todas las unidades políticas que constituyen ese planeta.

Pero las cuestiones globales tienen también que ver con la humanidad común que todos compartimos, que alude a un tipo de compromiso global con un fundamento ético importantísimo. Cuestiones tales como la intensificación radical de la lucha contra la pobreza, es sabido que la pobreza ha aumentado como consecuencia de la crisis económica y sigue aumentando, el mantenimiento de la paz, prevención de conflictos, lucha contra el terrorismo, la educación para todos, enfermedades infecciosas globales -qué les voy a decir que no sepan a este respecto porque estamos metidos de lleno en una pandemia-, prevención y mitigación de los desastres naturales. Y por último, y este es el punto en el que quizás la UE más puede aportar, de hecho es la que más está aportando, es la idea de compartir nuestras reglas. Necesitamos reglas comunes para poder abordar parte de las actividades que tiene lugar dentro de esos espacios transnacionales. Es decir, necesitamos ir hacia un enfoque de regulación global en todo lo que tiene que ver con, por ejemplo, la fiscalidad para el s. XXI -luego aludiré al sistema financiero-, reglas sobre biotecnología, la llamada arquitectura financiera global -a mí no me gusta el sustantivo, ahora parece que todo es arquitectura últimamente y sobre todo en el lenguaje periodístico, la prensa ha descubierto el término y ya todo se convierte en arquitectura- aunque cuando se establecieron este tipo de cuestiones globales no se pensó que pudiera venir una crisis como la que estamos padeciendo pero es una crisis derivada en gran parte de que no existe, y perdón por el término, una arquitectura financiera global. Todo el tema de las drogas ilegales, reglas para el comercio, la inversión y la competencia, derechos de propiedad intelectual, reglas para el comercio electrónico, reglas para el trabajo y las migraciones internacionales, no hace falta que diga la importancia que tiene todo esto.

Podíamos añadir algunas otras cuestiones que interesan vivamente a la UE como el desarrollo de la democracia en el mundo, que tiene mucho que ver con la necesidad de preservar muchos de los valores que se asocian precisamente a la existencia de un determinado régimen político, el régimen democrático. Aprovecho para decir que se ha perdido ya gran parte del esfuerzo que se hizo, sobre todo a partir de los años 90, por presionar y tratar de establecer exigencias para el mantenimiento de determinados criterios de viabilidad política en determinados países, sobre todo la promoción de la democracia. Desde el momento en que China empezó a ejercer como uno de los actores globales clave -y China como es sabido no es un Estado democrático y nadie, quiero decir desde instancias oficiales, le reclama que lo sea- yo creo que ha empezado a disminuir mucho la presión que ejerce Occidente para que otros países sean democráticos. Se nos llena la boca con temas como el de Honduras pero hay muchos otros lugares con los cuales tenemos muchos más intereses y donde aparentemente nos da igual que sean más o menos democráticos.

Desde luego hay un tema fundamental que es la gestión de la crisis económica y la creación de un nuevo orden económico mundial que tiene más que ver con ese sistema de reglas al que antes aludía. La incompreensión entre

CURSO DE VERANO: "CRISIS EN EUROPA". 6-7-8 julio. 2009.

Colaboradores:



civilizaciones y culturas es un desafío global. Últimamente el Presidente de EEUU, Barack Obama, hizo un esfuerzo en su discurso de El Cairo por dar un primer paso en esta línea. Todos los problemas políticos que hemos venido heredando en Oriente Próximo donde la acción de la UE es muy activa (Afganistán, Kosovo, Irán, etc.) y todas las cuestiones energéticas, los problemas energéticos.

Otro de los puntos sobre los que venimos discutiendo en las últimas semanas en nuestro país son las cuestiones energéticas que no se van a poder resolver si no es con este enfoque global porque están muy relacionadas con la cuestión global por antonomasia que es, precisamente, el tema del calentamiento global.

He dicho antes que la UE no era a mi juicio todavía un actor global y me extraña que no lo sea porque tiene unas magníficas condiciones objetivas para poder serlo. Los poderes de la UE consisten en que abarca a 27 Estados nacionales, con 500 millones de habitantes, posee ¼ del PIB mundial, más del 40% de las exportaciones mundiales, es el mayor proveedor de ayuda al desarrollo (más de un 40% mundial, en torno a los 2.000 millones de euros anuales), el euro es la segunda divisa internacional y sobre todo, aunque normalmente se nos olvida, ejerce un tipo de actividad que unos autores han denominado como imperialismo regulatorio. Algo bastante interesante y que se pierde de vista cuando reflexionamos sobre la UE, que consiste fundamentalmente en que la UE está consiguiendo que determinadas normas que en principio solamente implicaban a sus Estados miembros, poco a poco está consiguiendo expandirlas para que otros Estados las vayan adoptando si quieren que la UE coopere más intensamente con ellos. Aquí están desde las leyes *antitrust*, recuerden lo que ocurrió con Microsoft, los únicos que realmente pararon los pies realmente a Microsoft en su empeño de prácticas monopolísticas fueron las instituciones de la UE, la protección del medio ambiente, privacidad de datos, legislación relativa a protección alimenticia, salud, justicia y muchos otros elementos. Aquí la UE sí está empezando a actuar sobre estas cosas que parecen pequeñas pero luego tienen mucha importancia y está empezando a actuar verdaderamente como un actor internacional.

La segunda de las grandes preguntas que nos hacíamos al principio es ver efectivamente qué capacidad tiene la UE para abordar estos desafíos. Antes decía que la UE no puede actuar sola, sino que un actor global es más eficaz cuanto más capacidad tiene para atraer hacia su órbita a otros actores globales.

Por eso creo que en uno de estos ámbitos a los que antes me refería como puede ser el de los valores relativos a la promoción de la democracia y sobre todo en política de defensa, indudablemente la UE, si quiere ser eficaz, no tiene más remedio que reorganizar su agenda trasatlántica. En los últimos años y por razones que a nadie se le escapan, como puede ser la propia actitud unilateralista de EEUU, la UE se dividió en su relación con EEUU, hoy la situación ha cambiado, ha aparecido una nueva oportunidad derivada del hecho de que en EEUU está gobernando un nuevo presidente que es Barack Obama que realmente se acerca bastante a muchas de las posiciones o posicionamientos europeos en lo que se refiere a las relaciones internacionales, la necesidad de preservar el derecho internacional. Probablemente se le consiga convencer para establecer algunas reformas importantes del sistema financiero internacional y para dar un giro a las Naciones Unidas, aunque eso está en el aire.

Recuerdo que en la 45ª Conferencia de Seguridad de Munich el pasado mes de febrero Joe Biden, actual Vicepresidente de EEUU, utilizó una vieja retórica que recordaba a los viejos tiempos de la Agenda Trasatlántica y dijo: *“Al compartir ideales y buscar socios en un mundo más complejo americanos y europeos todavía se miran unos a otros antes de mirar a cualquier otro”*. Como esos amigos que son coleguillas y antes de hablar o de decidir algo se miran y buscan algún tipo de compromiso para trabajar juntos, construir juntos y mantenerse juntos. Hay una voluntad explícita por parte de los estadounidenses de reorganizar la agenda trasatlántica, la cooperación entre EEUU y Europa es fundamental, eso significaría en cierto modo que el “bloque occidental” estaría más unificado políticamente.

Además está claro que no nos sirve la vieja agenda de la cooperación trasatlántica que se sostenía fundamentalmente sobre el desarrollo firme de una parte de esta cooperación que es todo lo que tiene que ver con la seguridad, y que sobre todo se articulaba a través de la OTAN y muchísimo menos a través de la UE. Hay algunos Estados de la UE que están en la OTAN pero otros no, pero sin embargo la OTAN sí es eficaz en todo lo que tiene que ver con seguridad pero

CURSO DE VERANO: “CRISIS EN EUROPA”. 6-7-8 julio. 2009.

Colaboradores:



nos encontramos sin embargo en que, aquí por supuesto entraría la cooperación que tiene que ver Oriente Próximo que trasciende en cierto modo también el ámbito de la OTAN propiamente dicho, pero la OTAN está muy activa en todo lo que tiene que ver con Afganistán.

Junto a los problemas de esta vieja agenda se añade ahora un nuevo cambio de cooperación que es el que tiene que ver con el establecimiento de un nuevo orden económico mundial. Ya vimos que en la última reunión del G-20 en Londres se dio el primer paso para, efectivamente, conseguir acuerdos. Se pueden conseguir acuerdos también por la nueva actitud del presidente de los EEUU en lo que se refiere a las cuestiones ecológicas, emprender acciones conjuntas relativas al cambio climático y en las relaciones con el islam a las que me refería antes con esto de intentar buscar puentes de unión entre unas culturas y otras. Esto es muy importante en lo que se refiere a la propia relación con países que son clave en la estructura de seguridad mundial como puede ser Irán.

Sin embargo hay importantes discrepancias a este respecto y no las podemos ocultar. Hay un cambio de actitud que no es demasiado conocido en lo que se refiere a China por parte de EEUU. EEUU ve con más desconfianza a China de lo que la ve Europa, por lo tanto no va a ser fácil conseguir un consenso entre EEUU y la UE en lo que se refiere a las relaciones respectivas con el gigante asiático. Y sobre todo pueden aparecer discrepancias porque la conexión entre EEUU y Europa puede volver a repetir algunos de los vicios que se produjeron en épocas anteriores como el de promocionar el *Special Relationship* con el Reino Unido, buscar acuerdos específicos con el Reino Unido escindiéndolo del resto de la UE, puede provocarse también si se llega a desacuerdos importantes en algunas de las materias que hemos señalado u otras, puede provocarse también algo parecido a lo que intentó el propio Bush cuando introdujo esa división entre la vieja Europa y la nueva Europa. Sabemos que la cuestión de Turquía no es pacífica para EEUU que claramente quieren ver a Turquía incorporada en el seno de la Unión y aquí choca claramente que con los intereses de los dos grandes actores europeos que pueden ser Alemania y Francia. Sí hay un espacio para profundizar en la cooperación con EEUU que, insisto, es clave para conseguir potenciar el papel de Europa como actor global pero no todo pinta bien.

Lo que sí se ha producido, y esto es interesante resaltar, es un cambio de papeles. Poco a poco vemos que se ha producido un cambio de papeles. Si en el escenario internacional antes EEUU eran algo así como el policía malo y Europa era el policía bueno en su relación con terceros países, ahora como consecuencia de esas nuevas políticas mucho más restrictivas de la inmigración y la aparición de un discurso de volver otra vez al diseño de la fortaleza de Europa, Europa se percibe desde fuera mucho más fraccionada de como se percibía hasta hace solo pocos años, generando casi más confianza los Estados Unidos de Obama, aunque siguen siendo firme defensor de los intereses tradicionales de EEUU, no nos podemos olvidar de esto.

La UE se presenta llena de estridencias internas, con un liderazgo que no se proyecta sobre Europa como un todo, con la excepción de Sarkozy cuando estuvo ejerciendo la presidencia europea, pero seguramente más por intereses políticos internos que porque realmente sintiera que debe ser un líder auténticamente europeo. Lo que se percibe claramente es que sí hay liderazgo en EEUU, que es el actor global por antonomasia, pero no hay liderazgo político en Europa. Vamos a recomponer muy probablemente la relación trasatlántica pero la vamos a recomponer una vez más bajo una situación de una cierta asimetría. Uno de los problemas que tiene ahora mismo Europa, y se ha reconocido muchas veces, no creo que lo resuelva el Tratado de Lisboa, por cierto lo anticipo ya, es el del liderazgo porque no hay como hubo en otras generaciones políticos que representen claramente una cierta unidad de lo europeo, sino que han aparecido políticos que representan los intereses particulares y muy pocos políticos que representan a Europa como un todo. Quizás por eso se desee que siga Barroso, que es quien representa el mantenimiento de ese *statu quo* de una UE debilitada pero reforzada en sus Estados.

La segunda dimensión que me interesa subrayar es la relación de Europa con sus países vecinos, cómo actuamos con los vecinos. Ahí es donde realmente estamos jugándonos nuestro futuro y nuestra estabilidad. A un diplomático británico muy listo que se llama Robert Cooper, que tiene unas magníficas reflexiones sobre Europa pero en general sobre política internacional, le oí decir una vez que Europa siempre resolvía los problemas que tenía en sus fronteras

CURSO DE VERANO: "CRISIS EN EUROPA". 6-7-8 julio. 2009.

Colaboradores:



fagocitando a los vecinos e incorporándolos dentro de la propia Unión. Así es como ha venido funcionando Europa hasta antes de ayer: había problemas con un vecino, no pasa nada, os convertimos en europeos y de esta manera vuestros problemas se convierten en nuestros problemas y por lo tanto os vamos integrando. Pero ahora por primera vez desde que existe la UE parece que hay una tendencia a no seguir ampliando la UE, con alguna excepción como puede ser Croacia, otra ex república yugoslava más que sale adelante después de mucha ayuda y, quien sabe, quizás incluso Albania o al menos así lo creen, y está el caso de Turquía, que antes mencioné pero las posibilidades son cada vez menores.

Entonces, ¿qué hacer en nuestra relación con nuestros vecino si no podemos absorberlos? La UE está siguiendo una estrategia bastante interesante que es el intento de ir creando relaciones especiales con todos y cada uno de los vecinos para evitar conflictos y conminarles en cierto modo, a cambio por supuesto de una serie de beneficios económicos, a seguir determinadas reglas o a adoptar determinadas actitudes como el control de sus fronteras para evitar que entren subsaharianos y después desde allí puedan dar el salto hacia la UE. Hace poco estuvo Gadafi visitando a Silvio Berlusconi precisamente para acentuar esta cooperación, sabemos que nosotros también cooperamos con Mauritania y Marruecos a este mismo respecto y con el apoyo de la UE. El tema de las fronteras es un tema fundamental hoy políticamente para la Unión. Además la preocupación por las fronteras se está empezando a convertir en una de las señas de identidad de la política exterior europea. Una manera de expresar esta preocupación por las fronteras es precisamente el ejercer esta especie de tutela paternalista que busca, a través de la inyección de ayudas, que los países de nuestro entorno se conviertan cada vez en más democráticos, se pacifiquen. Piensen en la presencia constante de la UE en lugares como Bosnia-Herzegovina, Kosovo o Macedonia y desde luego la actitud con el Magreb no es tampoco diferente.

Lo que se trata es de, por un lado, fomentar la democracia, evitar la inmigración ilegal, conseguir un cierto bienestar dentro de estos países para que nuestras fronteras sean pacíficas. Por lo tanto, ahí se ejerce un cierto imperialismo *light* que lo que busca es salvaguardar los intereses de la UE, eso sí, a cambio por supuesto de ingentes cantidades de dinero para la cooperación con todos estos países.

En general, creo que se puede decir que la acción de la UE combina, no solo con sus vecinos inmediatos, sino también en general en su política hacia fuera, dos estrategias. Una es esta a la que antes me he referido como imperialismo regulativo y por otro lado el ejercicio, a veces excesivamente cínico, del poder blando. Ya dije antes que Europa, que siempre se presentaba como el policía bueno de Occidente, ahora está en peligro porque ha cambiado la situación objetiva.

El imperialismo regulativo, por decir un par de cosas más, lo que fundamentalmente trata de conseguir es que todos aquellos bienes que vayan a ser comprados por parte de los países europeos deben someterse a determinadas regulaciones, determinados estándares, determinadas normas. Por ejemplo China aplica todas las normas de la UE en cuestiones que tienen que ver con la industria automovilística, seguridad alimentaria, y que son también las normas que tienen que ir adoptando todos los países que designan un importante conjunto de sus exportaciones a la UE. Hay que tener en cuenta que la UE, y si añadimos aquí a EEUU, es responsable del 80% de las normas y estándares internacionales. En esa labor de establecer reglas globales la UE sí ejerce como actor global. Sin embargo la UE en lo que no ha conseguido triunfar es en eso que se ha dado en llamar las *Cuestiones de Singapur*, precisamente porque fue ahí donde tuvo lugar una reunión entre Estados emergentes y representantes de los Estados de la UE y otros occidentales también, que son los estándares ecológicos que pretende establecer de no hacer *dumping* ecológico pero tampoco *dumping* social, sobre todo de condiciones laborales. Ahí no le siguen otros países porque la condición de posibilidad de su competitividad radica precisamente en tener estándares más bajos en las condiciones laborales pero también de preservación de un mínimo de cuestiones ecológicas, es lo que se llama el *dumping* ecológico pero ahí es donde la UE está tratando de establecer sus propias normas. Fijense que es una forma de "imperialismo", imperialismo *light* si se quiere pero imperialismo, donde de lo que se trata es que los otros operen con nuestras normas para poder operar con nosotros. U os adaptáis a nuestras normas o no sois países con los que podamos tener una relación excesivamente estable.

CURSO DE VERANO: "CRISIS EN EUROPA". 6-7-8 julio. 2009.

Colaboradores:



He de insistir en la idea de *poder blando*, la idea de intentar convencer mediante la seducción más que de la coerción, del multilateralismo frente al unilateralismo, de conformar las políticas mediante el ejemplo y la persuasión... Esa es una posición en la que Europa puntúa, y puntúa alto, por eso cuando uno viaja fuera de lo que se da cuenta es de que existe una necesidad de Europa. Europa sigue siendo un faro, otros países tratan de acercarse hacia la luz que proyecta Europa aunque esto, insisto, me parece que está empezando a cambiar.

Por último, lo que se percibe es la necesidad de que Europa tenga una voz propia también en los grupos, sobre todo del G-20, que ahora es absolutamente decisivo para abordar el tema de la crisis económica, sobre todo en relación con los Estados emergentes. Fijense que estamos hablando de Estados emergentes, lo que me importa es subrayar el término Estados, creo que estamos volviendo otra vez a la fortaleza de los Estados nacionales y estamos volviendo otra vez a muchas cuestiones de la antigua geopolítica. Por lo tanto, quien pensara que el futuro de la gobernación política del mundo global fuera a pasar por la cooperación entre unidades políticas supranacionales, que es lo que Willy Brandt preveía que acabaría ocurriendo, pues se está equivocando. Lo que estamos percibiendo ahora es que la UE, como instancia política supranacional, se ha quedado aislada y rodeada de otros actores que son los Estados. La prueba más importante la tenemos, precisamente, en los Estados emergentes que son Estados modernos por seguir con una tipología del propio Cooper, mientras que los Estados de la UE eran, por lo menos hasta ahora, postmodernos quizás mucho más predispuestos a la cooperación entre ellos, a esa especie de crear pools de soberanía y esto lo que hace es generar incentivos, indudablemente, para que los Estados fuertes de la Unión actúen también en esos ámbitos como Estados y desprecien la acción colectiva de la UE. ¿Cuál es el problema aquí? El problema es que eso sirve para desvertebrar a los sistemas de cooperación de la UE como tal. Los Estados grandes de la UE tienen un incentivo derivado de la propia percepción que tienen de la Unión cada vez menos entusiasta por parte de sus propias ciudadanías, aquí tenemos que tener en cuenta que el gran incentivo para los políticos nacionales en Europa son sus propios Estados nacionales, porque es allí de donde tienen el mandato para ejercer su posición en tanto que líderes de los mismos. Pero el hecho de que actúen determinados Estados de la Unión, los grandes, como agentes globales lo que hace es potenciar en los Estados pequeños una cierta desconfianza hacia la propia Europa. Si analizan las últimas elecciones europeas se darán cuenta de que en la mayoría de los países pequeños, con la excepción quizás del caso del Reino Unido, que es un caso muy especial donde el euroescepticismo siempre está presente, es donde se ha votado a más partidos de tipo populista o explícitamente euroescépticos. Es decir, los pequeños países no se reconocen en una UE que está representada hacia fuera fundamentalmente por sus Estados grandes.

Por lo tanto, concluyo, tenía algunas cosas sobre qué cambios puede introducir el Tratado de Lisboa pero lo podemos dejar para el coloquio, diciendo que la UE tiene la estatura suficiente para ser, si no el principal actor global uno de los dos o tres principales en el mundo, pero carece de la cohesión política necesaria para hacerlo. Tenemos la estatura pero aparentemente lo que no tenemos es la voluntad política de hacerlo.

CURSO DE VERANO: "CRISIS EN EUROPA". 6-7-8 julio. 2009.

Colaboradores:

